

# CAFTA 2010

SEPTIEMBRE 2010



## PROPUESTA DEL MSICG EN EL PROCESO DE CONSULTA

Para un trabajo decente  
desarrollo rural integral  
y libertad sindical





## **PROPUESTA DEL MSICG EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTAS CAFTA-DR**

---

---

**MOVIMIENTO SINDICAL INDIGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO**

---

**EQUIPO TECNICO**

LESBIA GUADALUPE AMEZQUITA GARNICA

EFREN EMIGDIO SANDOVAL SANABRIA

RAMIRO ANTONIO SANDOVAL SANABRIA

## INTRODUCCIÓN

---

El Movimiento sindical, indígena y campesino guatemalteco –MSICG- ve con mucha satisfacción el inicio del procedimiento de consultas iniciado por el Gobierno de los Estados Unidos en el marco del Capítulo XVI del CAFTA y entiende el mismo como un proceso que puede coadyuvar a generar la voluntad política necesaria para impulsar los cambios que resultan indispensables para solucionar la problemática estructural que se evidencia en los casos presentados como ejemplificación del incumplimiento sistemático de los derechos humanos laborales y sindicales en Guatemala.

Esta problemática estructural ha sido señalada de manera constante por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo; especialmente por el Comité de Libertad Sindical –CLS-, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones –CEACR- y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del trabajo –CAN- en donde el caso de Guatemala ha sido reiteradamente examinado por violaciones a los Convenios 87 y 98 de la OIT sin que hasta la fecha se hayan mostrado avances significativos en sus niveles de cumplimiento; en cambio sí, un recrudecimiento de las cuestiones denunciadas.

Para el MSICG la problemática evidenciada en los casos que se ejemplifican dentro de este procedimiento respecto a la omisión por parte del Estado de Guatemala en aplicar y respetar los derechos humanos laborales y sindicales como un curso de acción e inacción para garantizar beneficios comerciales a costa de la sobreexplotación de los trabajadores y trabajadoras, es estructural y en ella concurren varios factores de hecho y de derecho, por ello se hace necesario buscar las soluciones desde un análisis integral.

Teniendo en cuenta lo expuesto el MSICG ha tomado la decisión de elaborar el presente informe, en el marco de la Jornada Mundial por el Trabajo Decente convocada por CSI y CSA, Capítulo Guatemala 2010, en el cual de una manera sintética se proponen algunos mecanismos de solución desde una perspectiva integral.

Así mismo el MSICG agradece el esfuerzo y acompañamiento brindado por las compañeras y compañeros de AFL-CIO y del Centro de Solidaridad con sede en la Ciudad Capital de Guatemala en esta materia.

Movimiento sindical, indígena y campesino Guatemalteco

## **CONDICIONES QUE CONDUCEN AL INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL COMO MECANISMO DE AFECCIÓN AL LIBRE COMERCIO RESPECTO A LOS PRINCIPALES PRODUCTOS QUE GUATEMALA EXPORTA A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

---

La estructura de concentración de la tierra en Guatemala es la principal restricción al desarrollo que existe en el campo y es producto de múltiples y violentos despojos de las tierras de los pueblos indígenas iniciados desde el proceso de la invasión colonial y que aún se mantienen vigentes.

Este despojo violento obligó a la mayoría de la población del área rural a ocupar minifundios para la producción de alimentos de subsistencia o infrasubsistencia en todas aquellas tierras que la oligarquía fue desechando por no ser aptas para la producción agrícola.

Una de las principales motivaciones de esta concentración que mantiene a una enorme cantidad de población campesina sin acceso a los recursos productivos, es dotar de una fuerza de trabajo barata y disponible para las épocas de cosecha a las plantaciones latifundistas de cultivos para la agroexportación, dentro de ellos los cultivos de algodón, café, caña de azúcar, banano, hule, cardamomo y la palma africana, entre otros. Todo esto se perpetúa además con la apuesta que ha hecho la oligarquía desde 1947 por garantizar la ineficacia de las instituciones encargadas de la justicia laboral.

Actualmente el sector agrícola continúa siendo el principal empleador del país, empleando a más de 1.7 millones de trabajadores y trabajadoras y el sector donde más se violentan los derechos laborales. Más del 81% de los trabajadores no gana un salario acorde con el costo de la canasta básica vital, y un 50% no gana tan siquiera el salario mínimo que tiene un déficit de más de 123% con el costo de la canasta básica vital, mientras que apenas el 19% goza de acceso a la seguridad social.

El último censo agropecuario del año 2003 refleja esta realidad producto de la injusta distribución de la tierra que perpetua la explotación de los trabajadores del área rural. Del total de productores un 92.06% ocupa tan sólo el 21.86% de las tierras cultivables, siendo estas parcelas de producción de subsistencia e infrasubsistencia, es decir, parcelas inferiores a una manzana o a diez respectivamente, mientras que un reducido 1.86% de productores ostenta el 57% de las tierras en producción. Solamente 15,000 fincas concentran más de 5.3 millones de manzanas de las que tiene el país en procesos productivos agropecuarios, de estos 47 productores tienen más del 5% del total de las tierras.

El Índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario es de 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales ocupan el 56.59%.

Según la ENCOVI 2,006, el 51% de la Población Guatemalteca vive en pobreza y el 15.2% en extrema pobreza, afectando esta en un 74.8% a la población indígena y rural. Un 54,5% de los y las niñas menores de 5 años padecen de desnutrición crónica.

Los actuales desastres naturales están poniendo en riesgo de caer en pobreza a por lo menos 5.4% más de la población, y en pobreza extrema a por lo menos 4.5%. Más de 600,000 familias se encuentran en inseguridad

alimentaria y un número similar han perdido sus viviendas y cultivos. Así mismo para el año 2009, según datos del PNUD 700,000 guatemaltecos se sumaron a los pobres y 500,000 a los pobres extremos.

En ese sentido, el control de la tierra observa un papel determinante en el mercado laboral guatemalteco ya que, siendo el trabajo agrícola la única fuente de subsistencia de la mayoría de la población en el país, sea por la carencia de tierra o de los medios necesarios para que la tierra que se posee sea productiva, hace depender a la mayoría de la población exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo.

Esta dependencia, ha incentivado el incumplimiento de la normativa laboral de manera sistemática, especialmente en aquellas actividades agrícolas destinadas a la exportación, ya que ante la necesidad de subsistir, el trabajador o trabajadora acepta la contratación precaria incluyendo dentro de esta la utilización de la mano de obra de la mujer y de los niños como fuerza de trabajo accesoria de la de los hombres y sin remuneración alguna, en casos excepcionales la fuerza de trabajo de las mujeres es remunerada con un 50% a 75% menos del valor de la del hombre por ser considerado trabajo familiar en colaboración.

Según los datos del Banco de Guatemala, de las exportaciones realizadas por Guatemala durante el año 2009, el 38.85% de los ingresos provino de productos derivados del agro, y, el 13.06% de los productos de vestuario; en tanto que para lo que va del año 2010; del total del monto de las exportaciones el 38.92% corresponde a productos agrícolas y el 12.93% a productos de vestuario.

En materia de seguridad social, esta vulnerabilidad se manifiesta en que solamente el 16% de las y los trabajadores agrícolas están inscritos en el régimen de seguridad social. En términos generales, para el año 2006 el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-, cubría solamente al 25.8% de la Población Económicamente Activa, y al 18.1% de la población en general. Esta cobertura también marcaba desde ya un ostensible desbalance ya que el 62% de las y los afiliados al IGSS se concentraba en la región metropolitana en tanto que en los siete departamentos con mayor población indígena, Totonicapán, Sololá, Quiché, Alta Verapaz, Chimaltenango, Baja Verapaz y Huehuetenango esta cobertura representaba únicamente el 7% de dicho total de afiliados, del más de 1.7 millones de trabajadores concentrados en estos sectores.

La falta de acceso a la tierra y a las condiciones necesarias para hacerla productiva; genera un mercado laboral esencialmente constituido por trabajadores no calificados; que subsisten contratándose precariamente en las plantaciones, desplazándose a los núcleos urbanos en donde la única fuente de trabajo asequible es la maquila textil, las empresas de seguridad privada o bien emigrando ilegalmente a los Estados Unidos de América.

A la fecha las migraciones internacionales tienen en Guatemala un país de origen, tránsito, destino y retorno. Por ello es importante abordar en este punto tanto la migración de guatemaltecos hacia Estados Unidos como la inmigración intrarregional.

Hasta el año 1970 las migraciones de guatemaltecos a EEUU eran mínimas, los inmigrantes guatemaltecos eran principalmente ladinos de los estratos sociales medios. Sin embargo se dice que después del desplazamiento de indígenas durante el conflicto armado y del terremoto de 1976 la situación cambio dramáticamente.

#### Guatemaltecos en Estados Unidos

Censo de 1970	26,865
Censo de 1980	62,098
Censo de 1990	241,559

Censo de 2,000 463,502

En el año 2001 se estimó que había más de 600,000 guatemaltecos en Estados Unidos, lo que implica un crecimiento entre 1990 y 2000 del 125% de presencia de guatemaltecos en Estados Unidos. Para el año 2007 Según la organización internacional para migraciones había 1.4 millones de Guatemaltecos viviendo en Estados Unidos.

Por otro lado, a partir del año 2,000, se realizaron nuevos censos de población en todos los países de la región centroamericana, con lo cual se ha podido intentar establecer de nuevo el volumen de población inmigrante intrarregional. Las limitaciones estadísticas no han sido superadas; no obstante, lo que los nuevos datos señalan es al menos que los inmigrantes intrarregionales mantienen su importancia dentro de la región, cuyo peso puede estimarse en torno al 68% de los inmigrantes de la región, mientras que los inmigrantes extrarregionales rondaban el 4%, según puede verificarse en la estimaciones preliminares.

Según los censos de 1994 y 2002 las migraciones internas en Guatemala, especialmente de la zona noroccidental del país a la costa sur con la finalidad de contratarse temporalmente en las plantaciones de café, banano y caña de azúcar así como para los centros urbanos en busca de alternativas para sobrevivir abarcó 888,868, y 1,236,620 personas, equivalentes al 10.8% y 11% de la población, respectivamente.

## PROPUESTA DEL MSICG

Como se desprende de lo expuesto la situación laboral guatemalteca en términos generales y las violaciones de las garantías laborales fundamentales esencialmente en aquellos productos destinados a la exportación, serán difícilmente superables en tanto que no se modifiquen sustancialmente las condiciones generales en el agro guatemalteco, aspecto para el cual resulta de vital de importancia tanto la implementación de la Política nacional de desarrollo rural integral –PNDR- [**Anexo I del presente documento**] como la aprobación y puesta en vigencia de la Ley del sistema nacional del desarrollo rural integral [**Anexo II del presente documento**].

En el mes de mayo de 2009, fue aprobada por el Organismo Ejecutivo la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDR-, consensuada entre el Gobierno de la República de Guatemala y las organizaciones del movimiento campesino e indígena, algunas de las cuales hacen parte del MSICG. Dicha política, abarca las siguientes líneas estratégicas:

1. **Política agraria:** Reformar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra.
2. **Política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica:** Modelos de producción sostenible y culturalmente pertinentes.
3. **Política económica:** Favorece la economía rural, indígena y campesina.
4. **Política social:** Erradicar el racismo, la exclusión y marginación.
5. **Política laboral:** Fomento del empleo y la productividad.
6. **Política de participación social y desarrollo político:** Participación en toma de decisiones.
7. **Política de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgo:** A nivel social, económico y ambiental.
8. **Política de soberanía alimentaria y seguridad nutricional:** Modelos de producción sostenibles.
9. **Política cultural:** Preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible.
10. **Política socio-ambiental:** Garantiza el carácter público de bienes naturales y ambientales.

Esta política, debía ejecutarse por el gobierno del año 2009 al 2015; no obstante, a la presente fecha la misma no ha sido implementada ni se le han asignado los recursos necesarios para su implementación en el Presupuesto General del Estado de Guatemala.

Como parte de este proceso y a efecto de institucionalizar dicha política, se presentó al Congreso de la República de Guatemala la Iniciativa de Ley **4084, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**, misma que actualmente cuenta ya con dictamen favorable de la Comisión de agricultura, ganadería y pesca del Congreso de la República desde el 30 de septiembre de 2009, dictamen en el cual incluso la Comisión recomendó que la misma se aprobara de urgencia nacional. A pesar de esto, la iniciativa no ha sido aprobada por el Congreso de la República de Guatemala.

## **INCUMPLIMIENTO DE REINSTALACIONES DE TRABAJADORES DESPEDIDOS POR MOTIVOS ANTISINDICALES E INCUMPLIMIENTO DE ÓRDENES JUDICIALES**

El incumplimiento de ordenes de reinstalación y en sí el incumplimiento generalizado de órdenes judiciales en materia laboral no es algo que dependa específicamente de una causa, sino de una serie de estas que en conjunto crean un marco propicio para ello, de allí que la solución de esta problemática difícilmente será posible si no se aborda desde una visión integral que nos permita eliminar algunas de las principales situaciones estructurales que las provocan, entre las cuales podemos citar:

- a) El incentivo práctico de la dilación del proceso;
- b) La inexistencia de controles adecuados sobre el actuar de los tribunales;
- c) La implementación de modalidades de contratación fraudulentas;
- d) La existencia de condiciones favorables a la evasión de responsabilidades patronales;
- e) La inexistencia de pericia ejecutiva por parte de los tribunales;
- f) La debilidad y falta de persuasión de las sanciones por incumplimiento de las resoluciones judiciales

### **EL INCENTIVO PRÁCTICO DE LA DILACIÓN DEL PROCESO:**

El despido de trabajadoras y trabajadores como respuesta patronal al ejercicio de la libertad sindical, de la negociación colectiva y en sí al reclamo de cumplimiento de las garantías laborales reconocidas por la legislación laboral guatemalteca; es una medida cuya efectividad depende básicamente de su efecto económico y social en el trabajador y su familia y de allí que el incumplimiento de las ordenes de reinstalación y la obstaculización de los procesos constituya únicamente un mecanismo para asegurar que tales efectos se recrudezcan y conduzcan al trabajador o trabajadora a renunciar a sus derechos y operen como un persuasivo para otras trabajadoras o trabajadoras que pretendan ejercer dichos derechos ya que a la medida del despido, deben agregarse otros mecanismos que apuntan a este mismo objetivo como la existencia de listas discriminativas que impiden al trabajador o trabajadora acceder a otro puesto de trabajo o el acceso a créditos por el sólo hecho de haber participado en la formación de un sindicato o bien por el sólo hecho de haber demandado ante tribunales o ante el Ministerio de trabajo y previsión social el cumplimiento de sus derechos irrenunciables.

Estas circunstancias obedecen a un aspecto esencialmente práctico y motivado por la propia legislación y las garantías procesales porque, en tanto que la violación de un derecho o una garantía no requieren más que la voluntad de vulnerarla por parte del empleador; la restauración en su goce por parte del trabajador requiera del agotamiento obligatorio de todo un proceso por parte del mismo. Esta situación pone en una total desigualdad procesal a las partes porque mientras el trabajador o trabajadora se encuentra sin posibilidad de defenderse con un abogado por la falta de recursos e imposibilitado de encontrar un nuevo trabajo debido a la circulación de listas discriminativas, en consecuencia sin recursos para garantizar su derecho y el de su familia a la alimentación, vivienda, educación, etc, la parte empleadora cuenta con todos los recursos para retrasar el proceso que por lo general dura de 5 a 10 años en los casos de reinstalación por despidos antisindicales.

Si bien es cierto, la legislación prevé una compensación por el tiempo que dura el proceso en el caso de los despidos antisindicales, como lo es el caso del pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir desde el momento del despido hasta el cumplimiento efectivo de la reinstalación, esta compensación no libera al trabajador de los nocivos efectos económicos y sociales que de manera inmediata sufre junto a su familia

desde el momento en que es afectado por la violación de sus derechos y que le acompaña durante el todo proceso para ser restaurado en su goce, lo cual como citamos puede tardar hasta 5 o 10 años en el caso de las reinstalaciones por despidos antisindicales. Esto crea de hecho condiciones de desigualdad procesal que exceden el marco del proceso en sí.

Teniendo en cuenta la regulación de los honorarios profesionales que cobra el Abogado que defiende tanto al empleador como al trabajador, la dilación procesal crea una situación que resulta igualmente cómoda para los abogados de ambas partes. Por una parte, para el abogado del empleador interesa la dilación del proceso porque la misma pondrá a prueba y en la mayoría de casos doblegará al trabajador o trabajadora afectado quien por la falta de recursos para alimentar a su familia termina aceptando la violación a su derecho y desistiendo del proceso o bien aceptando cualquier arreglo ilegal y; por la otra, para el abogado del trabajador que finalmente cobrará un porcentaje por auxilio y procuración que dependerá del monto que se acumule en concepto de salarios y demás prestaciones dejados de percibir por el trabajador desde el despido hasta su reinstalación efectiva.

Ahora bien, este problema no ha podido ser resuelto por la legislación guatemalteca debido a que su solución depende de la existencia de una resolución final que ordene la reinstalación, la cual no puede dictarse sin proporcionar a la contraparte los mecanismos de defensa que prevé la legislación y de allí que cualquier mecanismo de protección que implique una resolución del fondo del proceso sin que esta sea impugnante ante la justicia ordinaria y constitucional violaría las garantías constitucionales.

Y la viabilidad de una solución de esta naturaleza, incluso de la reducción de los mecanismos procesales de defensa necesariamente tampoco abordaría ni solucionaría el problema real, que son los efectos económicos y sociales que de manera inmediata tiene la violación sobre el trabajador y su familia. Incluso, si se redujeran los mecanismos procesales de defensa en cuanto al conocimiento, resolución y ejecución de lo resuelto respecto al fondo del asunto e incluso el establecimiento de medidas precautorias suspensivas de estos durante el propio proceso, darían lugar a impugnaciones que finalmente impedirían su ejecución y finalmente no permitirían contrarrestar la problemática real que motiva la dilación del proceso.

De allí que la solución propuesta por el MSICG se oriente a la suspensión de los efectos de la violación sin que ello implique una resolución sobre el fondo del proceso, ello permitiría a las partes acudir a tribunales sin ánimos de dilación del proceso y en condiciones de igualdad real al impedir que los efectos económicos y sociales de la violación actúen como una presión práctica sobre el trabajador en el ejercicio de sus derechos.

El párrafo 1 del Artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Esta garantía, implica la existencia de un mecanismo de protección efectivo tendiente precisamente a evitar los efectos de la violación, como por ejemplo los despidos antisindicales; sin embargo, en Guatemala, este precepto únicamente se cumple en términos de libertad individual a través del recurso de Exhibición Personal; en cuanto a los demás derechos, incluyendo los derechos económicos y sociales derivados del trabajo, la legislación solamente ofrece mecanismos de protección de naturaleza mediata y la protección constitucional del amparo, resulta aún más mediata toda vez que para solicitarla la ley requiere del agotamiento de los recursos administrativos y judiciales previstos por la legislación ordinaria.

Es necesario señalar que el artículo 25 del Pacto de San José, hace referencia a un mecanismo de defensa inmediato, que permita la protección del derecho sin entrar en materia de la declaración sobre la existencia o no del mismo, que es lo que se persigue en la justicia ordinaria.

En ese sentido, el MSICG planteó dicha preocupación en la Comisión de Aplicación de Normas de la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- en el marco del examen del caso de Guatemala por violaciones al Convenio 87 de la OIT y en abono a la propuesta de Reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad elaboradas y presentadas por el MSICG a varias bancadas del Congreso de la República de Guatemala.

Al pronunciarse al respecto, la Comisión de Aplicación de Normas de la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- solicitó con carácter de urgencia al Estado de Guatemala lo siguiente: “...**La Comisión tomó nota con profunda preocupación de que la situación en cuanto a la violencia y la impunidad parece haberse agravado y recordó la importancia de garantizar urgentemente que los trabajadores puedan llevar a cabo sus actividades sindicales en un clima exento de temor, amenazas y violencia... .. La Comisión urgió al Gobierno a que garantice un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que dé amparo contra actos que violen los derechos fundamentales...**” (Los subrayados son propios)

## PROPUESTA DEL MSICG

En ese sentido, la propuesta del MSICG [**que se acompaña como Anexo III del presente documento**] consiste en la introducción de reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad a efecto de crear un recurso sencillo, de rango constitucional, gratuito y de efectos inmediatos que al mismo tiempo de cumplir con lo establecido en el párrafo 1 del Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permita frenar los efectos de la violación sobre el trabajador de manera inmediata a fin de que la situación jurídica de fondo pueda ser discutida ante los tribunales competentes y a través de los procedimientos aplicables sin que exista la presión sobre el trabajador o trabajadora de los efectos económicos y sociales que de manera inmediata tiene la violación a sus derechos lo cual automáticamente eliminaría la motivación para dilatar la resolución de fondo del asunto y la ejecución de lo resuelto.

### LA INEXISTENCIA DE CONTROLES ADECUADOS DE LA ACTUACION DE LOS TRIBUNALES:

Aunque la legislación procesal guatemalteca regula plazos perentorios para la emisión de resoluciones así como para su notificación; estos rara vez se cumplen en virtud de no existir mecanismos que permitan establecer a ciencia cierta las fechas en las que se han emitido las resoluciones.

Lo anterior tiene como consecuencia que en la mayoría de los casos una resolución aparece dictada dentro del plazo establecido por la ley para el tipo de resolución de que se trate pero la misma es notificada muchos meses después del plazo establecido para notificación.

Si se analiza la fecha de recepción de la resolución en el centro encargado de notificar, suele notarse que en realidad, la resolución ha sido notificada en tiempo y; en consecuencia, resulta evidente que la resolución ha

sido ante fechada por el tribunal; extremo que solamente es presumible ya que no existe un control adecuado de la fecha en que se ha emitido la resolución respectiva.

Esto permite que al analizar un expediente, difícilmente se encuentren incumplimientos en los plazos establecidos para resolver evidenciándose únicamente dilaciones en los plazos para notificar.

En ese sentido se hace necesario el establecimiento de controles efectivos que permitan datar a ciencia cierta las resoluciones emitidas por los tribunales ya que del nivel de certeza de tal datación dependerá evaluar efectivamente y detectar dilaciones en la emisión de las resoluciones.

## PROPUESTA DEL MSICG

El MSICG considera que para establecer un control adecuado sobre las fechas en que se emiten las resoluciones se hace necesario implementar con carácter obligatorio un libro de control de resoluciones emitidas en cada tribunal de trabajo y previsión social que reúna como mínimo los siguientes datos: Número de proceso, nombre de las partes, tipo de resolución, fecha de emisión, firma del Juez.

Estos libros deberán ser revisados diariamente por personal de la Corte Suprema de Justicia que deberá tomar dichos datos y publicarlos en el sitio web del Organismo Judicial a manera de que cualquier ciudadano pueda consultar las resoluciones dictadas diariamente y los procesos en los que se dictaron, lo que no solo facilitaría el control y crearía un mecanismo de fiscalización social sobre el cumplimiento de los plazos sino que impediría la alteración de las fechas de las resoluciones para simular el cumplimiento de los plazos procesales.

## LA IMPLEMENTACION DE MODALIDADES DE CONTRATACIÓN FRAUDULENTE

Las garantías laborales provienen formalmente del establecimiento de una relación laboral y en consecuencia desde el año 1996 en Guatemala se vienen intensificando mecanismos que tienen como fin; sea la extracción de la relación laboral del marco regulatorio del derecho del trabajo o la sujeción del trabajador a modalidades de contratación temporal que limitan las posibilidades de los trabajadores y trabajadoras de poder ejercer libremente sus derechos al permitir que ante su sindicalización, el planteamiento de una negociación colectiva o el mero reclamo administrativo o judicial por el incumplimiento de sus garantías laborales, sean objetos de despidos.

A partir del año 1996, el Estado de Guatemala comenzó a implementar mecanismos de contratación fraudulenta manifestados en el ocultamiento o disfraz de la relación laboral mediante figuras contractuales no laborales, mismas que desde ese año han proliferado y cuyo modelo se ha trasladado a las empresas del sector privado dentro de ellas el sector agrícola y textil.

El efecto de estos mecanismos de contratación ha sido que el trabajador o trabajadora afectado, previo a solicitar su reinstalación o a exigir el cumplimiento de sus garantías laborales, debe necesariamente promover un proceso en el cual se declare la naturaleza laboral del vínculo que lo une con su empleador, esto a pesar que la legislación laboral es clara al establecer cuáles son las características de una relación laboral y a que la forma que se le dé al contrato no prevalece sobre las condiciones reales, situación que no sólo prolonga el lapso que media entre la violación de sus derechos y su efectiva reparación sino que además extiende los efectos de la violación a sus garantías laborales por todo este tiempo.

Entre los mecanismos más comunes en que esto se ha manifestado tenemos los contratos por servicios profesionales, los contratos de comodato y de arrendamiento que se formalizan mediante contratos administrativos, mercantiles o contratos de naturaleza civil regidos por el Código Civil y en virtud de los cuales los trabajadores y trabajadoras se ven obligados a facturar por sus servicios y, siendo que estas modalidades de contratos no son laborales y en consecuencia se ubican al margen de la protección que brinda la legislación laboral, conllevan en la práctica no sólo la inexistencia de estabilidad laboral sino que además la pérdida del trabajador y trabajadora del acceso al seguro social; impiden el ejercicio de sus derechos de sindicalización y negociación colectivas así como les impiden el acceso a otras garantías económicas y sociales derivadas de la relación de trabajo como por ejemplo la protección del salario mínimo, las limitaciones a la embargabilidad del salario, las limitaciones de la jornada de trabajo, la protección a la maternidad, el pago de indemnización por despido injustificado y el acceso a las prestaciones salariales reconocidas por la legislación laboral, entre otras.

Este disfraz de las relaciones laborales fue abordado por la Organización Internacional del Trabajo que, ante la proliferación mundial de estas modalidades de contratación como mecanismos de abaratamiento de los costos laborales a efecto de competir con otros mercados en el marco de la globalización, por ello se emitió la Recomendación 198 de la OIT, Sobre la Relación de Trabajo, 2006.

Otro mecanismo de limitación a las trabajadoras y trabajadores del acceso a las garantías laborales, los constituye la generación de condiciones de inestabilidad laboral mediante la contratación temporal en labores de naturaleza permanente, cuya finalidad es incrementar la vulnerabilidad del trabajador o trabajadora y en consecuencia evitar el ejercicio de derechos fundamentales como la libre sindicalización y negociación colectiva así como evadir el pago de la indemnización por despido injustificado y de la seguridad social.

De conformidad con la legislación laboral guatemalteca, la contratación temporal se establece como un mecanismo excepcional de contratación, viable solamente en los casos en que la naturaleza temporal o accidental de la obra requieran de contratar a una persona por un tiempo determinado y, si bien es cierto, ante el fraude de dicha normativa la legislación presume que el contrato es de naturaleza permanente, esta presunción solamente puede hacerse valer mediante un proceso judicial que no impide el despido del trabajador ni le libra de los efectos de la falta de acceso al trabajo.

En términos de ejercicio de libertad sindical, estos mecanismos de contratación impiden el acceso a la libertad sindical puesto que al ejercerse, el contrato simplemente no es renovado y en términos de negociación colectiva, al plantearla, el trabajador o trabajadora se enfrenta con esa misma situación.

En la iniciativa privada, esta modalidad de contratación es utilizada cada vez con más frecuencia en productos agrícolas de exportación como el café, el azúcar y el banano, y en la industria textil en donde paulatinamente los puestos de trabajo permanentes han sido sustituidos por trabajadores temporales, para ser más puntuales por trabajadores que son contratados cada dos meses y cada dos meses se les renuevan los contratos.

Esta inestabilidad laboral, al mismo tiempo de que impide el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, crea condiciones de vulnerabilidad que conducen al trabajador o trabajadora a contratarse incluso por salarios inferiores al salario mínimo establecido y en condiciones sumamente precarias.

En términos de cumplimiento de órdenes judiciales, estos mecanismos de contratación tienen un objetivo claro, el impedir el reclamo de las garantías laborales, lo cual resulta sumamente persuasivo.

## PROPUESTA DEL MSICG

Para los efectos de enfrentar la problemática derivada de la implementación de mecanismos fraudulentos de contratación el MSICG ha presentado a las distintas bancadas representadas en el Congreso de la República de Guatemala una propuesta de Ley de Regularización de Relaciones Laborales **[Se acompaña como Anexo IV del presente documento]** que desarrolla la recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-.

El objetivo de dicha propuesta de ley es establecer mecanismos de protección y prevención contra la implementación estas modalidades fraudulentas de contratación así como establecer mecanismos que permitan la regulación de las relaciones que actualmente existen bajo dichas modalidades sin que ello coloque en riesgo al trabajador o trabajadora de perder su puesto de trabajo.

Complementando esta disposición el MSICG ha presentado a diversas bancadas del Congreso de la República también una propuesta de Reformas a la Ley de Servicio Civil **[Se acompaña como Anexo V del presente documento]** y una propuesta de Reformas a la Ley de Servicio Municipal **[Se acompaña como anexo VI de presente documento]**

### LA EXISTENCIA DE CONDICIONES FAVORABLES A LA EVASIÓN DE RESPONSABILIDADES PATRONALES

La existencia de condiciones favorables propiciadas por el propio ordenamiento jurídico que generan un incentivo adicional para la dilación de los procesos ya que la duración de los mismos, si no doblega la voluntad del trabajador o trabajadora en la defensa de sus garantías laborales, permite el tiempo necesario para generar los cambio admisibles según dicha normativa para que el momento de ejecutar la sentencia judicial esta resulte inejecutable.

La legislación mercantil en Guatemala regula la denominada “Sociedad Anónima” como uno de los mecanismos más propicios para la creación de condiciones de evasión de las responsabilidades patronales toda vez que la misma limita la responsabilidad de los socios al capital aportado a la sociedad, permite la emisión de acciones al portador sin que exista registro alguno de la identidad de los socios y se puede constituir con un capital mínimo de Q. 5,000.00, mismo que muchas veces ni siquiera es localizable; en los casos de sociedades extranjeras, admite que las mismas adopten la nacionalidad guatemalteca aún y cuando los socios no lo sean y permite que su representante legal sea un gerente que a su vez es empleado de la sociedad, quien finalmente resulta responsable penalmente en el caso de desobediencia de las resoluciones judiciales.

Como una facilidad adicional, esta figura asociativa permite que la sociedad tenga un giro de negocios muy superior a su capital localizable y ejecutable en caso de una resolución judicial especialmente laboral, lo que admite que una sociedad con un capital de Q.5,000.00 pueda tener una planilla laboral que supere el Q.1.000,000.00 y realice negocios por sumas aún mayores. Por otra parte, el anonimato de los socios y la imposibilidad jurídica de que estos sean demandados y de que respondan con su patrimonio por las obligaciones de la sociedad, aún y cuando medie un actuar fraudulento.<sup>1</sup>

En términos prácticos, esto da lugar a que muchas empresas creen empresas satélites a través de las cuales contratan a los trabajadores y entre las cuales les rotan con la finalidad de impedir la existencia de certeza en

<sup>1</sup> Un ejemplo de esta situación lo aporta el caso de la entidad: “Industrias acrílicas de Centro América, S.A.”

cuanto a la identidad real del patrono y en caso de ser demandadas, que las sociedades sean abandonadas y sustituidas por otras haciendo que las resoluciones judiciales no puedan ejecutarse o que exista imposibilidad de sancionarles por incumplimientos tributarios y falta de pago de los aportes a la seguridad social; esta situación, no es susceptible de solucionarse efectivamente por la vía de las sanciones penales ya que, legalmente, es el gerente el representante legal de la sociedad y, este es a su vez también un empleado de la misma.

Otro mecanismo que suele utilizarse es que cuando un patrono que esta constituido como Sociedad Anónima está por ser vencida en juicio, traslada sus bienes inmuebles a una sociedad anónima, a partir del momento del traslado estos forman parte del patrimonio de esta nueva sociedad y esta puede venderlos o aportarlos a su vez a otra sociedad anónima. Dada la naturaleza de las acciones que son las que representan el capital de la sociedad anónima y la imposibilidad legal de demandar a los socios en lo individual, esto da lugar a que muchas resoluciones judiciales queden sin ejecución por imposibilidad material de ejecutarlas<sup>2</sup>.

A parte de esto, el Código Civil regula créditos denominados de primera clase, como en el caso de las hipotecas, mismos que tienen legalmente preferencia en cuanto a ejecución sobre los bienes y que es reconocida y reforzada actualmente incluso por el inciso b) del artículo 101 del Código de Trabajo.

En la práctica, estas regulaciones consienten que en el caso de que un empleador sea demandado y posea un bien inmueble, este aproveche la duración del proceso para gravarlo con una hipoteca simulada y que al momento de la ejecución de lo resuelto por el tribunal, baste simplemente con ejecutar dicha hipoteca y excluir el crédito laboral mediante una tercería excluyente de dominio.<sup>3</sup>

En el año 1949 se introdujo al Código de Trabajo una reforma en virtud de la cual en los casos de despido injustificado se establecía la reinstalación como una posibilidad del trabajador y el pago de los daños y perjuicios se extendía ilimitadamente durante toda la tramitación del proceso, posteriormente, al reformarse luego de 1954, estas regulaciones fueron eliminadas dejando únicamente la responsabilidad de daños y perjuicios limitada a un máximo de doce meses. Actualmente, aún y cuando el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-, ratificado y vigente para Guatemala restaura el derecho a la reinstalación o readmisión en el trabajo como opción del trabajador o trabajadora en los casos de despido injustificado, esta disposición carece de cumplimiento práctico debido esencialmente a que el propio Código de Trabajo en su artículo 69 reconoce paradójicamente como un derecho del patrono el violentar la ley mediante un despido injustificado.

En materia de negociación colectiva, este tipo de disposiciones han fundamentado criterios que legitiman los actos de represión en contra de la negociación colectiva convirtiendo los casos excepcionales en regla general; tal es el caso de las solicitudes de autorización para terminación de los contratos de trabajo previstas en el artículo 380 del Código de Trabajo, lo cual en términos prácticos ha eliminado la protección establecida por la ley al ejercicio de la negociación colectiva toda vez que la posibilidad de que la autorización se otorgue sin prejuzgar sobre la justicia o injusticia del despido ha dado lugar a que los jueces otorguen el ciento por ciento de las solicitudes recibidas por parte de los patronos sin que exista una posibilidad real de defensa por parte del trabajador o trabajadora afectada.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo de esta situación lo aportan los casos de la entidad: “La Exacta, S.A” y los casos de las empresas de la estiba en Puerto Quetzal.

<sup>3</sup> Un ejemplo de esta situación lo constituye el caso de la “Compañía Agrícola Las Delicias, S.A”

A lo anterior se suma la práctica judicial de omitir el otorgar medidas precautorias a favor de los trabajadores para garantizar las resultas del juicio, lo que permite a la parte empleadora la movilidad de bienes y capitales para evitar la ejecución de las resoluciones judiciales.

La suma de todas estas circunstancias conducen a que el atractivo práctico de la dilación de los procesos no se limite exclusivamente a doblegar al trabajador o trabajadora en la defensa de sus derechos mediante el recrudecimiento de los efectos económicos y sociales para sí y para su familia de la violación que ha padecido, sino que a ganar el tiempo necesario para poder, en caso de que el trabajador no se doblegue, ejecutar algunas de las opciones que admite la legislación nacional para evadir el efectivo cumplimiento de la resolución judicial que ordene la restauración y reparación de la garantía afectada.

## PROPUESTA DEL MSICG

El MSICG ha propuesto como parte de su agenda legislativa una serie de reformas al Código de Comercio que persiguen eliminar el ocultamiento del capital real de las sociedades y empresas constituidas de conformidad con las leyes mercantiles actuales. Este ocultamiento es producido por las empresas a través de figuras mercantiles con el ánimo de evadir el pago de impuestos, prestaciones laborales y pago de cuotas al seguro social de los trabajadores y trabajadoras con estas reformas se estaría dando cumplimiento a las recomendaciones realizadas por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en cuanto a la situación que padecen, entre otros, los trabajadores y trabajadoras de la industria de la maquila.

Esta propuesta ha sido entregada a distintas bancadas del Congreso de la República de Guatemala y contempla específicamente la reforma de los artículos 14, 19, 21, 30 y 108 del Código de Comercio de Guatemala. **[Se acompaña como anexo VII de presente documento]**

De la misma forma, el MSICG ha elaborado una propuesta de reformas al Código de Trabajo que se orienta a solucionar la problemática expuesta en el presente apartado y que, si bien no ha sido presentada aún a las bancadas representadas en el Congreso de la República de Guatemala se acompañan a este documento. **[Se acompaña como anexo VIII de presente documento]**

El MSICG considera también que existe la necesidad de revisar y reformar el Código Civil y en estos momentos se encuentra en la etapa de análisis del mismo con la finalidad de elaborar una propuesta de reformas.

## LA INEXISTENCIA DE PERICIA EJECUTIVA POR PARTE DE LOS TRIBUNALES

Un problema práctico en la ejecución de resoluciones ha sido la falta de pericia y energía por parte de quienes actúan como ministros ejecutores de las mismas.

Antes de la modificación del Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia que regula el Centro de Servicios Auxiliares de la administración de justicia en el sentido de centralizar las notificaciones en el mismo, la ejecución de las resoluciones era realizada por los notificadores del tribunal, que al no tener la calidad de Juez ni la capacitación y especialización necesaria para realizar las ejecuciones, tenían un actuar sumamente débil al momento de requerir el cumplimiento de una resolución judicial.

Esta situación tampoco cambió cuando la labor de notificación fue centralizada en el Centro de Servicios Auxiliares de la administración de justicia toda vez que la misma continuó siendo realizada por empleados auxiliares de la administración de justicia sin especialización en materia de ejecución de resoluciones judiciales.

A esto se suma que dichos funcionarios carecen de facultades para tomar medidas urgentes y necesarias para la adecuada ejecución de las resoluciones judiciales como por ejemplo trabar embargos lo cual conduce a que el acto de requerimiento de cumplimiento de una resolución judicial, se reduzca básicamente a una simple notificación.

## PROPUESTA DEL MSICG

El MSICG considera necesaria la creación de tribunales específicos de ejecución que se encarguen específica y exclusivamente de la ejecución de las resoluciones emitidas por los tribunales de trabajo y previsión social.

Estos tribunales y su personal deben estar dotados de la formación y actualización adecuada, de los mecanismos idóneos y logística necesaria para poder tomar y ejecutar de manera efectiva las decisiones urgentes que demande la ejecución de las resoluciones judiciales.

Esto requiere de la modificación de algunas Leyes existentes que actualmente se encuentran siendo analizadas por el MSICG a efecto de generar una propuesta concreta.

### LA DEBILIDAD Y FALTA DE PERSUASIÓN DE LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

Si bien es cierto la situación de incumplimiento de resoluciones judiciales y los efectos económicos y sociales que para el trabajador o trabajadora tienen las violaciones a sus garantías laborales no se resolverán a través del Derecho penal y la mera regulación de sanciones de esta índole, es evidente que resulta necesario el establecimiento de sanciones persuasivas.

En lo que respecta al delito de desobediencia, esta fue atenuada mediante una reforma al Código Penal en el sentido de eliminar la pena de prisión y dejar únicamente la pena de multa, lo cual convierte al delito en una bagatela jurídica conocida por los tribunales menores y no resulta persuasiva.

Lo mismo sucede con el delito de alzamiento de bienes o la falta de sanción penal para las personas que con la finalidad de impedir o dificultar el trámite de un proceso se niegan a recibir las notificaciones aún y cuando sea el lugar en donde puede notificárseles legalmente.

A parte de ello, es necesario revisar la legislación penal con la finalidad de cumplir con los requerimientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo que han solicitado la regulación de una figura penal que sancione la imposición de modalidades de trabajo asimilables al trabajo forzoso y la eliminación de figuras delictivas que penalizan el ejercicio del derecho de huelga o la protesta social.



## PROPUESTA DEL MSICG

El MSICG se encuentra analizando la normativa penal y en proceso de elaboración de una propuesta concreta en este sentido.

## DEFICIENCIAS EN LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

---

### FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

La Inspección de Trabajo, de conformidad con los principios del Derecho del Trabajo y la legislación que le es aplicable, debe desempeñar tres funciones básicas:

**1. La Constatación y Fiscalización (Preconstitución de Prueba).** Que consiste en la verificación de la existencia o no de violaciones a las leyes laborales, función que requiere del Inspector de Trabajo dos características fundamentales:

- a. Perspicacia jurídica.
- b. Perspicacia lógica.

Ambas características debiesen de funcionar de manera conjunta para detectar la violación de la norma laboral y los mecanismos a través de los cuales se ejecuta y la habilidad de requerir la información que lógicamente contribuya a determinar la existencia o no de la violación denunciada. Esto tiene por objeto no incurrir en arbitrariedad en contra de alguna de las partes y preconstituir los elementos de convicción necesarios sea para la imposición de la sanción administrativa o para facilitar la labor del Juez en caso de que se plantee la demanda. Por otra parte, el adecuado manejo de estas cualidades tendría como efecto que las prevenciones formuladas fuesen más precisas y facilitaría la constatación del efectivo cumplimiento o incumplimiento de las mismas.

**2. Función Conciliadora:** Uno de los objetivos de la creación de una vía administrativa, radica en la posibilidad de que a través de la misma se pueda solucionar el problema surgido lo que tendría como efecto no solo la descarga del trabajo en tribunales sino que también el cumplimiento de la norma. Ahora bien, una adecuada constatación de la violación y la precisión en las prevenciones formuladas proveería al Inspector o Inspectora de los elementos necesarios para la realización de las dos funciones fundamentales de la conciliación:

- a. La función Educadora.
- b. La función Persuasiva.

La labor de la Inspección de Trabajo se desarrolla en un ámbito sumamente escabroso, exactamente en el punto en el que chocan los intereses del capital y el trabajo y, regularmente, su labor es cuestionada por ambas partes ya que, mientras el patrono le ve como un defensor prusiano del trabajador, el trabajador lo ve como un funcionario corrupto al servicio del patrono. En ese orden de ideas, la función del Inspector de Trabajo debe ser en primer lugar educadora para ambas partes partiendo de su conocimiento tanto de la norma como de sus principios y sus reglas de interpretación a efecto de simplificar el conflicto jurídico en un lenguaje entendible para ambas partes y proponer los mecanismos para el cumplimiento de la norma y; en segundo lugar, debe realizar una función persuasiva respecto a los posibles efectos de insistir en la inobservancia de la norma y sobre esta base proponer formulas de solución apegadas al respeto de las garantías laborales.

Es preciso recordar que en el quinto considerando del Código de Trabajo, se indica: "Que las normas del Código de Trabajo deben inspirarse en el principio de ser esencialmente conciliatorias entre el capital y el trabajo y atender a todos los factores económicos y sociales pertinentes". La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 103 regula: "las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son

conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes". De tal forma que, al tenor de todo esto, la normativa que regula las relaciones de trabajo conllevan en sí mismas ese principio conciliador, ello porque regulan las condiciones en que se ha de prestar el trabajo, entendidas estas como las obligaciones de quien lo recibe y los derechos de quienes lo prestan. El artículo 106 constitucional reconoce el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales y considera nulo ipso jure cualquier acto, disposición o resolución que los niegue, restrinja, limite o tergiversarse. En ese sentido es evidente que la verdadera conciliación entre los intereses del capital y del trabajo, es concebido legalmente por nuestro ordenamiento jurídico como el respeto de las normas que lo regulan ya que, siendo estas por naturaleza conciliadoras, toda vez que el propio establecimiento de los derechos y obligaciones de las partes de la relación, además de encaminar hacia la realización del principio de justicia social (artículo 101 constitucional), debiese crear certeza jurídica que, sobre la base de la obligación de observancia de la ley que recae sobre todos por igual -patronos y trabajadores-, los intereses de ambas partes debiese a su vez conciliar los intereses contrapuestos y a la vez coadyuvantes de ambas partes.

En ese orden de ideas, es lógico suponer que el pilar fundamental de la conciliación en el Derecho de Trabajo no es más que la observancia de la ley ya que si esta obligación general se satisface sería ilógico imaginar que sobreviniese un conflicto ya que este surge de la violación de esas normas de observancia general y es lo que produce que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, deba hacer efectiva la garantía de coercibilidad de esa norma -por inspiración conciliatoria- a efecto de restablecer la armonía rota mediante la violación de la misma.

Ahora bien, esta función conciliadora no puede ni debe ser interpretada como un mecanismo para otorgar a los trabajadores prestaciones, garantías y derechos inferiores a aquellas que les garantizan los convenios internacionales ratificados por Guatemala, la Constitución, las leyes, los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo o las propias disposiciones contractuales cuando superen tales garantías.

Teniendo en cuenta esto, el éxito de esta función conciliadora depende básicamente de un adecuado cumplimiento de las funciones educadoras y persuasivas del Inspector de Trabajo.

**3. Función Sancionadora:** A partir de la reformas implementadas al Código de Trabajo en cuanto al conocimiento de las faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, la labor de los inspectores e inspectoras de trabajo adquirió igualmente características punitivas mismas que deben evaluarse a efecto de medir el impacto en cuanto a la consecución del respeto de las normas laborales.

Sin embargo, la eficacia de la Inspección de Trabajo depende de un adecuado cumplimiento de las tres funciones de la misma, el privilegiar alguna de estas no solamente reduce esta eficacia sino que afecta a alguna de las partes y, lejos de prevenir el conflicto, lo crea.

## LA SUSTITUCIÓN DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA POR LA IMPOSICION DE UNA FUNCIÓN CONCILIATORIA

A pesar de que una de las principales funciones de la Inspección de Trabajo es fiscalizar y velar por la plena vigencia de la legislación laboral y que es la realización adecuada de dicha función la que garantiza la persuasión para el cumplimiento de la misma, la Inspección de Trabajo en Guatemala ha venido obviando tal función y ha establecido como una práctica común entre los Inspectores de Trabajo la imposición de una función conciliadora cuyo único efecto práctico ha sido el fomento de la impunidad y la pérdida de efectividad de la normativa cuya positividad está obligada a garantizar.

Si bien es cierto, el ordenamiento jurídico guatemalteco no le otorga a la Inspección de Trabajo la facultad de imponer sanciones de manera directa, resultaría falso afirmar que carece de dicha facultad toda vez que, aun a pesar de los retrocesos en esta materia, la Inspección de Trabajo cuenta con la posibilidad de instar la sanción a través de los tribunales de trabajo y previsión social.

El problema básico reside en las notables debilidades existentes y la política establecida por el propio Ministerio de Trabajo que conlleva a que los Inspectores de Trabajo no realicen de manera adecuada la labor de fiscalización ya que es en la debilidad de esta función que descansan las causas por las cuales su actuación no sea persuasiva debido a que es en esta etapa en la que se genera la prueba que posteriormente podría fundamentar la imposición de una sanción por parte de los tribunales de trabajo y previsión social y este problema, tampoco sería resuelto por el establecimiento de un sistema de sanción directa en virtud de que esas mismas debilidades implicarían que al ser revisada la sanción por un órgano de la justicia ordinaria o de la justicia constitucional, las mismas no fueren sostenibles en el marco de las garantías básicas que prevé el Estado de derecho.

Si bien es cierto, el discurso institucional del Estado de Guatemala se ha centrado en justificar la falta de persuasión en el accionar de los inspectores de trabajo argumentando a favor de ello la falta de facultades de sanción directa; es cierto también que el hecho de que la sanción deba instarse a través de una demanda incidental ante un tribunal de trabajo y previsión social no implica necesariamente que no exista ese poder sancionatorio ni tampoco que con esto se elimine el efecto persuasivo de la sanción y, en todo caso, si el problema derivara de la lentitud de los procesos, podría solucionarse creando tribunales específicos para conocer de las faltas contra las leyes de trabajo y previsión social.

El caso es que este efecto persuasivo de la sanción, depende de la posibilidad de que la misma resulte ejecutable, garantía que no puede conseguirse, con independencia de que la sanción la imponga en primera instancia un tribunal o un órgano administrativo, si los hechos que motivan tal sanción no se encuentran adecuadamente constatados y si la prueba generada a través de la función fiscalizadora carece del nivel de calidad necesario para garantizar que la sanción sobrevivirá al ejercicio del derecho de defensa de a quien la misma se le impone.

De allí que la política de la Inspección de Trabajo de sustituir la función fiscalizadora por una función conciliatoria instrumentalizada contribuya en poco a la efectividad y persuasión de la sanción y cause un grave daño a las trabajadoras y trabajadores al no permitirles preconstituir la prueba que requieren para el éxito del reclamo judicial de sus derechos en virtud de que en la mayoría de los casos, esta prueba se encuentra en documentación, registros y situaciones que solamente pueden ser constatados por un Inspector de Trabajo y a los cuales en condiciones regulares el afectado o afectada por la violación de sus derechos no tiene acceso.

En muchas ocasiones, el MSICG recibió quejas de las trabajadoras y trabajadores en el sentido de que los inspectores de trabajo indicaban que su función era la de conciliar y que se negaban a requerir la documentación o constatar los hechos denunciados relativos a graves violaciones a los derechos laborales y sindicales, lo cual era difícilmente constatable ya que en las actas se suele hacer constar que son los trabajadores los que solicitan reuniones con carácter conciliatorio y, al fracasar la conciliación, igualmente se hace constar en las mismas actas que han sido los trabajadores quienes han solicitado el agotamiento de la vía administrativa aún y cuando ello ha sido producto del accionar unilateral del Inspector de Trabajo, con el efecto de que el accionar de la Inspección de Trabajo, más allá de persuadir, evita dotar a los trabajadores de la prueba que necesitan para el éxito en sus reclamaciones judiciales aún y cuando esa prueba se asienta en

documentación o hechos que el Inspector debería requerir o constatar incluso de oficio por encontrarse dentro de las facultades que les reconoce la ley.

Lamentablemente, la mayor parte de trabajadores o trabajadoras que acuden a la Inspección de Trabajo carecen del nivel de conocimiento necesario para poder hacer que al menos quede constancia en las actas de los Inspectores de su inconformidad con el procedimiento implementado por estos y por otra parte tampoco las organizaciones cuentan con los equipos técnicos ni los recursos suficientes que les permitan proporcionar asistencia profesional incluso a sus propios miembros de base y no digamos a las trabajadoras y trabajadores que no se encuentran sindicalizados, que son la mayoría.

A pesar de esto, finalmente se ha logrado contar con dos casos debidamente documentados uno de los cuales afecta directamente el comercio con los Estados Unidos.

El primer caso que ilustra esta situación y que consideramos paradigmático, básicamente porque el mismo se origina en el despido de una compañera que participó en la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo acreditada por la Confederación Sindical Internacional –CSI- y que, además, es Abogada y parte del Consejo Técnico del MSICG, lo que permitió que su defensa se realizara con un alto nivel de manejo de la normativa laboral aplicable. Presentamos a continuación dicho caso.

### **CASO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG**

El Inspector de Trabajo MIGUEL ANGEL ZAPETA VELASQUEZ fue asignado para atender la diligencia de adjudicación número R1-2059-2010, motivada por la denuncia realizada por la compañera LESBIA GUADALUPE AMÉZQUITA GARNICA en contra de la Fundación Friedrich Ebert por su despido en represalia por la realización de actividades sindicales legítimas durante la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo, mientras participaba acreditada en dicha Conferencia por la Confederación Sindical Internacional –CSI-. Despido que le fuera comunicado verbalmente el 12 de junio de 2010 en la propia sede de OIT y que le fuere ratificado por escrito y sin causa justificada el día 16 de junio de 2010 a su arribo a Guatemala y mientras se encontraba gozando de una licencia con goce de salario por parte de su patrono, Fundación Friedrich Ebert.

Con fecha 28 de junio de 2010, el Inspector de Trabajo MIGUEL ANGEL ZAPETA VELASQUEZ se apersonó junto a la compañera LESBIA GUADALUPE AMÉZQUITA GARNICA en la sede de la Fundación Friedrich Ebert, ubicadas en la dieciséis calle, cero guión cincuenta, zona Diez, nivel doce del Edificio “Torre Internacional”. Llamando poderosamente la atención que al arribar al lugar, el libro de control de asistencias que permanecía en el mostrador de la Secretaría hasta pocos días antes de interponerse la denuncia en la inspección del trabajo, ya no se encontraba en el lugar en ese momento, sobre todo después de que el Inspector demorará la Inspección más de una hora. Resultó sumamente llamativo que el Inspector de Trabajo durante la diligencia preguntara a la Administradora de la Fundación Friedrich Ebert por qué no se le había invitado a más actividades.

En el punto tercero del acta respectiva, tal y como consta en el expediente de mérito, la denunciante ratificó los extremos de su denuncia, incorporó documentación que acreditaba los extremos alegados y solicitó al Inspector cumpliera con su función fiscalizadora del cumplimiento de la normativa laboral requiriendo la exhibición de documentación de la relación laboral que se detalla en el acta respectiva y que existía obligación legal de exhibir por parte de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung de conformidad con lo establecido en el artículo 61 inciso f) del Código de Trabajo.

Es necesario señalar que en la solicitud realizada a la Inspección General de Trabajo, en la denuncia presentada por la Compañera LESBIA AMÉZQUITA, en ningún momento se pidió una intervención conciliatoria de la Inspección del trabajo sobre la vulneración de los derechos humanos irrenunciables y de orden público denunciados sino la de constatación y corrección de las violaciones a las leyes de trabajo en las que incurrió la parte patronal, tal y como consta en el memorial recibido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con fecha 24 de junio de 2010.

Pese a esto y haber sido requerido expresamente para ello, el Inspector de Trabajo MIGUEL ANGEL ZAPETA VELASQUEZ, en el punto cuarto del acta de fecha 28 de junio de 2010, manifiesta: “El inspector de trabajo actuante procedo a hacer del conocimiento de la denunciante **que nuestra función, tal y como lo regula el artículo doscientos ochenta y uno inciso e) que indica que se debe buscar la conciliación extrajudicial y, el derecho constitucional de defensa, y por expresa manifestación de la comparecientes patronal que no es indicada para poner a la vista la documentación obrero patronal y solucionar el presente caso, es que se le hace saber a la denunciante que el inspector de trabajo actuante tiene la facultad legal de requerir la documentación laboral de efecto inmediato**, pero que existe también las opciones (sic) de fijar audiencia conciliatoria en las instalaciones de la Inspección General de Trabajo, Sección de Visitaduría, con el objeto de si en la presente diligencia se procede a prevenir a la entidad patronal de poner a la vista la documentación que se le requiera y con ello verificar el extremo de lo denunciado y que se cumpla con lo regulado en las leyes laborales y convenios internacionales vigentes o que a requerimiento de ella se dé por agotada la vía administrativa conciliatoria y que sea un juez de trabajo quien determine el derecho que le asiste, por lo que en este momento le otorgo la palabra a la denunciante para que se pronuncie.” (Las negrillas y subrayados son nuestros).

Es necesario señalar que el artículo 281 inciso e) no establece que el mandato primordial de la Inspección de Trabajo sea la búsqueda de la conciliación y que la que le fue expresamente requerida a la Inspección General de Trabajo en el presente caso fue el cumplimiento de la establecida en el artículo 278, primer párrafo del Código de Trabajo. Es decir, constatar las violaciones incurridas y prevenir a la entidad patronal de ajustar su actuación a la legislación nacional e internacional del trabajo.

De la misma forma, debe señalarse que la compareciente en representación por la parte patronal dentro del acta que se cita, compareció como administradora de la Fundación Friedrich Ebert y firmó y selló en calidad de representante de la misma; por otra parte, la legislación laboral establece la obligación del patrono de poner a la vista la documentación; vale citar, que la representante de la parte patronal no indica que no tenga a su disposición la documentación relacionada, sino que argumenta que no es la persona indicada. No obstante, la obligación legal de ponerla a disposición es del patrono y en este caso, en la compareciente se realiza el supuesto contenido en el artículo 4 del Código de Trabajo, ya que es la representante del mismo dentro de la relación laboral.

Lo que resulta particularmente preocupante es que el Inspector de Trabajo reconoce que tiene la facultad de requerir de efecto inmediato la documentación propuesta por la denunciante; no obstante, no hace uso de tales facultades a pesar de serle requerido expresamente por la denunciante.

Ante esto, la compañera LESBIA GUADALUPE AMÉZQUITA GARNICA, en el punto Quinto del acta de fecha 28 de junio de 2010 protestó la actuación del Inspector de Trabajo y reiteró que solicitaba que se le requiriera la exhibición de la documentación requerida a la representante del patrono en la relación laboral y en virtud que hechos como el despido de que había sido objeto de forma ilegal, así como la jornada ordinaria de nueve horas que le había sido impuesta habían sido constatadas al poner a la vista del Inspector e incorporar la trabajadora

la documentación al expediente suficiente, se procediera a prevenir a la entidad patronal para que se ajustara a derecho.

En el punto sexto del Acta de fecha 28 de junio de 2010, el Inspector de Trabajo MIGUEL ANGEL ZAPETA VELASQUEZ deja constancia de lo expuesto en el numeral anterior de la siguiente forma: “El infrascrito Inspector de Trabajo dejo constancia de lo siguiente: 1. **De la expresa manifestación de la compareciente patronal y de la compareciente denunciante.** 2. **Que la parte patronal basado en su pronunciamiento se negó a atender a la autoridad de trabajo.** 3. **Haber tenido a la vista la documentación que se relacionó en el punto tercero y de los cuales se adjunta fotocopia simple al presente expediente;** 4. De haber hecho del conocimiento de la denunciante **que nuestra intervención es con el objeto de solucionar de manera extrajudicial los conflictos obrero patronales,** motivo por el cual se le indicó las opciones que la misma tiene, **sin que se ejerza sobre ella la obligación de aceptar cualquiera de ellas.** 5. Como quedó consignado en el punto tercero, **la solicitante solicita sea fijada audiencia para verificar las prevenciones,** pero en el punto quinto donde la denunciante protesta en contra de la actuación del inspector de trabajo actuante; en este momento dejo de conocer del presente caso **sin prevenir a la entidad patronal....**” (Las negrillas y subrayados son nuestros).

En el numeral 2 del punto Sexto, el Inspector de Trabajo MIGUEL ANGEL ZAPETA VELASQUEZ ejerce una defensa oficiosa de la Friedrich Ebert Stiftung aduciendo que no existió negativa a atender a la autoridad de trabajo; no obstante, esta afirmación y la carencia de resistencia a la acción fiscalizadora de la Inspección de Trabajo tiene su origen en que el Inspector de Trabajo se negó a cumplir con las obligaciones que le impone la ley evadiendo constatar las violaciones denunciadas y requerir la exhibición de la documentación relacionada de conformidad con los artículos 4, 61 inciso f), 278, 281 incisos a), b) y c) del Código de Trabajo, pese a que dicho cumplimiento le fue requerido expresamente de manera reiterada por la denunciante, derivando la protesta de su actuación de la negativa del Inspector de Trabajo de cumplir con las obligaciones inherentes a su cargo.

En el numeral 3 del punto Sexto, el Inspector de Trabajo manifiesta que tuvo a la vista la documentación presentada, misma en la cual se evidencian varias de las violaciones denunciadas; pese a ello, pese a ello el Inspector actuante incumple con su deber de prevenir a la Fundación Friedrich Ebert de ajustar su actuación al cumplimiento de la normativa invocada.

En el numeral 4 del punto Sexto, el Inspector de Trabajo manifiesta que su intervención era con el objeto de solucionar extrajudicialmente el conflicto; no obstante, a la Inspección de Trabajo nunca se le solicitó una intervención conciliatoria sino de constatación de violaciones a las leyes laborales de conformidad con las obligaciones que le impone el artículo 278 del Código de Trabajo. Aduce también el Inspector que la trabajadora no fue presionada para aceptar alguna de las opciones propuestas. Al respecto debe señalarse que entre las opciones propuestas estaba requerir la documentación de la relación laboral de manera inmediata, cuya solicitud fue reiterada por la trabajadora sin que el Inspector de Trabajo haya cumplido con dicho requerimiento. De esto se desprende que efectivamente existió una presión sobre la trabajadora que se materializó desde el mismo momento en que el Inspector desatendió el objeto de la denuncia que motivó la inspección, sus requerimientos y se negó a cumplir con las funciones que le establece la legislación laboral. De la propia acta, se desprende que finalmente, el Inspector de Trabajo, hizo lo que quiso y no lo que le fuera solicitado y lo que le manda la ley, para lo cual no se requirió del consentimiento de la trabajadora, sino que fue ejecutado de manera unilateral por el Inspector desoyendo las solicitudes reiteradas de la trabajadora de que ajustase su actuar a derecho. Tal y como se desprende del acta relacionada el inspector de trabajo abandonó en todo momento los principios de tutelaridad establecidos en las leyes de trabajo y las demás obligaciones que la ley le establece parcializando su actuación totalmente a favor de la parte patronal.

En el numeral 5 del punto Sexto, el Inspector de Trabajo manifiesta expresamente, que aún y después de haber tenido a la vista los documentos que demostraban varias de las violaciones a las leyes laborales denunciadas y cuya constatación fue solicitada a la Inspección General de Trabajo, no previno a la entidad patronal, con lo cual acepta expresamente el incumplimiento de sus obligaciones como Inspector de Trabajo establecidas en el artículo 281 inciso l).

Esta situación provocó que la compañera LESBIA GUADALUPE AMÉZQUITA GARNICA, antes de firmar el acta respectiva, razonara la misma pidiendo la destitución del Inspector de Trabajo, solicitud a la cual se sumó el MSICG en memorial presentado al Inspector General de Trabajo con fecha 14 de julio de 2010; sin embargo, a la presente fecha, no se ha tenido resolución alguna por parte de la Inspección General de Trabajo respecto a las solicitudes presentadas por la compañera LESBIA GUADALUPE AMÉZQUITA GARNICA y el MSICG.

### **CASO CAMBRIDGE**

Este es un caso paradigmático relativo a graves violaciones cometidas por la Empresa Cambridge, Sociedad Anónima, dedicada a la industria textil en Guatemala contra sus trabajadores y la parcialización de la función de la inspección a través de sus actuaciones a favor de la parte patronal. Todo esto fue constatado por la Institución del Procurador de los derechos Humanos de Guatemala, tal y como consta en el acta que adjuntamos a la presente.

El Procurador de los derechos humanos después de una investigación exhaustiva del caso determina que la parte patronal contaba con 450 trabajadores en el mes de enero del año 2008 y aduciendo bajas en la producción dejó de pagar las prestaciones laborales que por derecho le corresponden a los trabajadores, persuadiendo a la vez a varios de ellos para que presentaran su renuncia. Paralelo a ello la parte patronal anuncio el cambio de las instalaciones del centro de trabajo, en virtud de ello los trabajadores acudieron ante la Inspección del trabajo buscando la protección de sus derechos. Sin embargo en su actuación los inspectores no observaron el cumplimiento de las leyes permitiendo entre otras cosas que el empleador trasladara el centro de trabajo sin el consentimiento de los trabajadores y sin prevenirlo.

Con el traslado del centro de trabajo se disminuyo la producción y continuaron las violaciones a los derechos de los trabajadores, incluso se produjo el despido indirecto de 134 trabajadores, entre ellas 11 mujeres en periodo de lactancia y varias en estado de gestación.

A pesar de todas estas violaciones los inspectores limitaron su accionar a pasearse por las instalaciones de trabajo y a indicar a los trabajadores que la empresa podía retirar en todo momento los instrumentos de trabajo del centro de trabajo pues eran de su propiedad.

Ante estos acontecimientos y tratando de buscar la protección de sus derechos los trabajadores iniciaron las acciones legales ante el Juzgado primero de trabajo y previsión social el cual con fecha 14 de agosto del año 2008, bajo el expediente 1087-2008-235 dicto sentencia condenando a la parte patronal al pago de las prestaciones laborales que por derecho le corresponden a los trabajadores, sin embargo dicha sentencia no podrá ser ejecutada toda vez que no existen bienes. Esta situación se da constantemente en las maquilas.

Por ello En su respectiva actuación el Procurador de los derechos humanos resuelve:

- a) La violación del derecho humano al trabajo de los trabajadores y la existencia de indicios racionales de responsabilidad por parte de la Inspección general del trabajo, del Ministerio de trabajo y previsión social por no garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores.
- b) Ordena tomar una serie de medidas destinadas a garantizar los derechos de los trabajadores de la Industria de la Maquila en Guatemala dirigidas a los distintos poderes del Estado.
- c) Certificar lo actuado al Ministerio Público, entre otros.

### **INEFICACIA DE LA FUNCION CONCILIATORIA**

Ante la política del Ministerio de Trabajo de imposición de la función conciliadora de la Inspección de trabajo, el MSICG decidió evaluar la eficacia de la misma para los efectos de evaluar si esta tenía un impacto significativo aún y cuando, hasta en tanto no se realice un análisis de cada uno de los convenios conciliatorios arribados, no pueda establecerse el nivel de cumplimiento de la legislación laboral propiciado por tales condiciones.

Es de esa forma que, de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública, se solicitó la información respecto al número de denuncias recibidas y el número de denuncias conciliadas con indicación de la entidad denunciada por el período comprendido del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2006.

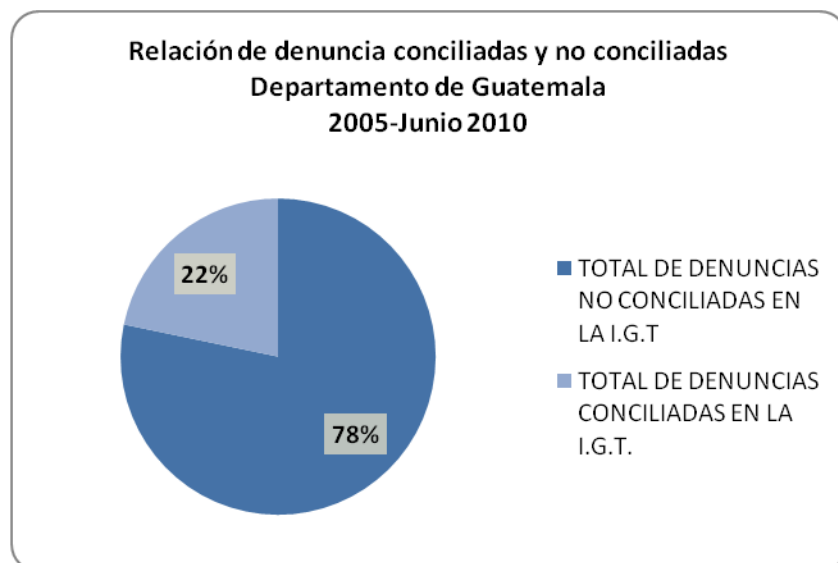
Debe señalarse que la información proporcionada fue únicamente la información del departamento de Guatemala, no así la del resto del país.

De tales datos se desprende que entidades como CAN-AM CENTROAMERICANA, SOCIEDAD ANONIMA / CAN AM CENTROAMERICANA, S. A (Denunciada en 375 ocasiones); B.J. CENTRAL AMERICA SOCIEDAD ANONIMA / B,J, SOCIEDAD ANONIMA / B J CENTRAL AMERICA, SOCIEDAD ANONIMA / B.J., SOCIEDAD ANONIMA / BJ CENTRAL AMERICA SOCIEDAD ANÓNIMA / BJ SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 307 ocasiones); CONDOR, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 265 ocasiones); NABLA RESIDENCIAL SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 247 ocasiones); SAM DEUK TEXTILES, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 232 ocasiones); SUN CHANG INTERNACIONAL, S.A. (Denunciada en 229 ocasiones); POLAR INDUSTRIAL, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 167 ocasiones); VERECO GUATEMALA, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 135 ocasiones); DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES CENTROAMERICANAS S.A. (Denunciada en 131 ocasiones); AGENCIA DE SEGURIDAD ISRAELI, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 121 ocasiones); TECNOPACK, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 115 ocasiones); MODAS CIELO, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 111 ocasiones); V.I.P. SECURITY, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 110 ocasiones); GEOTECNIA Y CIMENTACIONES, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 105 ocasiones); GRUPO ESCORPION S.A. (Denunciada en 103 ocasiones) y TROPIGAS DE GUATEMALA, SOCIEDAD ANONIMA (Denunciada en 101 ocasiones) son las entidades que superan las 100 denuncias en su contra por violaciones a los derechos laborales.

El total de las denuncias recibidas en la Inspección de Trabajo, en lo que respecta al departamento de Guatemala, nos arroja los datos que resumidos se expresan en la siguiente tabla:

<b>RESUMEN DE DENUNCIAS RECIBIDAS EN LA IGT 2005-JUNIO 2010</b>	
Entidades con más de 300 denuncias en la I.G.T.	2
Entidades con más de 200 denuncias en la I.G.T.	4
Entidades con más de 100 denuncias en la I.G.T.	10
Entidades con más de 90 denuncias en la I.G.T.	5
Entidades con más de 80 denuncias en la I.G.T.	1
Entidades con más de 70 denuncias en la I.G.T.	3
Entidades con más de 60 denuncias en la I.G.T.	1
Entidades con más de 50 denuncias en la I.G.T.	5
Entidades con más de 40 denuncias en la I.G.T.	9
Entidades con más de 30 denuncias en la I.G.T.	30
Entidades con más de 20 denuncias en la I.G.T.	33
Entidades con más de 10 denuncias en la I.G.T.	122
Entidades con más de 5 denuncias en la I.G.T.	253
Entidades con más de 2 denuncias en la I.G.T.	1035
Entidades con una denuncia en la I.G.T.	15058
<b>TOTAL DE DENUNCIAS AÑOS 2005 - JULIO 2010</b>	<b>16571</b>
<b>TOTAL DE DENUNCIAS NO CONCILIADAS EN LA I.G.T</b>	<b>12971</b>
<b>TOTAL DE DENUNCIAS CONCILIADAS EN LA I.G.T.</b>	<b>3600</b>

Como puede percibirse, aún y cuando de los mismos datos no resulte posible establecer un análisis sobre el nivel de cumplimiento de los derechos laborales cuya violación se denunció por parte de los trabajadores, resulta evidente que la labor conciliadora de la Inspección de Trabajo tiene un limitado efecto.



El gráfico presentado nos muestra que del total de denuncias recibidas por la Inspección de Trabajo en el departamento de Guatemala en el periodo comprendido del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2010, solamente se han conciliado el 22% por ciento de las mismas aún y cuando de esos datos no nos permitan constatar el nivel de certeza en cuanto a las quejas de los trabajadores respecto a la calidad de los convenios realizados ante dicha instancia.

No obstante, tampoco se puede aseverar sobre la base de estos datos, aún y cuando se presumiera que dichas conciliaciones implican el efectivo cumplimiento de los derechos reclamados por los trabajadores, que el énfasis de esta función conciliadora sobrepase la importancia de la función fiscalizadora de la Inspección de Trabajo toda vez que es el 78% de los casos en los cuales esta conciliación fracasa y que necesariamente implican que el trabajador o trabajadora debe acudir con sus reclamos ante los tribunales de trabajo y previsión social.

En todo caso, el establecimiento de la conciliación como prioridad de la inspección y no de la fiscalización y constatación de las denuncias, implica que en esta labor conciliadora, que además no muestra un porcentaje significativo de conciliaciones aún sin poder establecer la calidad de las mismas, en cambio si permite el tiempo necesario para que la prueba sea desaparecida o implantada por el patrono y es susceptible de afectar la calidad de la fiscalización de la Inspección o bien de privar al trabajador de los elementos de prueba necesarios para accionar ante los tribunales de trabajo.

De estos datos, tampoco se puede establecer en cuántos de los casos en los que se intentó conciliar, esta conciliación fue producto de una solicitud consciente del trabajador o trabajadora o bien de la imposición de la misma por parte del Inspector de Trabajo actuante, extremo factible si tenemos en cuenta el caso presentado en el capítulo anterior en donde se documentó tal situación, a pesar del nivel académico y de especialización de la trabajadora denunciante.

## DEBILITAMIENTO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Desde hace varios años los órganos de control de la OIT han venido solicitando al Estado de Guatemala la implementación de medidas tendientes a fortalecer la inspección del trabajo con miras a fortalecer el cumplimiento de las leyes laborales en el país, sobre este particular se manifestó la CAN 2010 en el sentido siguiente:

“La Comisión tomó nota con preocupación de que el Gobierno no ha mostrado suficiente voluntad política para luchar contra la violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas y para luchar contra la impunidad. La Comisión subrayó en este sentido la necesidad de que se realicen progresos significativos en relación con las sentencias condenatorias sobre actos de violencia contra sindicalistas y para garantizar que se sancione no sólo a los autores materiales sino también a los instigadores. **La Comisión pidió al Gobierno que intensifique sus esfuerzos para poner fin a la impunidad, inclusive aumentando considerablemente los recursos presupuestarios de la Justicia, la Fiscalía, la Policía y la Inspección de Trabajo.**”<sup>4</sup>

A pesar de ello tal y como consta en el informe titulado: Los presupuestos de los Ministerios de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, publicado en el año 2010 por la Organización internacional del trabajo, durante el gobierno actual se ha producido un debilitamiento deliberado de los presupuestos asignados y

---

<sup>4</sup> Las negrillas son nuestras.

devengados (ejecutados), en materia de asuntos laborales. Frente a lo que nosotros describimos como un incremento grave en el número de denuncias de violaciones a los derechos laborales fundamentales, la siguiente gráfica tomada de dicho informe ilustra mejor lo expuesto.

Presupuesto inicial y devengado del Ministerio de Trabajo y previsión social para asuntos laborales de Guatemala. Años 2005/2009

INICIAL		DEVENGADO	
Año	%	Año	%
2005	64,7	2005	78,1
2006	55,8	2006	72,5
2007	55,8	2007	44,8
2008	10,7	2008	15,6
2009	15,2		

Como se desprende del cuadro anterior durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010 el Presupuesto del Ministerio de trabajo y previsión social de Guatemala destinado a los asuntos laborales representa cada vez más, una fracción más reducida del presupuesto nacional ello debido en gran parte a que dentro del actual gobierno la mayoría de recursos se destinan a programas como el del Adulto mayor.

Presupuesto destinado a asuntos laborales relacionados con el gasto de aplicación de la legislación laboral.

INICIAL		DEVENGADO	
Año	%	Año	%
2005	48.0	2005	42.6
2006	49.0	2006	48.7
2007	49.0	2007	45.7
2008	54.8	2008	46.8

Si se analiza el presupuesto destinado puramente a la fiscalización del cumplimiento de las leyes del trabajo el cual incluye: asuntos laborales y de salarios; vigilancia y aplicación de las normas de trabajo; y previsión social a los trabajadores -excluyendo 'atención al adulto mayor es fácil percatarse que ha habido un descenso en este aspecto.

La situación se agrava más si este presupuesto es analizado a la luz de la inflación considerada por año, tomando en cuenta únicamente el presupuesto devengado. En el año 2005 para la aplicación de la legislación laboral el presupuesto devengado real fue del 100%, del 100% para el año 2006, del 94.7% para el año 2007 y del 86.6% para el año 2008.

## DISMINUCIÓN DEL NÚMERO DE INSPECTORES DE TRABAJO PARA LA FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES LABORALES

A pesar de que los órganos de control de la OIT, dentro de ellos la 99ª Comisión de aplicación de normas, han solicitado al Estado de Guatemala el fortalecimiento de la inspección del trabajo a través de la contratación de más personal y de que el Gobierno de Guatemala manifestó en la citada Comisión lo siguiente:

“Respecto de las deficiencias de la Inspección General del Trabajo, indicó que, con la asistencia y auspicio de la OIT, se puso en marcha el programa de modernización de esa dependencia; se han reincorporado cerca de 30 inspectores, y se han adoptado medidas para incrementar los recursos y poder contratar más inspectores. Por el momento funcionan tres dependencias que han recuperado salarios impagos y multas por más de un millón y medio de dólares”.

Los datos reflejan que ha habido una reducción considerable del presupuesto del Ministerio de trabajo y previsión social en lo relativo a la Inspección del trabajo y que del año 2009 a 2010 el número de inspectores contratados se redujo de 197 inspectores a 185. Adjuntamos nómina de inspectores obtenida mediante la Ley de acceso a la información pública y extendida por el propio Ministerio de trabajo y previsión social.

## CONDICIONES QUE INCIDEN EN LA INEFICACIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

### *La falta de Expectativas de desarrollo profesional o económico*

En principio y, como parte del problema general que se vive en Guatemala, el nivel salarial de los Inspectores e Inspectoras de trabajo es sumamente bajo, situación a la que se le agrega que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social no cubre la mayoría de los gastos de movilización de estos (as) hacia los lugares en los cuales se requieren sus servicios. Esta debilidad en muchos casos implica una mejor disposición de parte de dichos funcionarios públicos hacia las personas que pueden trasladarlos a los lugares en que se requiere el ejercicio de sus funciones, facilidades con las que no cuentan la mayoría de los trabajadores o trabajadoras (que también en su mayoría perciben solamente el salario mínimo –deficitario aproximadamente en un 123% frente al costo de la Canasta Básica Vital) no así lo que sucede con los patronos que casi siempre cuentan con tales posibilidades.

Por otra parte, al no existir una carrera de Inspector de Trabajo, los inspectores o inspectoras ven en dicho trabajo un mero trabajo de transición, sea a la espera de obtener su licencia como Abogados y Notarios o bien obteniendo un empleo mejor en alguna empresa del sector privado que, regularmente, dada su experiencia en los mecanismos de inspección, es como encargados de personal, gerentes de relaciones laborales o cualquier cargo de similares características para el cual son contratados a efecto de que utilicen tanto sus conocimientos como la influencia o amistad que pudieren tener con otros inspectores o inspectoras para garantizar la impunidad del patrono o impedir el ejercicio por parte de los trabajadores o trabajadoras de derechos tal fundamentales como la libertad sindical y la negociación colectiva. En términos profesionales, la labor del Inspector o Inspectoras de Trabajo constituye un trabajo burocrático, cuyas expectativas profesionales no se centran en un buen desempeño de su labor o la profesionalización en la misma sino más bien en esta como un mecanismo de acceso a mejores condiciones profesionales proporcionadas por las Empresas que, en determinado momento, podrían contratarles.

Lógicamente, al no existir condiciones para su desarrollo profesional, tampoco existen expectativas económicas ni de incrementos salariales, lo cual les hace sumamente vulnerables ante la corrupción, sea mediante el

soborno o mediante el ejercicio de su función para acomodarse en un empleo de manejo o asesoría en las empresas a las cuales visitan.

### ***Fragilidad de la Estabilidad Laboral***

Los Inspectores de Trabajo, al igual que la mayoría de trabajadores del Estado, se encuentran sujetos a la Ley de Servicio Civil y a su reglamento, normas que contemplan en materia disciplinaria un procedimiento de características absolutamente inquisitivas en el cual es inexistente la presunción de inocencia (elemento fundamental del derecho de defensa). A efecto de ilustrar tal afirmación, procederemos a describir y a explicar tal procedimiento:

Debemos indicar que los Inspectores o Inspectoras de Trabajo, al igual que el trabajador o trabajadora del Estado, por contar con el derecho reconocido a no ser despedido ni removido de su cargo sin que medie causal de despido debidamente comprobada, se encuentra sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario, previo a acordar su destitución, el cual se encuentra regulado por el artículo 79 de la Ley de Servicio Civil.

Sin embargo, aunque el artículo 79 de la Ley de Servicio Civil prevé un procedimiento a través del cual es susceptible de ejercerse el derecho de defensa, su reglamento –norma de inferior jerarquía normativa- Acuerdo Gubernativo Número 18-98 del Presidente de la República, de fecha 15 de enero de 1998 “Reglamento de la Ley de Servicio Civil” modificado por el Acuerdo Gubernativo Número 564-98, de fecha 26 de agosto de 1998, modifica tal procedimiento, vulnerando el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia, al otorgarle a la autoridad nominadora (o entidad del Estado que en el caso de un Conflicto Colectivo de Carácter Económico Social es la que se emplaza) el poder omnímodo de denunciar, someter a procedimiento administrativo y resolver el mismo, incluso la destitución, de un trabajador o trabajadora; facultades que se ejercen, sin intermediación judicial. Debe recordarse que tales presiones no solamente se refieren al despido sino que igualmente a las suspensiones de trabajo sin goce de salario que en el Estado de Guatemala pueden ser de hasta 30 días.

Para los efectos de clarificar la situación anteriormente expuesta, transcribiremos el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, reformado por el Acuerdo Gubernativo 564-98 establece: “PRODEDIMIENTOS DE SANCIONES Y DESPIDO. Para los efectos de lo estipulado en la Ley, se establece: 1. Amonestación Verbal. Es la sanción que le corresponde imponer al encargado o jefe de unidad, sección o departamento, al servidor por haber incurrido en una falta leve, que es considerada de poca trascendencia, cuyo perjuicio es mínimo pero afecta el buen funcionamiento de la organización administrativa de la dependencia. Esta amonestación verbal debe hacerse con privacidad y dejar constancia por escrito de la misma en el expediente del servidor. **(Es preciso señalar que no contempla mecanismo de defensa para el trabajador o trabajadora y que le otorga la autoridad nominadora la facultad de establecer arbitrariamente la gravedad de la falta supuestamente cometida. Es necesario insistir que contra la imposición de dicha sanción no cabe recurso alguno)**. 2. Amonestación Escrita: Es la que procede imponer al encargado o jefe de unidad, sección o departamento, cuando el servidor incurra en una falta considerada de mediana trascendencia que no merezca una suspensión de trabajo sin goce de sueldo o salario o cuando el servidor haya merecido en un mismo mes calendario dos o más amonestaciones verbales. De esta amonestación se debe dejar constancia en el expediente del servidor; **(Es preciso señalar que no contempla mecanismo de defensa para el trabajador o trabajadora y que le otorga la autoridad nominadora la facultad de establecer arbitrariamente la gravedad de la falta supuestamente cometida, igualmente implica la posibilidad de la agravación de la sanción por la reincidencia. Se insiste nuevamente que en contra la imposición de dicha sanción no cabe recurso alguno)** 3. Suspensión en el Trabajo sin goce de sueldo o salario: Es la que corresponde imponer a la máxima autoridad de la dependencia, cuando el

servidor haya incurrido en una falta de cierta gravedad a juicio de la autoridad mencionada y que la misma no sea causal de despido de las contenidas en el artículo 76 de la Ley, en virtud que el despido corresponde aplicarlo a la autoridad nominadora. Falta de cierta gravedad es la considerada de mucha trascendencia y que provoca perjuicio y desorden en el funcionamiento de la organización administrativa. Para aplicarla deberá observarse el procedimiento siguiente: a) El Encargado o Jefe de unidad, sección o departamento, ante la falta cometida por un servidor público, debe suscribir el acta administrativa respectiva e informar por escrito inmediatamente a la Unidad de Recursos Humanos o de Personal, de la falta cometida por el servidor, adjuntando certificación del acta mencionada. b) El Jefe de la Unidad de Recursos Humanos o de Personal, deberá dar audiencia por escrito al servidor público para que dentro de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, manifieste por escrito sus justificaciones y aporte las pruebas pertinentes; c) Vencido dicho período, el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos o de Personal, con las justificaciones o sin ellas, remitirá el expediente, adjuntando informe resumido de lo actuado, a la máxima autoridad de la dependencia para que resuelva si procede o no procede la suspensión; d) Si la Máxima Autoridad de la Dependencia lo considera procedente, podrá imponer la suspensión sin goce de sueldo o salario, hasta por un máximo de treinta días en un año calendario, dictando la resolución correspondiente y ordenará a la Unidad de Recursos Humanos o de Personal, notifique al servidor afectado, se suscriba el acta de rigor y de el aviso en el Formulario Oficial de Movimiento de Personal a la Oficina Nacional de Servicio Civil para su análisis, registro y posterior envío a la Dirección de Contabilidad del Estado para la suspensión del pago del sueldo o salario; y, e) Si la Máxima Autoridad de la dependencia considera improcedente la suspensión, ordenará al Jefe de la Unidad de Recursos Humanos o de Personal, imponer otra de las sanciones contenidas en el presente artículo. **(Al respecto de este numeral, deben señalarse varios aspectos sustanciales: Primero, se le concede a la autoridad nominadora la facultad de establecer la gravedad de la falta y su trascendencia sobre la base del parámetro subjetivo del supuesto del perjuicio o desorden causado en la organización administrativa, cabe indicar que no existe parámetro real para medir tal efecto por consiguiente es objeto del criterio arbitrario del Jefe de la dependencia, sección o departamento; Segundo, se parte de la premisa de la veracidad de lo denunciado, es decir, el trabajador es culpable sin satisfacer el principio fundamental del derecho humano a la presunción de inocencia, dicha aseveración es fortalecida cuando la propia norma de manera reiterada limita al trabajador a justificar la supuesta comisión de la falta; Tercero, se le otorga a la autoridad nominadora la facultad de decidir, sin ningún tipo de control judicial, la procedencia o improcedencia de la suspensión, cabe resaltar que no se trata de decidir si el trabajador o trabajadora cometió o no la supuesta falta sino que simplemente decidir arbitrariamente si impone o no la sanción; y, Cuarto, recrudesciendo el estado de indefensión del trabajador o trabajadora, no cabe la posibilidad de que se desestime la denuncia ya que, como la falta se considera cometida aún sin escuchar al servidor, sea o no culpable, la autoridad nominadora impone cualquier otra sanción, dicho de otra forma, sea o no responsable de la comisión de la misma, se le sanciona, el mejor de los casos con una sanción menos severa, pero igualmente arbitraria)** 4. Despido: Corresponde imponerlo a la Autoridad Nominadora y se procederá de la manera siguiente: a) Cuando el encargado o Jefe de la unidad, sección o departamento, considere que la falta cometida por el servidor público se enmarca dentro de las causales contenidas en el artículo 76 de la ley, deberá suscribir el acta administrativa respectiva e informar por escrito inmediatamente a la Unidad de Recursos Humanos o de Personal de la Falta Cometida por el servidor, adjuntando certificación del acta mencionada, para que esta proceda a formularle cargos y correrle audiencia por un plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, para que presente sus justificaciones y aporte las pruebas pertinentes; b) Vencido dicho período el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos o de personal, con las justificaciones o sin ellas, remitirá el expediente adjuntando informe resumido de lo actuado, la Autoridad Nominadora, para que resuelva si procede o no el despido; c) Si la Autoridad Nominadora considera que las justificaciones y las pruebas presentadas no son suficientes para desvanecer los cargos formulados, tiene la facultad para despedir al servidor público, para lo cual emitirá el Acuerdo de Destitución expresando la o las causas legales que la motivan y una relación de los hechos en que se

funda el despido, notificando legalmente la destitución al servidor afectado; d) Notificado el servidor, cesará inmediatamente en sus funciones y la Unidad de Recursos Humanos o de Personal suscribirá el acta de entrega del puesto y deberá enviar tres copias del Acuerdo de Destitución y el aviso de entrega el puesto o cargo en el Formulario Oficial de Movimiento de Personal a la Oficina Nacional de Servicio Civil para su análisis, registro y posterior envío a la Dirección de Contabilidad del Estado para la exclusión en la nómina de pago respectiva y archivo. **(Al respecto de este numeral, debemos señalar varios aspectos sustanciales: Primero, se le concede a la autoridad nominadora la facultad de establecer la gravedad de la falta así como su trascendencia; Segundo, se parte de la premisa de la veracidad de lo denunciado, es decir, el trabajador es culpable sin satisfacer el principio fundamental del derecho humano a la presunción de inocencia, dicha aseveración es fortalecida cuando la propia norma de manera reiterada limita al trabajador a justificar la supuesta comisión de la falta y la resolución de la destitución depende de que la propia autoridad considere desvanecidos o no los cargos formulados; y, Tercero, se le otorga a la autoridad nominadora la facultad de decidir, sin ningún tipo de control judicial, la procedencia o improcedencia del despido).**

En el caso del despido, debe indicarse que, al tener la destitución efectos inmediatos e incluso estar regulada como delito en el ordenamiento jurídico penal de Guatemala la resistencia a entregar el cargo, al trabajador se le priva de su derecho al trabajo sin haber sido citado, oído y vencido en juicio ante tribunal competente.

Ahora bien, se reconoce expresamente la inamovilidad de los funcionarios públicos, entre ellos los Inspectores (as) de Trabajo, al no poder ser despedidos sin causa justificada debidamente comprobada y aunque Guatemala ha ratificado en Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-; en la práctica, no se reconoce el derecho de reinstalación aún y cuando se pruebe la injusticia del despido, tampoco existe una medida precautoria que evite la privación al trabajador o trabajadora de su trabajo y su inmediato impacto económico en tanto se dilucida su situación jurídica y, finalmente, solamente se le reconoce el derecho a ser indemnizado y en condiciones inferiores a los trabajadores de la iniciativa privada.

En otras palabras, al igual que el resto de trabajadores o trabajadoras del Estado, los (as) Inspectores (as) de Trabajo, pese a que la ley reconoce teóricamente su derecho a no ser despedidos sin que medie causal de despido debidamente comprobada ya que, en la práctica, tal garantía es eliminada liminarmente por las disposiciones antes citadas a partir de la inexistencia de la presunción de inocencia (del cual gozan incluso las personas sindicadas de la comisión de los delitos más graves) y la reducción de su derecho de defensa a un ejercicio meramente formal.

Las causas de ello, son básicamente las siguientes:

- a. La existencia de normas que impiden el pleno ejercicio del derecho de defensa.
- b. La existencia de normas abiertas (violatorias del principio de legalidad) en cuanto a la tipificación de las faltas que pueden originar el despido.
- c. La inexistencia de medidas precautorias que permitan al Inspector o Inspectora de Trabajo no sufrir el impacto inmediato del despido.
- d. La inexistencia del reconocimiento al derecho de reinstalación y al pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir.

### **La Politización de la Inspección General de Trabajo**

La Inspección General de Trabajo, constituye una dependencia centralizada dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el organigrama del Estado de Guatemala se ubica en el mismo nivel que las Direcciones Generales.

De conformidad con la legislación vigente, corresponde al Presidente de la República nombrar libremente al Ministro de Trabajo y Previsión Social y al Inspector general de trabajo.

Tales cargos, por ser de libre nombramiento, no solamente permiten la libre destitución de los funcionarios que los ocupan sino que también son nombramientos de orden político que realiza el gobierno de turno.

Ello no solamente impide la existencia de una política laboral a largo plazo sino también que los funcionarios que llegan a tales cargos son precisamente personas con vínculos políticos con el gobierno de que se trate y regularmente comprometidas con los sectores o personas que de alguna forma financiaron o apoyaron la campaña proselitista del partido en el gobierno.

En ese sentido, tales cargos conllevan una especie de botín político y de representación de los sectores vinculados al Gobierno de Turno.

En el caso de la Inspección General de Trabajo, este libre nombramiento, ajeno a cualquier procedimiento de oposición que permita asegurar la imparcialidad y eficiencia de tal funcionario, implica que el mismo se encuentre identificado con el sector hacia el cual se inclina el Ministro o bien condicionado a observar las directrices de este, que puede establecerlas en virtud del carácter centralizado de la estructura del Ministerio y de la dependencia directa de la Inspección General de Trabajo respecto al Despacho Ministerial.

Por su parte, los Inspectores o Inspectoras de trabajo, necesariamente deben seguir estas directrices jerárquicas o adaptar su actuación a la misma bajo el riesgo de ser despedidos dada la vulnerabilidad de su estabilidad laboral ante las características que ya se describieron del proceso administrativo disciplinario y la amplitud que se admite en la tipificación de las faltas objeto de sanción laboral mediante la existencia de figuras abiertas. Lo cual no solamente convierte al inspector o inspectora de trabajo en un víctima de las faltas de expectativas de desarrollo profesional y económico, de la falta de estabilidad laboral y de la política laboral impuesta por el Gobierno de turno.

Los tres elementos antes citados provocan una situación de violación latente y permanente del artículo que analizamos.

## **PROPUESTA DEL MSICG**

En ese sentido, el MSICG ha mantenido como posible solución a parte de la problemática planteada la profesionalización de la Inspección de Trabajo pero no sobre la base de la solución cosmética de la mera capacitación sino que asegurando la existencia de una Carrera de Inspección de Trabajo que debe, para apegarse al cumplimiento de este artículo, observar las siguientes características:

- a. Garantizar una Inspección de Trabajo autónoma del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- b. La creación de una carrera de Inspector de Trabajo que garantice la existencia de expectativas de desarrollo y superación profesional y económica de los inspectores e inspectoras de trabajo.
- c. La implementación de un sistema estricto de nombramiento y ascensos por medio de oposición, sobre la base de la trayectoria laboral, méritos profesionales, antigüedad y conocimientos de la legislación nacional e internacional del trabajo –con participación tripartita (Estado-Sindicatos-Patronos) en los jurados de oposición que abarque todos los puestos en la estructura jerárquica de la Inspección General de Trabajo, incluyendo los cargos de Inspector General y Sub Inspectores de Trabajo.
- d. El establecimiento de una estabilidad laboral para los inspectores e inspectoras de trabajo que impida que los inspectores de trabajo puedan ser despedidos de sus cargos sin que exista resolución judicial firme que declare la comisión de una falta constitutiva de causal de destitución.
- e. El establecimiento de un sistema de capacitación certificada y permanente sobre la base de los programas y contenidos establecidos tripartitamente por el Jurado de Oposición (que podría integrarse cada dos años).
- f. El establecimiento de un sistema salarial atractivo y un sistema de incrementos salariales por antigüedad y méritos profesionales, con independencia de los incrementos salariales que pudiesen obtenerse mediante la negociación colectiva.
- g. La garantía de que los Inspectores de Trabajo contarán con el equipo, asesoría técnica, suministros y capacidad para movilizarse para el ejercicio de sus funciones.
- h. La posibilidad del intercambio institucional de experiencias con las inspecciones de trabajo de otros países con mayor desarrollo.
- i. La garantía de un presupuesto adecuado para satisfacer todas las necesidades de una carrera con tales características.

La realización de dichos cambios en la Inspección de Trabajo y el establecimiento a la misma de un poder sancionatorio directo, requerirían de la aprobación de dos leyes específicas cuyas propuestas están en proceso de elaboración por parte del MSICG y que serían:

- a) La ley orgánica de la Inspección de Trabajo
- b) La Ley de la Carrera de Inspector de Trabajo

Ahora bien, para poder solucionar esta problemática, se hace necesario modificar algunas otras normas como la Ley de Servicio Civil y la Ley de Sindicalización y Reguladora de la Huelga de los trabajadores del Estado.

El MSICG ha presentado ya a diversas bancadas del Congreso de la República una propuesta de Reformas a la Ley de Servicio Civil **[Se acompaña como Anexo V del presente documento]** y una propuesta de reformas Ley de Sindicalización y Reguladora de la Huelga de los trabajadores del Estado **[Se acompaña como Anexo IX del presente documento]**.

De la misma manera, la generación de un marco general que cree las condiciones para realizar los cambios necesarios requiere de la eliminación de cualquier posibilidad de implementación de mecanismos fraudulentos

de contratación y en ese sentido se hace necesaria la aprobación que una ley que regularice las relaciones laborales y cree mecanismos para que ello sea posible sin que el proceso implique la afección de los derechos laborales de las personas actualmente sujetas a estos mecanismos de contratación; para ello el MSICG, sobre la base de la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- ha presentado también a las distintas bancadas representadas en el Congreso de la República de Guatemala una propuesta de Ley de Regularización de Relaciones Laborales **[La cual se acompañó en el anexo IV del presente documento]**

#### ***VIOLENCIA CONTRA SINDICALISTAS.***

---

Desde la ratificación por parte del Estado de Guatemala del Convenio 87 Sobre la libertad sindical y la protección del derecho a la sindicación de 1948 y del Convenio 98 Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949,<sup>5</sup> pero particularmente desde el año 2007, el Estado de Guatemala ha venido siendo objeto de señalamientos y recomendaciones por graves violaciones a los derechos sindicales, particularmente por graves violaciones relacionadas con el derecho a la vida e integridad física de sindicalistas y defensores de derechos sindicales, situación que en vez de mejorar a empeorado.<sup>6</sup>

*Estos actos de violencia antisindical han estado presentes del año 1991 al año 2010, durante 14 años casi ininterrumpidamente en las Observaciones de la CEACR al Estado de Guatemala por violaciones al Convenio 87, y durante 17 años para el mismo período de tiempo en observaciones del mismo órgano de control de la OIT por violaciones al Convenio 98. En ambos casos los problemas se refieren a graves actos de inaplicabilidad de los derechos humanos más elementales.*

*Por otro lado, desde el año 1991 a 2010 el Estado de Guatemala ha sido señalado 15 veces casi ininterrumpidamente por la Comisión de aplicación de normas de la conferencia -CAN- por graves violaciones relacionadas con la falta de respeto en la práctica al Convenio 87, DENTRO DE ELLAS POR GRAVES ACTOS DE VIOLENCIA ANTISINDICAL QUE QUEDAN EN TOTAL IMPUNIDAD, la última vez fue en la reunión de la CAN de junio de este año.*

Los señalamientos sobre este problema llegan incluso a ser incorporados, en el Informe IB de la 97 Conferencia Internacional del Trabajo del año 2008 “La Libertad de Asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas” párrafo 35. En este informe el Director de la OIT Señor Juan Somavía indica que pese a que el número de quejas relativas a la violación del derecho a la vida e integridad física de sindicalistas a nivel mundial disminuyó en el caso de Guatemala estas quejas aumentan día a día.

La situación de violencia se ha agudizado desde el año 2007 a tal punto que durante el mes de febrero del año 2009 una Misión de Alto Nivel de la OIT visitó el país emitiendo una declaración con un énfasis particular en la actitud del Estado de Guatemala de tolerar y garantizar que particulares amenacen y eliminen físicamente a dirigentes sindicales, y allanen sus sedes y domicilios con absoluta impunidad, la misión se refirió a “la enraizada situación de violencia contra sindicalistas e impunidad de esos casos”.<sup>7</sup>

En esta declaración la Misión señala puntualmente que los problemas estructurales para lograr el pleno respeto a la libertad sindical en el país tienen su base en la impunidad; la ineficacia del sistema de Justicia y su falta de independencia y la falta de libertad sindical en la práctica. Más adelante la misión señala con profunda preocupación la ausencia de un diálogo con los interlocutores representativos de las organizaciones sindicales y la ineficacia del diálogo social existente, cuestión esta última que ha estado a la orden del día en las

<sup>5</sup> Tanto el Convenio 87 como el Convenio 98 de la OIT fueron ratificados por el Estado de Guatemala el 13 de febrero de 1952.

<sup>6</sup> Dichas observaciones han sido dirigidas por los órganos de control de la OIT, dentro de las que se encuentran las hechas por la Comisión de expertos en Aplicación de convenios y recomendaciones CEACR, la Comisión de aplicación de normas de la conferencia internacional del trabajo CAN, y el Comité de Libertad Sindical CLS. Para consultar las citadas observaciones véase: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>

<sup>7</sup> Véase la Declaración en anexo, las negrillas son nuestras.

observaciones emitidas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, CEACR, relativas al Convenio 144, Sobre la Consulta Tripartita.<sup>8</sup>

En similar sentido se manifestó la Comisión de aplicación de normas de la Conferencia internacional del trabajo –CAN- en su observación del año 2,009 relativa al Convenio 87 en lo siguiente<sup>9</sup>:

**“La Comisión observó con preocupación que los problemas pendientes se refieren a numerosos y graves actos de violencia contra sindicalistas y a disposiciones legislativas o prácticas incompatibles con los derechos consagrados en el Convenio, inclusive restricciones al derecho de sindicación de ciertas categorías de trabajadores. La Comisión tomó nota también de la ineficacia de los procedimientos penales en relación con estos actos de violencia que dan lugar a una situación grave de impunidad y de los retrasos excesivos en los juicios laborales. Tomó nota también de alegatos relativos a la falta de independencia del Poder Judicial”**

**“A este respecto, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de que la situación en cuanto a la violencia y la impunidad parece haberse agravado y recordó la importancia de garantizar urgentemente que los trabajadores puedan llevar a cabo sus actividades sindicales en un clima exento de temor, amenazas y violencia. La Comisión subrayó la necesidad de que se realicen progresos significativos en relación con las sentencias condenatorias sobre actos de violencia contra sindicalistas y para garantizar que se sancione no sólo a los autores materiales sino también a los instigadores.”**

**“La Comisión observó que a pesar de la gravedad de los problemas no ha habido progresos significativos en la aplicación del Convenio, ni en la legislación ni en la práctica”<sup>10</sup>** La comisión se refiere a la falta de progresos significativos desde el año 1952 a la fecha.

Al abordar el tema de la violencia contra los sindicalistas, la Comisión de Aplicación de Normas de la 99ª Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- manifestó: “La Comisión tomó nota también con preocupación de la renuncia del Director de la CICIG el 7 de junio de 2010. La Comisión urge al Gobierno a que tome medidas necesarias para garantizar el funcionamiento eficaz de mecanismos de protección de los sindicalistas y de defensores de la libertad sindical y otros derechos humanos.

...La Comisión tomó nota con preocupación de que el Gobierno no ha mostrado suficiente voluntad política para luchar contra la violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas y para luchar contra la impunidad. La Comisión subrayó en este sentido la necesidad de que se realicen progresos significativos en relación con las sentencias condenatorias sobre actos de violencia contra sindicalistas y para garantizar que se sancione no sólo a los autores materiales sino también a los instigadores.

...La Comisión pidió al Gobierno que intensifique sus esfuerzos para poner fin a la impunidad, inclusive aumentando considerablemente los recursos presupuestarios de la Justicia, la Fiscalía, la Policía y la Inspección de Trabajo.

<sup>8</sup> Véase las Observaciones de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones –CEACR- al convenio 144 Sobre la Consulta Tripartita. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>.

<sup>9</sup> Véase en Anexo la Observación de la CAN para el Convenio 87 del año 2,009.

<sup>10</sup> Las negrillas son nuestras.

...Observando también con preocupación el clima de violencia generalizada, la Comisión recordó que la libertad sindical no podía ejercerse en un clima en el que la seguridad personal y las libertades públicas fundamentales no estén aseguradas...”

Por su lado el Comité de Libertad sindical en su informe número 355 DG 306/7 publicado en el mes de noviembre de 2009 llama la atención especialmente sobre la grave y urgente situación de los derechos sindicales en Guatemala, en la República de Corea y Camboya.

En el mismo sentido el Comité de Libertad sindical ha mencionada en reiteradas ocasiones la falta de colaboración del Estado de Guatemala en el envío de información sobre números casos calificados por el CLS como graves y urgentes, muchos de ellos relacionados con graves actos de violencia antisindical. Esta falta de voluntad del Gobierno quedo evidenciada en el Informe GB. 308/3, Ginebra Junio de 2010.

En el Citado informe el CLS puntualiza que aún se encuentra esperando información sobre los casos 2203, 2241, 2445, 2609, 2673, 2708, 2709, 2768 y señala que solamente recibió información parcial sobre el caso 2341.

**668.** *“El Comité lamenta que, a pesar del tiempo transcurrido, el Gobierno no haya completado las observaciones solicitadas, a pesar de que ha sido invitado en varias oportunidades, inclusive a través de un llamamiento urgente, a presentar sus observaciones sobre el caso.*

**669.** *En estas condiciones y de conformidad con las reglas de procedimiento aplicables [véase 127.º informe, párrafo 17, aprobado por el Consejo de Administración en su 184.ª reunión], el Comité se ve obligado a presentar un informe sobre este caso sin contar con las informaciones del Gobierno, que esperaba recibir.*

**670.** *El Comité recuerda al Gobierno que el objeto de todo el procedimiento instaurado por la Organización Internacional del Trabajo para el examen de alegatos sobre violaciones de la libertad sindical es asegurar el respeto de la misma, tanto de jure como de facto. El Comité está convencido de que, si bien el procedimiento protege a los gobiernos contra acusaciones infundadas, éstos deberán reconocer a su vez la importancia que tiene presentar, con vistas a un examen objetivo, respuestas detalladas sobre el fondo de los hechos alegados”.*

A pesar de todo el apoyo brindado por los órganos de control de la OIT y las innumerables misiones de asistencia técnica el Estado de Guatemala continúa sin demostrar suficiente voluntad política para luchar contra la violencia antisindical y la impunidad que la envuelve.

Prueba de ello es el incremento alarmante de los actos de violencia antisindical que se presentaron a continuación y que a la fecha el Estado de Guatemala no ha implementado las medidas solicitadas por los órganos de control de la OIT relativas a:

- a) Tomar las medidas necesarias para combatir el clima de violencia antisindical;
- b) Crear mecanismos efectivos de protección contra actos de violencia antisindical;
- c) Fortalecer el Ministerio Público sobre todo la unidad de protección a sindicalistas y periodistas dotándola entre otras cosas de mayor presupuesto;
- d) Emitir las sentencias condenatorias contra los autores materiales e intelectuales de actos de violencia antisindical, entre otros. Sobre las pruebas materiales de estos aspectos se volverá más adelante.

Es preocupante que el Estado de Guatemala haya afirmado ante la CEACR 2009 y ante la CAN 2010, que la situación de violencia antisindical obedece a un clima de violencia generalizado en el país, no sólo porque como bien lo han dicho los órganos de control de la OIT, la libertad sindical sólo puede ejercerse en un clima exento de temor, sino también porque las estadísticas presentadas a continuación evidencian que este clima de violencia antisindical se concentra en las organizaciones del Movimiento sindical, indígena y campesino Guatemalteco MSICG, lo que pone en evidencia que el Clima de violencia antisindical no se debe a la violencia generalizada sino a una violencia focalizada en un grupo meta del movimiento sindical vigente desde el año 2007 e intensificada en los años 2008, 2009 y 2010.

## **ASESINATOS ANTISINDICALES BAJO TOTAL IMPUNIDAD**

### *Situación actual de los asesinatos cometidos contra sindicalistas y defensores de derechos sindicales*

**Antes de avanzar, es importante reiterar que a la presente fecha ninguno de los autores materiales de delitos cometidos contra sindicalistas y defensores de derechos sindicales ha sido condenado, es decir, que todos los casos de delitos cometidos contra sindicalistas se encuentran bajo la total impunidad.**

El Estado de Guatemala manifestó en reiteradas ocasiones ante la CEACR que sobre el caso de Pedro Zamora se encontraba detenido y estaba siendo procesado uno de los autores materiales, sin embargo el citado autor material ha sido declarada inocente por los tribunales de justicia, es decir el asesinato continua también impune.

### *La falta de voluntad política del Estado de Guatemala por hacer justicia en el caso de asesinatos de sindicalistas*

Desde hace varios años el MSICG ha venido denunciando ante el Ministerio Público específicamente ante la Fiscalía de derechos humanos de la cual depende la Unidad de protección a sindicalistas y periodistas los asesinatos antisindicales y otros actos de violencia cometidos contra sus miembros y miembros de otras organizaciones hermanas.

Así mismo desde hace varios años el MSICG ha estado solicitando, ante el Fiscal General del Ministerio Público y ante la Fiscalía de derechos humanos<sup>11</sup>: a) un informe detallado del estado en que se encuentran los procesos de cada asesinato cometido contra sus miembros en los años 2007-2008-2009, b) Informe sobre la principal problemática que enfrenta la unidad de delitos contra sindicalistas y periodistas para ejercer la persecución penal y c) Una reunión con los altos funcionarios del Ministerio Público y del a fiscalía de derechos humanos, para discutir una propuesta de política eficiente en la prevención, individualización y castigo de los responsables de delitos cometidos contra sindicalistas, así como el establecimiento de la posible participación de grupos paralelos. A la fecha dicha solicitud no ha sido si siquiera resuelta.

En el mes de octubre del año 2009 el MSICG nuevamente dirigió otra comunicación al Ministerio Público, requiriéndole información sobre el número de actos de violencia antisindical en investigación en esa instancia y sobre los resultados del proceso de la persecución penal. En esta comunicación se solicitaba la misma información para los actos de violencia cometidos contra pilotos del transporte urbano y extraurbano. Con

<sup>11</sup> Véase en adjunto comunicación dirigida a las citadas autoridades con fecha 09 de enero del año 2009.

fecha 29 de octubre del año 2009 el Ministerio Público resuelve en nota dirigida a una compañera del MSICG, y no al MSICG quien lo requirió la información, lo siguiente: **En la base de datos del Ministerio Público no aparecen registrados asesinatos de sindicalistas, sin embargo si aparecen bases de datos de delitos cometidos contra pilotos del transporte urbano y ayudantes por lo tanto se adjunta sólo el número de asesinatos y otros actos de violencia.**

Con fecha 21 de julio del año 2010, uno de los compañeros del MSICG solicitó la misma información solicitada meses antes como MSICG a la Unidad de acceso a la información Pública del Ministerio Público relativa a los delitos cometidos contra sindicalistas y el estado de los procesos penales, en esta ocasión la Unidad de acceso a la información Pública resolvió entregar datos conjuntos de delitos cometidos contra sindicalistas y periodistas, es decir, una vez más se negó la información relativa a delitos cometidos contra sindicalistas.

Por otro lado, al tratar de analizar los datos entregados nos hemos percatado que los mismos no son datos que pueda ser interpretados y de que para los mismos datos se nos ha entregado información diferente y contradictoria, por ejemplo se dice en una de las tablas proporcionadas que del año 2004 a agosto del año 2010 se han emitido 19 sentencias contra autores materiales de delitos cometidos contra sindicalistas y periodistas sin embargo en otra tabla de datos se nos dice que se han emitido 69 sentencias, así mismo se indica que de los 902 casos denunciados en del año 2004 a la fecha 395 han sido desestimados mientras que en otra tabla para los mismos datos se indica que han sido desestimados 406 casos. Todo esto puede ser constatado en el anexo que se adjunta y que contiene la información proporcionada por el Ministerio Público.

Lo importante de los datos presentados es que ponen en evidencia que pese a que el Movimiento sindical, indígena y campesino Guatemalteco MSICG, ha denunciado el asesinato de sus miembros que suma del año 2007 al mes de agosto del año 2010, 47 dirigentes todos asesinados con arma de fuego, en los datos proporcionados por el Ministerio Público solamente aparecen denunciados 2 homicidios en al año 2008 y 2 homicidios en el año 2009, 1 asesinato en el año 2007 y 1 asesinato en el año 2010 que bien pudieran ser de sindicalistas o periodistas ya que los datos no se especifican. Ello implica que **pese a que el MSICG presenta la denuncia de asesinatos de sus miembros las mismas ni siquiera son ingresadas en la base de datos del Ministerio Público, es decir, pese a nuestra denuncia los dirigentes sindicales no son ni siquiera tan sólo registrados en las estadísticas de ingreso de denuncia, aún y cuando vale la pena aclarar que el Ministerio Público de conformidad con la Ley debe iniciar la investigación de oficio sin necesidad de denuncia de cualquier asesinato y homicidio cometido en el país.**<sup>12</sup>

Lo expuesto también permite evidenciar que el Estado de Guatemala se niega por acción y en forma tácita a investigar los asesinatos cometidos contra sindicalistas. En reiteradas ocasiones el Estado de Guatemala ha manifestado en las memorias dirigidas sobre el Convenio 87 a la CEACR que el problema de la impunidad en los asesinatos cometidos contra sindicalistas se debe a que los mismos no son denunciados, en ese sentido también en reiteradas ocasiones nosotros hemos manifestado que de conformidad con la legislación nacional el Ministerio Público está obligado a investigar los asesinatos de personas cometidos en el territorio nacional sin necesidad de que existas ninguna denuncia interpuesta, tal y como queda evidencia a través de la presente documento pese a las constantes denuncias presentadas por nosotros mismos el Estado de Guatemala se niega de forma tácita a través del Ministerio Público a investigar los delitos de asesinatos cometidos contra sindicalistas y en un acto totalmente arbitrario nos deniega todo acceso a la información sobre el estado de los procesos.

---

<sup>12</sup> Véase en anexos los documentos que prueban lo expuesto.

**Esta obstrucción en la entrega de la información sobre actos de violencia cometidos contra sindicalistas también se ha impuesto a la institución del Procurador de los derechos Humanos** quienes en solicitud formal requirieron al Ministerio Público información sobre el número de denuncias presentadas por sindicalistas, los principales conflictos que denuncian los sindicalistas, cuántas de las denuncias son actos de delincuencia común, cuántas muertes de sindicalistas van en lo que va del año, cuántos sindicalistas cuentan con medidas precautorias, cuáles han sido los resultados de las investigaciones, entre otros.<sup>13</sup>

A pesar de que el Procurador de los derechos humanos es un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos y que dentro de sus funciones se encuentra supervisar la administración pública para lo cual los funcionarios públicos incluidos los funcionarios del Ministerio Público deben proporcionarle la colaboración debida pudiendo en todo caso el Procurador de los derechos humanos solicitar su destitución, la información requerida no le fue proporcionada totalmente.<sup>14</sup>

De la información proporcionada al Procurador (debe aclararse que la información solicitada no le fue entregada) se pudo constatar que el Ministerio Público a través de la misma Unidad de acceso a la información Pública ha emitido informes diferentes dentro de la misma fecha al Procurador de los derechos y a nuestra solicitud hecha a través de un compañero, la siguiente tabla refleja mejor lo expuesto.

Datos entregados al PDH a mes de agosto de 2010	Datos entregados a miembro del MSICG al mes de agosto del año 2010
Solicitud: Casos de delitos cometidos contra sindicalistas. Información entregada: Casos registrados en la unidad de delitos contra sindicalistas y periodistas. Casos del año 2010. Coacción, amenazas, intimidación pública cometidos en lo que va del año 2010	Solicitud: Casos de delitos cometidos contra sindicalistas durante los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Información entregada: Casos registrados en la unidad de delitos contra sindicalistas y periodistas. Casos del año 2010.
1 caso.	41 casos
Solicitud de Desestimados en el año 2009 183	Desestimados en el año 2009 36

**Del cuadro anterior se desprende que el mismo órgano está emitiendo información con datos totalmente contradictorios sobre delitos cometidos contra sindicalistas y periodistas para un mismo período de tiempo.** Esto no hace más que evidenciar la política antisindical del Estado de Guatemala en el sentido de que con su actuar tolera que particulares eliminen físicamente a los sindicalistas garantizándoles para ello total impunidad, tanto a través de la falta de castigo de los responsables como de la denegación de información que debiera ser pública de conformidad con la Ley de acceso a la información pública a los familiares de las víctimas y a sus organizaciones.

<sup>13</sup> Véase en anexo nota dirigida por la Institución del Procurador de los derechos Humanos al Ministerio Público.

<sup>14</sup> Se adjunta la información remitida al Procurador de los derechos humanos en anexo.

## El rol de la CICIG en la investigación de asesinatos cometidos contra sindicalistas

Desde hace más de un año el MSICG ha venido enviando comunicaciones a la Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala CICIG para que la misma investigue la posible participación de grupos paralelos en el asesinato de sus miembros.

Ello debido a que se presume como quedo establecido, que en buena parte de casos ha habido participación de las fuerzas de seguridad del Estado de Guatemala o de aparatos y cuerpos clandestinos de seguridad, tal es el caso de los compañeros que han sido asesinados dentro de las propias fincas en donde el control de acceso está limitado por personal de empleador, los casos de los compañeros asesinados en Coatepeque, del compañero Víctor Gálvez, del Compañero Felipe Cho, entre otros.

Sin embargo a la fecha y pese a nuestras múltiples solicitudes no hemos recibido respuesta a nuestra comunicación.

Con fecha 21 de julio del presente año como MSICG remitimos una solicitud a la Fiscalía especial encargada de apoyar las investigaciones de la CICIG, relativa a si esa Fiscalía estaba conociendo de delitos cometidos contra sindicalistas, en la solicitud se individualizaban los nombres de los compañeros sindicalistas y defensores de derechos sindicales asesinados.<sup>15</sup>

Con fecha 28 de julio la Fiscalía citada nos comunico que en la misma únicamente se investigaba el caso de Víctor Gálvez.<sup>16</sup>

Lo anterior implica que a la presente fecha tampoco la CICIG ha dado seguimiento a los casos de delitos cometidos contra sindicalistas en condiciones sumamente preocupantes. No está de más recordar que como dejó constancia la CAN de junio de 2010, con fecha 7 de junio del presente año el Comisionado para la CICIG en Guatemala presentó su renuncia, argumentado entre otras cosas, la falta de voluntad política del actual gobierno para luchar contra la impunidad.

La llegada del nuevo comisionado de la ONU contra la Impunidad en Guatemala, no ha reportado a la fecha cambio significativo alguno en la situación prevaleciente durante la presencia del Doctor Carlos Castresana.

En cuanto a los mecanismos de protección que supuestamente existen actualmente, debe señalarse su naturaleza precaria y poco efectiva además de que en el otorgamiento de las medidas de seguridad existe incidencia de organizaciones no gubernamentales que en ocasiones operan como mecanismos para justificar la descalificación sin investigación previa de la naturaleza antisindical de un acto de violencia y como filtros que en ocasiones determinan el acceso o no de una persona al acceso de las medidas de protección que requiere y, en ese sentido, los mecanismos que se establezcan, deben gozar de la autonomía necesaria incluso de dichas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Un ejemplo de la afirmación anterior lo constituye el caso del compañero Rodrigo García. Con fecha 21 de julio del año 2010, el compañero Rodrigo García Cunen, Secretario General del Sindicato de trabajadores y trabajadoras de la Finca la Soledad, se presento ante el Ministerio Público para denunciar las amenazas de las

<sup>15</sup> Véase en anexo la nota presentada.

<sup>16</sup> Véase anexo carta de la Fiscalía de la CICIG.

que estaba siendo objeto y las cuales están íntimamente ligadas al ejercicio de sus derechos sindicales, en la denuncia presentado por el compañero se solicitaron medidas de seguridad perimetral y acompañamiento para el compañero RODRIGO GARCÍA CUNEN, y para los compañeros CARLOS ANIBAL RAMIREZ PAIZ, CARLOS ENRIQUE SERECH, ARGELIO AURELIANO ALVAREZ PEREZ y los demás dirigentes y miembros del SITRASOLEIDAD que estaban amenazados. La pate patronal forma parte de las empresas que exportan hule a diversos países.<sup>17</sup>

Como se acostumbra el Estado de Guatemala no otorgó las medidas de seguridad solicitadas y en consecuencia con fecha 31 de julio de 2010, a eso de las 19:30 horas, el compañero RODRIGO GARCIA CUNEN, Secretario General de SITRASOLEIDAD fue atacado con arma de fuego recibiendo un impacto de bala en el vientre acto de violencia que lo tiene entre la vida y la muerte en estos momentos. El sindicato está afiliado al MSICG.

## PROPUESTA DEL MSICG

El MSICG en ese sentido, y adicionando que tal sistema de protección no solo deberá ser dotado de los recursos y personal necesario para su efectividad sino que igualmente deberá gozar de absoluta independencia y evitar cualquier tipo de injerencia de las organizaciones no sindicales en la implementación de dichos mecanismos, hacemos propia la propuesta respecto al mismo presentada en el documento intitulado “Identificación de los problemas estructurales relacionados con la petición y las recomendaciones CAFTA-DR”.

---

<sup>17</sup> Se adjunta a la presente copia de la denuncia interpuesta.

# **ANEXO I**

**Política Nacional de Desarrollo Rural Integral  
PNDRI**

**POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL  
INTEGRAL  
-PNDRI-**

**Consensuada por:**

**ADRI:** AGER, AEMADIHIQ, ALIANZA DE MUJERES RURALES, ASOREMA, CCDA, CM TIERRAS, CNAIC, CNOC, CNP TIERRA, IDEAR-CONGCOOP, FACULTAD DE AGRONOMIA USAC, FEDECOCAGUA, FLACSO, FUNDACION GUILLERMO TORIELLO, INCIDE, MOVIMIENTO PARA EL DESARROLLO RURAL, PASTORAL DE LA TIERRA NACIONAL Y PLATAFORMA AGRARIA

**MOSGUA:** ANOCDG, CNSP, PASTORAL CAMPESINA, FESITRASMAR, FUNDACIÓN TURCIOS LIMA, CEMAT/FORO VERDE, ALIANZA CAMPESINA DE COMUNIDADES INDÍGENAS, FRENTE CAMPESINO MAYA-NORTE, FRENTE CAMPESINO SUR, RED NACIONAL DE MUJERES, ACUS, UCG,

**CONIC, UNAC-MIC**

**Y**

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**Guatemala, mayo de 2009**

# POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL -PNDRI-

## Contenido

	<b>Página</b>
Introducción	
1. Diagnóstico de la situación en el área rural .....	4
1.1 Ausencia de desarrollo rural integral .....	4
1.2 Dinámicas económicas y políticas que afectan negativamente el desarrollo rural .....	7
1.3 La necesidad de una Ley y una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral .....	9
2. Objetivos de la PNDRI .....	10
2.1 Objetivo general .....	10
2.2 Objetivos específicos .....	10
3. Objeto de la PNDRI .....	11
4. Principios rectores .....	11
5. Criterios generales .....	13
6. Sujeto priorizado .....	14
7. Rol del Estado .....	14
8. Políticas Sectoriales y Líneas Estratégicas.....	14
9. Institucionalidad ejecutora de la PNDRI .....	17
10. Participación y auditoría social .....	19
11. Recursos financieros para la ejecución de la PNDRI .....	19
12. Matrices de política .....	20

## INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral que aquí se presenta, es el fruto del trabajo de varios meses de diálogo, así como de formulación y discusión de propuestas entre gobierno y organizaciones sociales, en el marco del proceso establecido el 30 de abril de 2008 con la oficialización e instalación del **DIÁLOGO POR EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y LA RESOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA, LABORAL Y AMBIENTAL**, por parte del Presidente de la República.

Este proceso hizo acopio de importantes resultados obtenidos en espacios de diálogo que con los mismos objetivos se desarrollaron durante los dos anteriores períodos de gobierno en los que igualmente se impulsaron Mesas de Diálogo sobre Desarrollo Rural que, aunque no lograron alcanzar los propósitos pretendidos, crearon una base inicial de importantes consensos entre los sectores sociales participantes y los gobiernos de turno.

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, toma como punto de partida la significativa importancia que tiene el ámbito de lo rural, tanto por sus problemáticas y rezagos como por sus potencialidades y papel económico, en la búsqueda del desarrollo humano de las poblaciones que lo habitan, especialmente en estos momentos de crisis financiera global con su alto impacto socioeconómico, productivo y ambiental que provoca mayores niveles de desempleo a nivel nacional, que inciden en el deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Un incremento sustancial de la inversión pública dirigida a fortalecer las capacidades productivas de los sujetos de la presente política contribuiría a revertir dicha situación.

Otro elemento de suma importancia tomado en cuenta en la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral es el reconocimiento y promoción de la multiculturalidad del país dentro de un esfuerzo de búsqueda de la unidad nacional en medio de la rica diversidad cultural predominante.

Se parte de una premisa fundamental que surge de la inobjetable realidad nacional: el desarrollo rural determina, en gran medida, el desarrollo nacional; por lo que al Estado le corresponde un papel central en el impulso de los cambios necesarios para alcanzar ese objetivo.

La búsqueda del bien común nace del mandato Constitucional que lo coloca como el objetivo primordial del Estado, así como del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

También es importante reiterar que en los temas agrario y de desarrollo rural es donde existen los principales déficit en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo cual ha sido reconocido por actores nacionales e internacionales diversos.

Es en el contexto descrito que se formula la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, como producto, como ya se expresó anteriormente, de un proceso participativo, entre el gobierno y diversas organizaciones sociales. Esta participación, tiene la virtud de tomar en cuenta las propuestas y puntos de vista de sectores históricamente excluidos en Guatemala, que fueron planteados por organizaciones indígenas, campesinas, sindicalistas, cooperativistas, de pequeños productores rurales, ambientalistas, académicas y de la iglesia.

Es un objetivo compartido con el actual Gobierno que el Congreso promulgue una Ley de Desarrollo Rural Integral, que recoja en lo fundamental los contenidos de la presente Política, con la se garantizaría la intertemporalidad de una Política fundamental para el desarrollo del país.

## **1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN EL ÁREA RURAL**

### **1.1 Ausencia de Desarrollo Rural Integral**

Si bien el área rural contribuye de manera significativa a la economía nacional, mediante los ingresos y el empleo generados en los ámbitos de la agricultura y aprovechamiento de recursos naturales, los indicadores socio-económicos en el área rural ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina.

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006), el 51% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza. El 35.8% corresponde a pobres y el 15.2% a pobres extremos. Por grupo étnico, la pobreza afecta al 74.8% de la población indígena (47.6% en pobreza 27.2% en pobreza extrema) y al 36.2% de no indígenas (28.5% en pobreza, 7.7% en pobreza extrema).

Geográficamente el 53.9% de la población del país reside en el área rural. Esta población se caracteriza por ser pluricultural, pluriétnica y multilingüe. Existen 24 comunidades lingüísticas de los cuatro pueblos que conforman la nacionalidad guatemalteca, de las cuales 22 mayas: K'iche', Kaqchikel, Tz'utujil, Achi, Sakapulteko, Sipakapense, Uspanteko, Poqomam, Poqomchi', Q'eqchi', Mam, Ixil, Awakateko, Tektiteko, Q'anjob'al, Chuj, Akateko, Itza', Mopan, Ch'orti', Jakalteko (Popti'); además del pueblo xinka y el pueblo garífuna.

De acuerdo al XI Censo de Población de 2002, la población indígena representaba en ese año el 41% de la población total y el 50% de la población rural. Los departamentos con mayor porcentaje de población indígena son: Totonicapán (96.7%), Sololá (94%), Quiché (89.7%), Alta Verapaz (88.8%), Chimaltenango (75%), Baja Verapaz (65%), Huehuetenango (58.1%). Son éstos, más San Marcos, con el 31.28 %, los que más pobres concentran.

En el marco de la crisis alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha desarrollado estimaciones sobre el impacto del alza de los precios de los mismos, en la pobreza y pobreza extrema, concluyendo que la línea de la pobreza se ha incrementado en un 5.4%, y la pobreza extrema en un 4.5%. Las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PMA) llegan a la misma conclusión. Ambos estudios estiman en unos 700,000 nuevos pobres (de un total de 13 millones de habitantes), y 500,000 que han pasado de la pobreza a la pobreza extrema. Esto significa que en 2008, el índice de la pobreza puede incrementarse del 51% al 56.4%; y el de la pobreza extrema del 15.2% a 19.7%.

Guatemala es el país latinoamericano con más alta desnutrición crónica del continente y el sexto país del mundo con más grave situación en desnutrición crónica. Al 49% de la

niñez afectada por la desnutrición crónica en el país, le sigue Honduras con un 29%, Bolivia con un 27% y Ecuador con un 26%.

A nivel regional, mientras los demás países han logrado frenar e incluso disminuir el número de personas desnutridas, en Guatemala la tendencia ha sido la contraria. En 1991 Guatemala concentraba al 31.1% de los desnutridos centroamericanos, en 1996 era el 37.2% y en el año 2002 ya era el 41.8%.

Según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), existen 6,147 comunidades en las cuales se registra algún grado de desnutrición. De ellas, 332 están calificadas como puntos rojos (de muy alto riesgo). Los departamentos más afectados se encuentran en el altiplano occidental del país (San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán) y en el Norte (Alta Verapaz), que son departamentos con altos índices de población indígena. Según la SESAN, actualmente alrededor de 500 mil personas están en riesgo de una crisis alimentaria.

El hambre y la desnutrición afectan principalmente a las mujeres embarazadas (la desnutrición afecta a 36% de mujeres en edad fértil) y niños por nacer. Los niños y niñas que hasta los 3 años, han mantenido retardo en peso y talla, sufren de una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad, y son más vulnerables a las enfermedades diarreicas (causa del 23.6% de los niños y niñas que fallecen antes de llegar a los cinco años de edad) y respiratorias (37%), que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. Son 66 niños o niñas por cada mil, de los nacidos vivos en el área rural, quienes mueren antes de llegar a los cinco años de vida.

Otros indicadores de salud de igual manera son poco alentadores: La mortalidad materna se estima en 153/100,000 partos en todo el país, siendo tres veces mayor en mujeres indígenas. Además, el VIH-SIDA está teniendo una incidencia en el 1.1% de la población, siendo Guatemala, el segundo país con índices más altos en la región centroamericana.

Con el actual salario mínimo agrícola, sólo se logra cubrir el 79% de la canasta básica alimentaria. Tomando en cuenta que la mayoría de los jornaleros y jornaleras ni siquiera reciben el salario mínimo, y que además las familias rurales suelen tener más de cinco miembros (el promedio de miembros de familia para estimar el costo de la canasta básica es 5.38), se evidencia la sensible situación que se está viviendo respecto de la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural.

La vulnerabilidad social es mayor al considerar que únicamente alrededor del 16% de las y los trabajadores agrícolas están inscritos en el régimen de seguridad social. De hecho, cubriendo el Instituto Guatemalteco de Seguro Social, IGSS, únicamente al 25.8% (2006) de la Población Económicamente Activa, y 18.1% de la población en general, se agudiza la situación de desprotección social de la población en algunas regiones: mientras la región metropolitana concentra el 62% de las y los afiliados; los siete departamentos con mayor población indígena, Totonicapán, Sololá, Quiché, Alta Verapaz, Chimaltenango, Baja Verapaz y Huehuetenango reúnen únicamente el 7%.

Respecto de la situación educativa, el Ministerio de Educación estimó en 2006, que dos millones de niños y jóvenes entre 4 y 18 años se encontraron fuera de aulas. De ellos, un 50% está concentrado en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango,

Quiché, San Marcos y Guatemala. Para el caso de la población comprendida entre 7 y 12 años, el 64% está fuera de aulas, y se ubica en tres departamentos: Alta Verapaz, Huehuetenango y Quiché. Un 34.8% del área rural no posee ningún grado de escolaridad y otro 40.1% no concluyó el Nivel Primario.

Diferentes estudios e investigaciones concluyen que las principales causas de la pobreza y de la exclusión social es la falta de equidad. De acuerdo con el Banco Mundial, Guatemala es el país con más desigualdades socioeconómicas en América Latina. De hecho, el último Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2007) coloca a Guatemala en el último lugar no sólo de América Central, sino de toda Iberoamérica; en la posición 118 de los 177 países analizados. No obstante de que el PIB per cápita en Guatemala es más alto que el de otros países, que muestran IDH mejores, el bajo índice de desarrollo humano en Guatemala subraya que la inequidad es el resultado de la desigual distribución de ingreso nacional.

Guatemala se encuentra entre los tres países latinoamericanos con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional. De acuerdo a la ENCOVI 2006, el coeficiente Gini representa el 0.57 para el ingreso y el 0.48 para el consumo. El 62.1% del ingreso nacional se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos, mientras el 20% de la población más pobre únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional.

El Índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario es de 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales ocupan el 56.59%.

La falta de acceso a tierra y la escasez de otras oportunidades económicas y de empleo en el área rural, han obligado a importantes segmentos de la población rural a considerar la migración como la única alternativa para superar la pobreza y la exclusión. De hecho, la migración al exterior se ha incrementado de 1, 237,162 personas en 2002, a 1, 482,247 en 2007. (Encuesta sobre Remesas Familiares 2007, Organización Internacional para las Migraciones –OIM-).

En relación a los ingresos de divisas por remesas provenientes de la población migrante, para el año 2007 ingresaron US\$ 3, 898, 779,795, cantidad que duplicó el monto de divisas captadas por concepto de exportaciones de los cinco principales productos, azúcar, café, banano, cardamomo y petróleo que ascendieron a US \$ 1, 633,025.1. Las remesas ingresadas al país en 2007 son siete veces mayores que las del año 2001.

Lo anterior ha repercutido en la pérdida de empleos e ingresos rurales, razón por la cual las remesas enviadas por los migrantes, son hoy la principal fuente de ingresos de la población rural del país para satisfacer sus necesidades básicas. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.76 millones de personas reciben remesas, de las cuales el 57.2% de los beneficiarios se ubica en el área rural. Sin embargo, la crisis económica en los EEUU ha comenzado a manifestarse ya en la disminución del ingresos de remesas a Guatemala.

A la migración externa, se suma la migración interna estacional desde las zonas nor-occidental y norte hacia plantaciones de la Costa Sur y Boca Costa, con la finalidad de ocuparse temporalmente en actividades agrícolas, especialmente en las plantaciones de café, caña de azúcar y banano. Por otra parte, existe la migración interna permanente, cuya población se desplaza desde las comunidades rurales hacia la ciudad capital y otros centros urbanos, en búsqueda de oportunidades de empleo e ingresos. Los censos de 1994 y 2002 registran migraciones internas de 888,868 y 1,236,620 personas, equivalentes al 10.8% y 11% de la población, respectivamente.

Finalmente, en materia ambiental, se resalta un marcado deterioro:

- La cobertura forestal que abarca el 42% del territorio nacional, se está perdiendo aceleradamente: Según el Instituto Nacional de Bosques (INAB, 2005), anualmente se pierden 73,148 hectáreas, de las cuales 28,517 se encuentran en áreas protegidas (1991/93-2001).
- La falta de regulación para el uso y aprovechamiento del agua, provoca que las comunidades rurales no tengan el acceso suficiente para el consumo y para el desarrollo de sus actividades productivas; y que se destine el uso de este bien para la producción agrícola intensiva y a otras actividades extractivas, al punto de limitarla o hacerla inaccesible, en algunos casos, a la población rural, indígena y campesina.
- La población rural afectada por estos proyectos de aprovechamiento de recursos naturales, requiere: legislación, políticas y planes que le permita el ejercicio de sus derechos en el ámbito de sus territorios, y realizar las consultas comunitarias para tomar decisiones acerca del uso de sus recursos, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT-, ratificado por el Estado de Guatemala.

## **1.2 Dinámicas económicas y políticas que afectan negativamente el desarrollo rural**

La crisis económica que se experimentó a nivel mundial en la década de los años 80, obligó a implementar políticas de Estabilización y Ajuste Estructural y Sectorial, que tuvieron como principales objetivos la *apertura y liberalización del sector externo*, a través de la reducción arancelaria a las importaciones y la eliminación de los impuestos a las exportaciones; la *reforma del Estado*, que llevó a su reestructuración administrativa, la reducción de su tamaño y de sus funciones.

Bajo esta lógica se reestructuró el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el cual abandona el enfoque sectorial, el diseño y la ejecución de la política agropecuaria. De esa cuenta desaparecen la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), se vendieron los silos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), se reestructuró el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), convirtiéndolo en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), desarticulándose todos los entes de apoyo a la agricultura campesina e indígena, productora de alimentos básicos.

La *apertura comercial* se formalizó en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, y culminó con el Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA), que entró en vigencia en 2006. El DR-CAFTA establece que, con excepción del maíz blanco, en un marco de 10 a 15 años, todos los productos puedan entrar libremente al país. Debido a que esto no queda condicionado a modificaciones en el sistema de subvenciones de Estados Unidos, pone en alta vulnerabilidad a la producción nacional de alimentos básicos.

A partir de ese cambio paradigmático en los años 80 y 90 del siglo pasado, prácticamente se desestimuló la producción alimentaria interna, la política agropecuaria se centró principalmente en dos productos de exportación tradicional, y favoreció la producción de agroexportables no tradicionales, entre otros, frutas, ajonjolí, flores y algunas hortalizas. La apuesta a la dependencia hacia los mercados internacionales ha mostrado ser altamente arriesgada, no sólo por las altas fluctuaciones de los precios de los productos de exportación, sino también por el alza de los productos alimentarios importados. La crisis alimentaria actual y la crisis del café al inicio del siglo con sus dramáticas consecuencias, ejemplifican ambos riesgos.

De esa cuenta, en los últimos años la libre importación de trigo, maíz y otros granos básicos, sumada las donaciones estadounidenses en el marco del programa de ayuda alimentaria (PL-480), provocó la quiebra de casi el 80% de los pequeños productores de trigo del altiplano occidental, así como la dependencia alimentaria en cultivos en los que anteriormente hubo autosuficiencia. Actualmente el 6.3% del maíz blanco que se consume en el país es importado y el 78.4% de maíz amarillo utilizado en la agroindustria también proviene del exterior; lo mismo sucede con alrededor del 80% del arroz. Estas importaciones ingresan al país bajo condiciones que desestiman la capacidad local de producir alimentos y, lejos de beneficiar al consumidor, han fortalecido a las empresas importadoras.

Los cultivos no tradicionales de exportación, han sido una alternativa para paliar las crisis de los productos tradicionales de exportación y sostener de alguna manera las tasas de empleo, sin embargo, su alta dependencia y vulnerabilidad a las condiciones del mercado internacional, el poco apoyo del Estado a los pequeños productores y la intermediación especulativa no han permitido que la población rural aproveche directamente los beneficios.

La crisis alimentaria y nutricional ha sido agravada por la falta de una regulación sobre la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial productivo que garanticen a la población rural, indígena y campesina, el acceso a una dieta adecuada para su desarrollo humano. La falta de políticas públicas de fomento productivo de granos básicos, y la falta de regulación de la inversión privada, han provocado la reconcentración de tierras para la producción de agro-combustibles, relegando la producción alimentaria a un segundo plano.

Las políticas de acceso a la tierra para la población indígena y campesina se han reducido al modelo de mercado de tierras, el que no ha generado los resultados previstos por causa de la imperfección del mercado de tierras, y otros factores que lo han distorsionado, lo que se refleja en sus magros resultados: sólo 10 créditos aprobados para compra de tierras en los últimos tres años, la exclusión de las mujeres, la insolvencia técnica y financiera de los proyectos, y el poco desarrollo social y

económico de los productores beneficiados; mientras que por otro lado ha aumentado la conflictividad a causa de la deuda agraria.

El uso inadecuado de los insumos agroquímicos, dentro de los sistemas de producción agrícola ha generado deterioro de los ecosistemas. Sin embargo se reconoce la importancia que para los productores y comunidades rurales, tiene el acceso oportuno y su uso adecuado, para aumentar su productividad, sus ingresos y para aumentar la oferta de productos agrícolas para el consumo nacional.

La presión demográfica, la concentración de la propiedad y uso de los recursos naturales, la debilidad en la regularización de la propiedad campesina, la insuficiente participación de las comunidades en la administración de las áreas protegidas y especiales, la escasa valoración del patrimonio natural, nacional y bien común, el alto consumo de leña y la deforestación, las prácticas inadecuadas del manejo de suelo y cultivos, la creciente contaminación de fuentes de agua, la escasa prevención de incendios forestales, en suma, la ausencia de regulación y poca capacidad del Estado para garantizar la protección y manejo de los recursos naturales, provocan la vulnerabilidad y deterioro de los ecosistemas de importancia estratégica para el desarrollo económico, social y cultural del país.

### **1.3 La necesidad de una Ley y una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral**

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 118 que “El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional”.

Veintitrés años después de la promulgación de la Constitución Política de la República y a los doce años de la firma de los Acuerdos de Paz y más específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), se señala la necesidad de sustentar la paz firme y duradera sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Es decir, se reitera la necesidad de superar las situaciones de pobreza, desigualdad, marginación social y política, que se han producido en el país en los últimos años.

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), se exige la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural como tareas fundamentales e ineludibles del Estado guatemalteco, para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural. Asimismo, la transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, teniendo como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. La necesidad de promover una agricultura más eficiente y equitativa, protegiendo los bienes y servicios naturales y el ambiente, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de sus capacidades productivas, sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.

Ahora, a doce años de aquellas afirmaciones y reafirmaciones, lo que se ha derivado es un conjunto variado de propuestas alrededor de la **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral**, formuladas por distintos actores vinculados a la temática. O dicho de otra manera, a veintitrés años de que la Constitución Política vigente reafirmó la

problemática de la inequidad e injusticia rural y campesina, poco o nada se ha hecho para superar el estado de cosas prevalecientes.

La República de Guatemala, a través del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural y las Metas de Desarrollo plasmadas en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, se encuentra comprometida ante la comunidad internacional para generar condiciones que promuevan el desarrollo rural integral.

Sin embargo, los programas de los diferentes Ministerios y Secretarías, así como los programas y proyectos públicos ejecutados por la vía de los Fondos y Consejos de Desarrollo, se caracterizan, entre otras cosas por: carecer de recursos suficientes para el fomento económico, productivo y organizativo y protección socio ambiental de las áreas rurales; el coeficiente de inversión pública en las áreas rurales apenas supera el 5% del PIB del sector agrícola; constituir esfuerzos dispersos sin incidencia en el desarrollo rural integral, tanto en términos de identificación de población objetivo, instrumentos de política, como de priorización de áreas; mostrar dificultades crecientes para afrontar emergencias y desastres socio ambientales provocados por fenómenos naturales o impactos económicos; prevalencia de un enfoque de desarrollo basado solamente en inversiones físicas sin privilegiar la dinamización de las pequeñas economías rurales, campesinas e indígenas.

En suma, hay poca efectividad para garantizar condiciones de vida digna para las poblaciones más empobrecidas que habitan en las áreas rurales.

Por lo anteriormente expuesto se ha formulado la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, coherente con las características económicas, sociales, políticas y culturales de la población rural, indígena y campesina, así como con su entorno ambiental.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo General**

Lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

### **2.2 Objetivos Específicos**

- a. Fortalecer el Estado democrático, descentralizado, de derecho y multicultural, que permita la superación del racismo, la discriminación étnica, de género, etaria y cultural, a través de la participación social, activa y organizada.
- b. Promover un modelo económico y socio ambiental, en el ámbito rural, que implique la democratización del acceso a los medios de producción para los sujetos priorizados de la presente Política.

- c. Reformar y democratizar el régimen de acceso, uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración, de tal manera que el sujeto priorizado por ésta Política tenga acceso a tierra y otros medios de producción.
- d. Promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social, el respeto a los derechos laborales, reconociendo las maneras propias de organización de los pueblos indígenas; las diferentes formas de organización productiva que asuman los sujetos priorizados en la presente política, así como la distribución equitativa de la riqueza producida.
- e. Garantizar, fomentar y fortalecer la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, apoyando la producción nacional de alimentos y su distribución en el mercado interno, principalmente la que se realiza desde las pequeñas y medianas economías rurales.
- f. Promover y facilitar la investigación participativa en las siguientes áreas: la producción de alimentos y medicamentos, las prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicionales, así como el uso de la tecnología apropiada y la derivada de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, velando por su rescate, protección y registro como patrimonio de la nación.
- g. Fortalecer la gestión socio-ambiental y el uso racional de los recursos y bienes naturales, especialmente tierra, agua y bosque, atendiendo a los principios de la bioética, para propiciar la reducción de la vulnerabilidad y los efectos del cambio climático.
- h. Planificar el desarrollo rural a partir del ordenamiento territorial, en forma descentralizada y con enfoque de cuencas hidrográficas, privilegiando la participación social.
- i. Articular los programas y presupuestos de las instituciones públicas para garantizar la coherencia de las políticas públicas vinculadas al desarrollo rural integral.
- j. Fomentar la participación social en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas relativas al desarrollo rural integral.
- k. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, en su más amplia concepción, de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales de Guatemala, en congruencia con la Constitución Política, los Acuerdos de Paz, los Convenios, los Tratados y las Declaraciones pertinentes a la materia que estén vigentes en el país.

### **3. OBJETO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

El objeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral es establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de ésta política, del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de los programas y proyectos correspondientes, con el propósito de alcanzar el desarrollo humano integral y sostenible en el área rural.

La finalidad de la Política será, por lo tanto, lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones que habitan en las poblaciones rurales para alcanzar progresiva y permanentemente el mejoramiento de la calidad de vida con énfasis en los sujetos priorizados en la presente Política.

#### 4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Los principios que rigen y orientan la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral son los siguientes:

- a) **El Ser humano como centro del desarrollo rural integral:** La persona humana en convivencia armónica con la naturaleza, es el sujeto central del desarrollo rural integral; en consecuencia, debe ser participante activo y beneficiario de este derecho.
- b) **Integralidad.** El desarrollo humano integral en el área rural se alcanza mediante un proceso multidimensional y multisectorial, gestionado de manera simultánea y equilibrada en lo económico, político, social, cultural y ambiental.
- c) **Sostenibilidad.** Se reconoce y fortalece el valor económico, social y cultural de la protección del medio ambiente, recurso natural y cultural, equilibrando el incremento de la calidad de vida de la población rural con la gestión y uso sostenible de dichos bienes y servicios ambientales, en la perspectiva de reducir la vulnerabilidad social a los riesgos y promover la corresponsabilidad transgeneracional.
- d) **Equidad.** Se generan condiciones para la permanente disminución de la pobreza, la desigualdad social y para la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación de la población rural, creando oportunidades y garantizando sus derechos, incluyendo el acceso a los medios de producción.
- e) **Justicia social:** Se implementan principios, normas, políticas y procedimientos para superar las limitaciones que impiden el pleno goce de los derechos económicos, laborales, políticos, sociales, culturales y ambientales a los sujetos de la presente Política.
- f) **Libertad de organización y asociación:** Reconocimiento, respeto y promoción de las distintas formas de organización social y productiva de los sujetos de la presente Política; y su participación efectiva y coordinada en los programas y acciones de desarrollo rural integral así como de sus beneficios.
- g) **Multiculturalidad e interculturalidad.** Se reconoce y respeta la multiculturalidad y se promueve la interculturalidad, para lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, en un marco de equidad, armonía y solidaridad, favoreciendo la convivencia basada en el respeto de la diversidad cultural.
- h) **Soberanía alimentaria:** El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo y riesgo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca, promoviendo la producción alimentaria nacional, facilitando el acceso de indígenas y campesinos a medios de producción, protegiéndola de las importaciones subsidiadas y toda forma de competencia desleal.

- i) **Precaución:** La importación de plantas, granos, semillas, alimentos y animales genéticamente modificados estará sujeta a las regulaciones que la ley establezca, debiéndose garantizar su inocuidad; al importador le corresponde comprobar dicha inocuidad ante el órgano competente. El Estado velará por la inocuidad, el trazado y el etiquetado de alimentos importados, tanto naturales como procesados.

## 5. CRITERIOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Los criterios generales que regirán la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, en cada una de sus Áreas Programáticas son:

- a) **Articulación entre lo urbano y rural:** Relaciones de complementariedad entre ambos espacios, procurando equidad en la asignación de recursos presupuestarios y en la distribución de los beneficios del desarrollo.
- b) **Comercio con Justicia:** Que los intercambios de bienes y servicios en el marco de acuerdos y tratados comerciales, políticas internas y reglas de producción y comercio persigan los siguientes requisitos: crecimiento equitativo de todos los actores involucrados; equilibrio de asimetrías; eliminación de la competencia desleal; trato preferencial real a los sectores, regiones más empobrecidas; adaptación y mitigación al cambio climático y aplicación de políticas que protejan la producción nacional y de los pequeños productores.
- c) **Coordinación y complementariedad:** La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se formulará e implementará coordinando y complementando los esfuerzos y recursos con las iniciativas de los sujetos de la ley, organizaciones no gubernamentales, y de la cooperación nacional e internacional, para una mayor eficiencia de los entes que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y un uso óptimo de los recursos, sin afectar el papel rector y promotor que fundamentalmente corresponde al Estado en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- d) **Economía solidaria.** Forma alternativa, justa y humana de hacer economía, basada en la solidaridad, el trabajo, el apoyo mutuo, en la cooperación, en la sostenibilidad, la democracia en la toma de decisiones y en la equidad; como modelo productivo y social de naturaleza participativa e incluyente.
- e) **Equidad de género, etaria y cultural:** Superación de la desigualdad e inequidad de género, etaria, socioeconómica, cultural y ambiental, que prevalece en los territorios rurales, generando condiciones para la permanente disminución de la pobreza y la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación de la

- población rural, creando oportunidades, garantizando sus derechos y proveyendo el acceso a los medios de producción.
- f) **Intervención diferenciada de sujetos:** Ejecución de programas y proyectos, atendiendo la diversidad organizativa, productiva, social, cultural, ambiental y grado de vulnerabilidad de los sujetos de la presente Política.
  - g) **Ordenamiento territorial:** Se reconoce la necesidad de adecuar las diversas áreas programáticas de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral a un ordenamiento territorial con enfoque de cuencas hidrográficas, lo cual deberá expresarse en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
  - h) **Planificación y descentralización:** El Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral es el instrumento que articula entes, programas y recursos para satisfacer las demandas de las poblaciones, en coordinación con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
  - i) **Pluriactividad:** Reconocimiento, valoración y promoción de las múltiples actividades económico-productivas que en forma simultánea desarrollan los sujetos de esta Política.
  - j) **Transparencia, auditoría y responsabilidad social:** Procesos de rendición de cuentas de instancias públicas y privadas sobre los objetivos, metas, resultados y recursos utilizados, mediante mecanismos de evaluación y monitoreo institucional y social.

## **6. SUJETO PRIORIZADO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

Se establece como sujetos de la presente Política: la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural, indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con el rol rector del Estado en la presente Política y su acción como promotor del Desarrollo Rural Integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el desarrollo humano Integral de las poblaciones que habitan en esos territorios.

## **7. ROL DE ESTADO**

Son obligaciones del Estado: ejercer la rectoría de la presente Política establecidas para garantizar el desarrollo rural integral y constituirse a través de la institucionalidad pública, como promotor, facilitador y tutelar en su implementación, atendiendo a la realidad económica, social ambiental y política prevaleciente en esos territorios y al sujeto priorizado en la presente Política. En función de dicho sujeto priorizado, el Estado deberá jugar, fundamentalmente, un rol promotor en la implementación de esta política.

## **8. POLITICAS SECTORIALES Y LINEAS ESTRATEGICAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

Para la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se definen las siguientes Políticas Sectoriales y Líneas Estratégicas:

**8.1 Política Agraria.** La Política Agraria reformará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación de tierras y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos, para el desarrollo de las comunidades rurales, en los términos que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y Convenios Internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, como un medio para alcanzar el pleno desarrollo humano.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: Reformar y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, a través del acceso a la tierra; regularización y atención a la conflictividad agraria y ambiental, promover leyes para el reconocimiento de los derechos de posesión y propiedad y dotación de tierras a indígenas y campesinos y la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía, que permitan generar en forma sostenible capacidad productiva y técnica e ingresos rurales para el desarrollo social y económico de las familias beneficiarias; y el fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución a la deuda agraria.

**8.2 Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica.** La Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica tiene como finalidad implementar modelos de producción sostenibles y culturalmente pertinentes en materia agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, en la perspectiva de alcanzar el pleno desarrollo humano de las comunidades rurales.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: el ordenamiento productivo territorial basado en el manejo integrado de cuencas hidrográficas y enfoques socioambientales; generar, validar y transferir tecnología apropiada, sostenible y culturalmente pertinente; asistir técnica, comercial y crediticiamente, y promover procesos agroindustriales de las diferentes actividades económicas, garantizando el acceso a medios de producción para el incremento de la productividad rural.

**8.3 Política Económica:** La Política Económica promueve políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia) y comerciales que favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina, superando la inequidad en las asignaciones presupuestarias para el área rural.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: garantizar fuentes de financiamiento para la efectiva ejecución del desarrollo rural integral, principalmente mediante la política fiscal; proponer a los órganos competentes las políticas macroeconómicas que fomenten la producción y comercialización indígena y campesina; implementar una política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en función de los objetivos del desarrollo rural integral; implementar

políticas de coordinación multisectorial en el marco de la política macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo rural integral.

**8.4 Política Social.** La Política Social tiene como finalidad erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etaria y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: la erradicación del racismo, de la exclusión y de la marginación social, étnica, etaria y de género, garantizando el acceso a los servicios públicos básicos, a la seguridad civil, social y económica, la prevención del VIH y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en el área rural y la divulgación y promoción de la plena vigencia de los derechos humanos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Tratados, Convenios y Declaraciones Internacionales ratificados por Guatemala.

**8.5 Política Laboral.** La Política Laboral tiene como finalidad garantizar, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades productivas.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: promover el pleno goce de los derechos laborales; el trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres y discapacitados en particular; el fomento de la inversión para la generación de empleo, formación y capacitación; promover el cumplimiento de las condiciones laborales acordes con el entorno rural con énfasis en el salario justo y la seguridad social en el campo.

**8.6 Política de Participación Social y Desarrollo Político.** La Política de Participación Social y Desarrollo Político reconoce, promueve y garantiza la participación de la población rural en los procesos y espacios de toma de decisiones en los diferentes niveles (local, municipal, departamental, regional y nacional), respetando los distintos tipos de organización y formas de consulta existentes, fundamentadas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la legislación, así como las declaraciones, los convenios y tratados suscritos, aprobadas y ratificados por el Estado de Guatemala, privilegiando el bien común.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: sensibilizar a la población rural sobre la importancia de su participación en los procesos y espacios de toma de decisiones; formar capacidades desde el ámbito local para su inclusión e incidencia en la toma de decisiones; establecer condiciones y libre acceso a la información que permita ejercer la auditoría social; y promover mecanismos que difundan, en el propio idioma y de buena fe, la información que permita identificar los impactos positivos y negativos de las actividades económicas, ambientales y sociales que se proponga implementar, de cara a las consultas comunitarias.

**8.7 Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo.** Esta Política tiene como finalidad implementar las acciones y aplicar recursos para modificar las condiciones que generan vulnerabilidad social, económica y ambiental y que ponen en riesgo la vida y el desarrollo de los habitantes y comunidades del área rural y sub-urbana.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: prevención y reducción de la vulnerabilidad y gestión de riegos; y fomento de la organización y participación de la población en situación de vulnerabilidad y riesgo.

**8.8 Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.** La Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional promueve la seguridad alimentaria y nutricional mediante el abordaje integral de sus cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica; y la soberanía alimentaria mediante el desarrollo de mecanismos de producción sostenibles que permitan generar la suficiencia alimentaria del país, con alimentos cultural y socialmente pertinentes para la población.

Las principales líneas estratégicas para la ejecución de esta Política son: la atención a la desnutrición, con énfasis en la desnutrición crónica infantil; la atención a emergencias; el impulso de programas de inversión que permitan generar capacidades socio-económicas, considerando las especificidades económicas, sociales, étnicas, culturales, ambientales y políticas de la población rural; conservación y promoción de áreas para cultivo de granos básicos.

**8.9 Política Cultural.** La Política Cultural provee las bases material, normativa e institucional para reconocer, respetar, promover y preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible, de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: promover el cumplimiento de los derechos culturales establecidos en los artículos 57, 58, 61, 62 y 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y en el artículo 7 del Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y se promoverá el desarrollo cultural, de la juventud y niñez indígena y campesina.

**8.10 Política Socio-Ambiental.** La Política Socio-Ambiental garantiza el carácter público de todos los bienes naturales y servicios ambientales, así como el derecho de las comunidades indígenas y comunidades campesinas a participar en su administración, aprovechamiento, manejo y uso sostenible en los términos que establece la legislación nacional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, reconociendo, respetando y promoviendo los derechos colectivos de las comunidades indígenas y campesinas, y la realización de las consultas comunitarias y los estudios de impacto ambiental y los peritajes culturales que correspondan, de conformidad con la Constitución de la República de Guatemala, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y otros instrumentos internacionales aplicables ratificados por el Estado de Guatemala.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: implementar acciones de protección ambiental, gestión socio-ambiental local, que incluye administración y conservación; uso sostenible de recursos y bienes naturales y servicios ambientales, el ordenamiento territorial sostenible y el manejo integrado de cuencas hidrográficas; promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional; mejorar la calidad de vida de los habitantes en el contexto de la adaptación y mitigación al cambio climático.

## **9. INSTITUCIONALIDAD EJECUTORA DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral será coordinada y ejecutada por el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, el cual se integra de la siguiente manera:

- a) El Presidente de la República, quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente de la República.
- b) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- c) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales
- d) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social
- e) El Ministro de Educación
- f) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- g) El Ministro de Trabajo y Previsión Social
- h) El Ministro de Economía
- i) El Ministro de Finanzas Públicas
- j) El Secretario, de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- k) El Secretario, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
- l) El Secretario de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
- m) El Secretario de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia
- n) Otras dependencias del Organismo Ejecutivo relacionados con el Desarrollo Rural Integral que disponga el Presidente de la República, y aquellas descentralizadas, con autonomía funcional que sean invitadas.

### **Son atribuciones del Gabinete de Desarrollo Rural las siguientes:**

- a) Formular y coordinar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, articulando los programas y presupuestos de las instituciones que conforman el Organismo Ejecutivo, de conformidad con el objeto, principios y políticas sectoriales de la presente Política, garantizando su permanente desarrollo y adecuación a las condiciones nacionales e internacionales.
- b) Asegurar la implementación eficiente y eficaz, evaluar y reorientar cuando fuere pertinente, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- c) Definir las acciones de planificación y programación presupuestaria para el cumplimiento de la Política y del Plan Nacional de Desarrollo Rural integral.

- d) Garantizar que las políticas sectoriales, multisectoriales y transversales sean coherentes con los principios rectores y lineamientos estratégicos de la presente Política.
- e) Velar porque todo programa relacionado con el Desarrollo Rural Integral, financiado con fondos públicos, donaciones nacionales e internacionales, se implementen en coherencia con los contenidos de la presente Política.
- f) Proponer reformas estructurales y funcionales a instituciones y programas del Organismo Ejecutivo, para su coherencia con la presente Política.

Para la ejecución coordinada del Plan y la Política de Desarrollo Rural Integral se creará una Unidad Técnica Interinstitucional, que brindará asesoría y apoyo técnico al Gabinete de Desarrollo Rural Integral.

## **10. PARTICIPACIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL**

La participación y auditoría social en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se hará a través del Consejo de Participación y Auditoría Social como el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, seguimiento, investigación, evaluación y presentación de propuestas de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral y para velar por el cumplimiento de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual.

Dicho Consejo estará integrado de la siguiente forma:

- a. Tres representantes de las organizaciones campesinas
- b. Tres representantes de las organizaciones indígenas
- c. Dos representantes de las organizaciones ambientalistas
- d. Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- e. Un representante de las organizaciones de mujeres rurales
- f. Un representante de los sindicatos agrícolas
- g. Un representante de los pequeños y medianos empresarios del área rural
- h. Un representante de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales
- i. Un representante de los sindicatos agrícolas independientes
- j. Un representante de las cooperativas federadas y no federadas
- k. Un representante de la Cámara del Agro

Para efectos de la convocatoria, nombramiento y funcionamiento de los representantes al Consejo de Participación y Auditoría Social se emitirá una normativa específica en el marco del Proceso de Diálogo por el Desarrollo Rural Integral y la Resolución de la Conflictividad Agraria y Ambiental en un plazo no mayor de 30 días a partir de la vigencia de la presente Política.

## **11. RECURSOS FINANCIEROS PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA**

Para el cumplimiento de la Política Nacional y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual, se contará con los recursos provenientes del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación. La programación y asignación de recursos por parte de los Ministerios y demás entidades públicas que conforman el Gabinete de Desarrollo Rural Integral debe hacerse en coherencia con los requerimientos de la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual.

## **12. MATRIZ DE POLÍTICAS SECTORIALES:**

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, se implementará tomando como base la siguiente matriz que contiene los objetivos, líneas estratégicas, áreas, programas y componentes de programa.

## MATRIZ DE POLÍTICAS SECTORIALES

### 12.1. POLÍTICA AGRARIA

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
El objetivo del área agraria es reformar y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando la concentración de la misma, en los términos que la Constitución Política de la República de Guatemala, las Leyes y Convenios Internacionales establecen, para dotar de tierras al Sujeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y la Ley respectiva, como un medio para que alcance el pleno desarrollo humano.	<p>1. Reformar y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra.</p> <p>2. Promover las leyes conexas que se requieran para el reconocimiento de los derechos de posesión y propiedad y dotación de tierras a los indígenas y campesinos.</p> <p>3. Establecer e implementar las sub-áreas siguientes: Acceso, Regularización, Atención a la Conflictividad Agraria y Ambiental y Medidas económico-fiscales e información estadística.</p>	1. Acceso	1.1. Programa Nacional de Adjudicación de tierras e infraestructura social y productiva	1.1.1. Adjudicación de tierras en usufructo, con prioridad a mujeres jefas de familia.
				1.1.2. Crédito blando con tasas preferenciales y largo plazo (con garantía prendaria y fiduciaria)
				1.1.3. Adjudicación de tierra a comunidades indígenas de acuerdo al artículo 68 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
				1.1.4. Expropiación de acuerdo a lo establecido al artículo 40 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
				1.1.5. Arrendamiento a mediano plazo con opción a compra en su lugar de origen.
				1.1.6. Proporcionar infraestructura, capacitación, crédito, información sobre mercados y tecnología apropiada a mujeres y hombres involucrados en los programas de acceso a tierra.
		2. Regularización.	2.1. Programa Nacional de Regularización de Tierras.	2.1.1. Apoyo a la regularización de tierras con base en el catastro.
				2.1.2. Recuperación de tierras adjudicadas o registradas en forma irregular.

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				2.1.3. Identificación y recuperación de excesos para adjudicarlos en usufructo, al sujeto de la política y la ley, con fines de desarrollo rural integral.
				2.1.4. Elaborar anteproyecto de ley de Código Agrario y Ambiental y gestionar su aprobación.
				2.1.5 Regularización de Tierras Comunes, Baldías y Nacionales.
			2.2. Regularización en Áreas Protegidas.	2.2.1. Regularización de tierras en otorgamiento de concesiones en áreas de amortiguamiento en beneficio del sujeto de la política y la ley.
				2.2.2. Fortalecimiento del proceso de Acuerdos de Permanencia en Áreas Protegidas, de comunidades que estaban asentadas en el área antes de la declaratoria.
		3. Atención a la conflictividad agraria y ambiental.	3.1. Programa de acceso a la justicia en materia agraria y ambiental.	3.1.1. Atención a la conflictividad agraria, laboral y ambiental.
				3.1.2. Asesoramiento legal a comunidades y organizaciones indígenas y campesinas, por conflictos agrarios (Procuraduría Agraria).
				3.1.3. Fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución de la deuda agraria

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				3.1.4. Reversión de la deuda agraria en inversión para el desarrollo.
				3.1.5. Atención de conflictos por aprovechamiento de recursos hídricos
				3.1.6. Atención de conflictos derivados de actividades económicas (extractivas, transformativas, de servicios, proyectos y megaproyectos).
		4. Medidas económico-fiscales e información estadística.	4.1. Sistema nacional de registro e información del régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra.	4.1.1. Registro de datos sobre acceso y regularización de tierras.
			4.2 Programa de reactivación de tierras subutilizadas mediante la aplicación de medidas fiscales y económicas.	4.2.1. Gravamen progresivo a la extensión de la propiedad, eximiendo la pequeña propiedad indígena, campesina y comunal.
				4.2.2. Gravamen a tierras ociosas y subutilizadas.
				4.2.3. Reavalúo de propiedades con fines fiscales.
				4.2.4. Compra de activos extraordinarios en la banca privada a precio de hipoteca.

## 12.2 POLÍTICA ECONÓMICA

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
<p>Promover el impulso de políticas fiscales, macroeconómicas (monetaria, cambiaria, crediticia y comercial) y sectoriales que favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina, para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.</p>	<p>1. Garantizar fuentes de financiamiento para la efectiva ejecución del DRI principalmente mediante la Política fiscal.</p>	<p>1. Inversión Financiera</p>	<p>1.1. Programa de financiamiento para el DRI</p>	<p>1.1.1. Promoción del uso de las remesas que estimulen la inversión social y productiva comunitaria.</p>
	<p>2. Medidas macroeconómicas que fomenten la producción y comercialización indígena y campesina.</p>			<p>1.1.2. Priorización y ordenamiento de los recursos de la cooperación externa.</p>
	<p>3. Política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos.</p> <p>4. Revisión de los Tratados y Acuerdos Comerciales, Internacionales en función de los objetivos del DRI.</p> <p>5. Políticas de coordinación multisectorial en el marco de la política fiscal y macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo de la economía indígena y campesina.</p>			<p>1.1.3. Reorientación de la asignación presupuestaria en función de la población rural (que dentro del 1.1.4. MDRI se constituya un departamento que verifique que los POAs sectoriales y la asignación de recursos responde a la política DRI).</p>

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
		2. Comercial	2.1. Programa de Políticas de Comercio Internacional.	2.1.1. Unidad de Análisis, Revisión y Negociación de acuerdos y tratados comerciales para la participación en negociaciones y re-negociaciones de acuerdos comerciales en defensa de los intereses del proceso del DRI, en particular la protección de la producción indígena y campesina nacional.
				2.1.2. Promoción de cooperación y comercio sur-sur.
				2.1.3. Investigación para evitar la competencia desleal en el mercado.
			2.2. Programa de Fomento a la comercialización indígena y campesina.	2.2.1. Mecanismo para la atracción de inversiones que fomenten la comercialización y exportación de productos del DRI.
				2.2.2. Zonas francas de desarrollo rural para el fortalecimiento de las economías campesinas.
				2.2.3. Incentivos a la utilización de insumos y producción nacional.
		3. Inversión Pública para el desarrollo social en alianzas con actores rurales locales.	3.1. Programa de inversión Pública para el desarrollo social en alianzas con actores rurales locales.	3.1.1. Fomentar el crecimiento y desarrollo económico y social en regiones de mayor concentración de pobreza y pobreza extrema con actores rurales locales.
				3.1.2. Ejecutar un Plan Nacional de Inversión Pública para el desarrollo social en alianzas con actores rurales locales.

### 12.3. POLÍTICA SOCIAL

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA	
Erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etaria y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural.	1. Promover el acceso de la población indígena y campesina a los servicios públicos básicos.	1. Bienestar Social Rural.	1.1. Monitoreo y promoción de la prestación de servicios públicos en el área rural	1.1.1. Asegurar, en coordinación con las entidades responsables, la prestación de los servicios públicos básicos en el área rural:	
				a. Infraestructura b. Educación con pertinencia cultural c. Salud y saneamiento ambiental d. Agua segura y saneamiento básico e. Seguridad ciudadana f. Prevención y gestión de riesgos.	
	2. Promover medidas que fomenten la seguridad civil, psico-social y económica de la población indígena y campesina.	3. Promover la prevención del VIH y los derechos sexuales y reproductivos en el área rural.	2. Seguridad humana.	2.1. Seguridad Social en el área rural.	1.1.2. Creación de un sistema de información sobre la situación y las inversiones en servicios públicos básicos en el área rural.
					2.1.1. Transferencias económicas condicionadas no reembolsables 2.1.2. Ampliación de la cobertura del régimen de seguridad social. 2.1.3. Promoción del ingreso mínimo vital.
	4. Divulgar y promover la plena vigencia, en el área rural, de los derechos humanos fundamentales establecidos en la CPRG, los Tratados, Convenios y Declaraciones Internacionales ratificados por Guatemala.			2.2 Atención y prevención de riesgos a la salud integral.	2.2.1. Información y capacitación contra el cultivo, consumo y tráfico de drogas.
					2.2.2. Capacitación para la prevención del VIH-Sida y derechos sexuales y reproductivos en general.
					2.3 Atención a la salud psico-social de víctimas colectivas e individuales del conflicto armado y de la violencia común.
					2.3.1. Diagnosticar y dimensionar el daño psico-social sufrido por las víctimas colectivas e individuales. 2.3.2. Sanación del daño psico-social de las víctimas colectivas e individuales. 2.3.3. Justicia y resarcimiento a las víctimas colectivas e individuales.

## 12.4. POLÍTICA DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA	
Promover la soberanía y la Seguridad Alimentaria Nutricional mediante el desarrollo integral de sus cuatro pilares (Disponibilidad, Acceso, Consumo y Utilización Biológica), privilegiando el desarrollo de mecanismos de producción sostenibles que permitan generar la suficiencia alimentaria del país, con alimentos cultural y socialmente pertinentes para la población.	1.Promover la coordinación intersectorial (garante, sujeto y observador), que permita el consenso y ejecución de acciones coherentes para el cumplimiento del Derecho Progresivo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional	1. Cumplimiento del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.	1.1 Verificación y acompañamiento al cumplimiento del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.	1.1.1. Fomento, verificación y evaluación del derecho humano a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el área rural.	
				1.1.2. Implementación del Sistema de Información, Monitoreo y Alerta Temprana de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional.	
			1.2. Programa de normalización para la inocuidad alimentaria	1.2.1. Implementar un sistema de normas, regulaciones, trazado y etiquetado, para garantizar la inocuidad de los alimentos procesados y no procesados.	
	2.Implementar la estrategia integral de combate a la desnutrición, con énfasis en la desnutrición crónica infantil, erradicando sus causas, considerando las especificidades económicas, sociales, étnicas, culturales, ambientales y políticas de las comunidades.	2. Atención a la desnutrición.	2.1 Reducción de la Desnutrición Crónica.		2.1.1. Atención de servicios básicos de salud.
					2.1.2. Promoción y educación alimentaria, nutricional e higiene.
					2.1.3. Fomentar lactancia materna y alimentación complementaria.
					2.1.4. Dotar agua segura y saneamiento básico.
					2.1.5. Promover organización comunitaria para la SAN.
					2.1.6. Inversión para el mejoramiento integral de la economía familiar.
	3.Formulación e implantación del Plan Nacional para la Atención de Emergencias, con estrategias diferenciadas	3. Atención a las emergencias	2.2. Producción de alimentos básicos a nivel comunitario.		2.2.1. Arrendamiento de tierras de corto plazo para la producción de granos básicos.
				2.2.2. Huertos escolares y producción alimentaria local para la alimentación escolar.	
		3.1 Atención de poblaciones vulnerables ante situaciones de emergencias.	3.1.1. Formular y ejecutar planes estratégicos y operativos para enfrentar problemas graves de desnutrición y hambre en poblaciones vulnerables.		

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
	<p>prioritariamente la atención a las poblaciones vulnerables.</p>			<p>3.1.2. Generar capacidades de respuesta frente a las emergencias provocadas por fenómenos naturales, económicos y sociales.</p> <p>3.1.3. Asistencia alimentaria de emergencia a comunidades rurales vulnerables o afectadas por amenazas o desastres provocados por fenómenos naturales o de otra índole.</p>

## 12.5. POLÍTICA AGRÍCOLA, PECUARIA, FORESTAL E HIDROBIOLÓGICA

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
Implementar modelos de producción sostenible y culturalmente pertinentes en materia agrícola, pecuaria, forestal, hidrobiológica, en la perspectiva de alcanzar el pleno desarrollo humano del sujeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y de la Ley.	1. Ordenamiento productivo territorial, basado en las cuencas hidrográficas.	1. Ordenamiento Productivo Territorial	1.1 Programa de Ordenamiento Productivo Territorial	1.1.1. Ordenar el territorio con enfoque de cuencas hidrográficas para utilizar en forma eficiente, eficaz y sostenible los recursos naturales y realizar actividades de: financiamiento, generación y transferencia de tecnología, asistencia técnica y comercialización.
		2. Desarrollo de la innovación tecnológica.	2.1. Programa de investigación y transferencia de tecnología	2.1.1. Promover la generación y validación de tecnología apropiada y sostenible.
	2.1.2. Investigación genética, producción y distribución de semillas mejoradas no transgénicas con fines de seguridad alimentaria y nutricional.			
	2.1.3. Impulsar el registro de la investigación, el conocimiento y los recursos generados como patrimonio de la nación.			
	2.1.4. Transferencia de tecnología apropiada y sostenible al sujeto de la Política.			
	3. Fomentar el acceso a los medios de producción asistencia: técnica, crediticia, infraestructura productiva, insumos para el incremento de la productividad agropecuaria del sujeto priorizado por la Política Desarrollo Rural Integral.	2.1.5. Asistencia técnica para el manejo pecuaria e hidrobiológica.		2.2 Programa de encadenamientos productivos.
4. Apoyar la comercialización de los productos generados por el sujeto de la Política				

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA	
	Desarrollo Rural Integral.	3. Acceso a factores de la producción.	3.1. Programa de servicios financieros	3.1.1. Crear líneas de financiamiento y proveer recursos económicos al sujeto de la Política para fomento de las diferentes actividades económicas que se demanden (fondos revolventes, fomento de microcrédito, banca de desarrollo).	
			3.2. Programa de Seguro Agrícola	3.2.1. Fomentar un Seguro Agrícola ante desastres naturales y fluctuación de precios.	
			3.3. Programa de manejo y conservación de los recursos naturales.	3.3.1. Impulsar el acceso y gestión de recursos naturales.	
				3.3.2. Protección y saneamiento de fuentes hídricas	
				3.3.3. Promover el establecimiento, manejo y aprovechamiento de bosques energéticos para la producción y usos sostenibles de leña.	
	3.3.4. Promover el establecimiento, manejo y aprovechamiento de los productos y subproductos del bosque, así como su transformación industrial por el sujeto de la Política.				
				3.4. Programa de infraestructura productiva.	3.4.1. Promover la construcción de infraestructura productiva para apoyar a la producción (riego, generación de fuentes de energía renovable, silos, plantas de procesamiento y carreteras).
					3.4.2. Establecer redes de mayoreo y conservación a nivel regional y nacional.
				3.5. Programa de insumos.	3.5.1. Dotar de insumos orgánicos y convencionales al sujeto de la política DRI, en vinculación con la asistencia técnica.
			4. Políticas comerciales agrícolas.	4.1. Programa de Compra-Venta de Granos Básicos	4.1.1. Recuperación de silos concesionados.
4.1.2. Construcción de nuevos silos en áreas estratégicas.					
4.1.3. Establecimiento de precios de sustentación sobre los costos de producción para granos básicos.					

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				4.1.4. Generar reservas alimentarias mediante la compra de granos al Sujeto de la Política DRI.
			4.2. Programa de acceso a mercados.	4.2.1. Establecer convenios de compra de alimentos producidos de forma limpia con el sujeto de la Política DRI.
				4.2.2. Orientar la producción a suplir la demanda de instituciones gubernamentales y poblaciones deficitarias.
			4.3. Programa de Apoyo a la Comercialización Artesanal.	4.3.1. Implementar oficinas departamentales de oferta de servicios artesanales.
		4.3.2. Levantar inventarios departamentales de artesanos y de demanda de esos servicios.		
		4.3.3. Promover mercados regionales de artesanías.		
		5. Procesos agroindustriales e integración de cadenas productivas.	5.1. Programa de apoyo a procesos agroindustriales e integración de cadenas productivas.	5.1.1. Fomentar la introducción de procesos agroindustriales y la integración de cadenas productivas.

## 12.6 POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
<p>Promover la sostenibilidad ambiental del desarrollo rural integral y el carácter público de todos los bienes naturales y servicios ambientales, así como la protección y mejoramiento del ambiente, impulsando un modelo de gestión ambiental integral y de ordenamiento territorial que también garantice los derechos de las comunidades indígenas y campesinas, así como las consultas correspondientes y los estudios de impacto ambiental y de pertinencia cultural.</p>	<p>1. Implementar acciones de protección ambiental, gestión socio-ambiental local, que incluye administración y conservación; uso sostenible de recursos y bienes naturales y servicios ambientales.</p>	<p>1. Recursos Naturales.</p>	<p>1.1. Programa de Protección de Bienes y Recursos Naturales y Servicios ambientales para fortalecer la economía rural, campesina e indígena</p>	<p>1.1.1 Protección de ecosistemas forestales y disminución de la tala ilegal.</p>
				<p>1.1.2. Manejo sostenible de bosques y racionalización del consumo de leña.</p>
				<p>1.1.3 Institucionalización y ampliación de incentivos forestales (como el PINPEP y BOSCOM) y ambientales para comunidades, Municipalidades y lo sujetos de la presente política.</p>
				<p>1.1.4 Conservación de suelos y prevención de degradación de tierras de la economía, rural, indígena y campesina.</p>

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				1.1.5. Impulsar tecnologías sostenibles y ahorradoras de energía fósil (petróleo, carbón); y reproductoras de conocimiento y prácticas ancestrales.
			1.2. Fortalecimiento de la economía rural, indígena y campesina en su relación con el Sistema Guatemalteco de Áreas protegidas SIGAP.	1.2.1 Conservación de la biodiversidad a través del manejo de las áreas protegidas y de conservación especial, en los ámbitos nacional, municipal y comunal, privilegiando la participación de las comunidades indígenas y campesinas.
				1.2.3 Participar en la estrategia de protección, y aprovechamiento y manejo marino- costero.
				1.2.4 Participar en la estrategia para el desarrollo del ecoturismo y turismo rural.
				1.2.5. Desarrollar empresas comunitarias de prestación de servicios ambientales.
				1.2.6. Reubicación y atención a la población asentada en las áreas protegidas.
				1.2.7. Promover la Certificación y pago por servicios ambientales a las comunidades, municipalidades y pequeñas empresas.
				1.2.8. Promoción de la agricultura ecológica.
				1.2.9. Promover los mecanismos de participación y de auditoria socioambiental y monitoreo de las organizaciones ambientales y del SIGAP.
	2. Ordenamiento territorial y Manejo integrado de cuencas hidrográficas y el aprovechamiento de los recursos hídricos	2. Manejo integrado de cuencas hidrográficas	2.1 Gestión Integrada de Cuencas y aprovechamiento de recursos hídricos	2.1.1. Promoción de un modelo de gestión integral local y sostenible de los recursos naturales, basado en cuencas hidrográficas equilibrando los ámbitos urbano y rural.

OBJETIVO	LINEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				<p>2.1.2. Participar en la formulación y cabildeo de siguientes leyes: de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos, de Cuencas Hidrográficas y de Ordenamiento Territorial, entre otras.</p> <p>2.1.3 Promover el enfoque de cuencas hidrográficas en el sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural.</p> <p>2.1.4 Participar en la elaboración del Programa Nacional de Cuencas y Microcuencas, con enfoque a la economía indígena y campesina.</p> <p>2.1.5 Control de la calidad del agua y saneamiento.</p>
				<p>2.1.6 Usos del agua: doméstico, riego, hidro-energía, industrial y recreación.</p>
	<p>3. Fortalecimiento de la Gestión Socio Ambiental Local (incluye administración, educación ambiental y conservación) de bienes naturales y servicios ambientales. Promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional.</p>	<p>3.Fortalecimiento de la Gestión Socio - Ambiental local.</p>	<p>3.1 Concientización y Participación Social en el mejoramiento del ambiente y la salud.</p>	<p>3.1.1 Desarrollo de un Programa Nacional de Gestión Local de Servicios Ambientales y Desarrollo Rural Integral.</p> <p>3.1.2 Promover la producción más limpia en los sujetos de la Política.</p> <p>3.1.3 Promover el manejo de residuos líquidos y desechos sólidos en los sujetos de la Política.</p> <p>3.1.4 Promoción y certificación de agricultura ecológica (que incluye: producción agrícola, hidrobiológica, pecuaria y forestal).</p> <p>3.1.5 Impulso de la gestión ambiental.</p>
				<p>3.2.1 Mecanismos de participación ciudadana, de auditoria social y monitoreo de las entidades ambientales en el área rural.</p> <p>3.2.2 Articular esfuerzos en la socialización de la política ambiental y de conservación de los recursos naturales en el área rural y aplicación de la política de educación ambiental para el desarrollo de una cultura ambiental rural.</p>

OBJETIVO	LINEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				3.2.3 Establecimiento de relaciones estratégicas del ser humano con la naturaleza.
				3.2.4 Sensibilización sobre beneficios y valor económico de la conservación, manejo y uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales.
				3.2.5. Programa nacional de prevención desertificación y sequía (PROANDYS).
				3.2.6. Reducción de la vulnerabilidad social, socioambiental y de la pobreza.
				3.2.7. Reubicación de los habitantes asentados en zonas de alto riesgo.
				3.2.8. Promover la normativa de control de emisión de gases vehiculares,, industriales y agropecuario.
				3.2.9. Incentivos para la deforestación evitada.
				3.2.10. Estrategia de nacional de fijación de carbono de bosques.
				3.2.11. Promoción de energía renovable y sustitución de hidrocarburos.
				3.2.12. Promoción de bonos verdes.
				3.2.13. Programa regional para normar e institucionalizar el cobro de deuda ecológica.
				3.2.14. Fortalecer las unidades de gestión ambiental municipal para el desarrollo rural integral.
				3.2.15. Fortalecer e implementar el programa de promoción de la responsabilidad social empresarial para el desarrollo rural integral.

OBJETIVO	LINEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				<p>3.2.16. Promover la revisión de la Ley Forestal Nacional para asegurar la participación de lo rural.</p> <p>3.2.17. Desarrollar programas de adaptación al cambio climático con énfasis de fijación de carbono con participación de los sujetos de ley y municipalidades.</p>

## 12.7. POLÍTICA LABORAL

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
Promover, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales de la población del área rural, indígena y campesina.	1.Promover el pleno goce de los derechos laborales, y el pleno empleo decente en el área rural, en general y de las mujeres y discapacitados en particular.	1.Generación y fomento de empleo decente en el área rural	1.1. Generación y fomento del pleno empleo decente en el área rural.	1.1.1. Promover que las entidades estatales privilegien la capacitación y contratación de mano de obra local para el desarrollo de sus funciones.
				1.1.2. Dignificación del adulto mayor como promotor de conocimientos y destrezas a jóvenes y niños.
				1.1.3. Dignificación de la mujer jefa de hogar a través de convenios con la industria, asistencia técnica y crediticia para la producción en serie.
				1.1.4. Vincular a las mujeres rurales a la prestación de servicios institucionales (comida para instituciones; elaboración de uniformes, etc.).
	2.Promover el cumplimiento de las condiciones laborales acorde con el entorno rural y el sujeto de la política, verificando que las condiciones laborales, sanitarias, alimentarias y de seguridad respondan al concepto del Trabajo Decente, definido en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa.	2.Vigencia de los derechos laborales en el área rural.	2.1.Promoción, verificación y evaluación de los derechos laborales de trabajadores y trabajadoras rurales	2.1.1. Capacitación para la organización y defensa de los derechos laborales de la población rural.
				2.1.2. Formación y funcionamiento de promotores jurídicos para capacitar y asegurar a las y los trabajadores rurales el pleno goce de sus derechos laborales.

## 12.8. POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y GESTIÓN DE RIESGOS

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
Mitigar y reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental en el área rural y sub-urbana.	1. Reducción de la vulnerabilidad y gestión de riesgos.  2. Fomentar la organización y participación ciudadana.	1. Prevención	1.1 Programa nacional de prevención y mitigación de riesgo en el área rural	1.1.1. Diagnóstico nacional de las poblaciones en riesgo, social, económico y ambiental.
				1.1.2. Producción de mapas de áreas críticas y potencialmente críticas en las temáticas siguientes: a. Población en pobreza y extrema pobreza b. Densidad de población c. Servicios básicos d. Infraestructura e. Cuerpos de agua, ríos, lagos y lagunas. f. Tratamiento de aguas servidas g. Procesamiento de basuras h. Poblaciones sujetas a riesgos de inundaciones i. Poblaciones sujetas a riesgos de deslizamientos y desastres naturales.
		2. Atención	2.1 Programa de Atención a la vulnerabilidad y riesgos	2.1.1. Sensibilización y capacitación.
				2.1.2. Organización de alerta temprana.
				2.1.3. Fortalecimiento de capacidades de respuesta ante desastres naturales.
2.1.4. Campaña de extensión sobre gestión de riesgos.				
2.1.5. Fortalecimiento a la organización comunitaria.				

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				<p>2.1.6. Construcción y traslado en base a consensos y participación comunitaria.</p> <p>2.1.7. Comunicación y transferencia de experiencias entre poblaciones para conocer experiencias positivas y negativas.</p>

## 12.9. POLÍTICA DE FOMENTO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
<p>Fortalecer la democracia participativa, fomentando la organización social y la incidencia ciudadana en la formulación y auditoría de políticas públicas, cumpliendo con los procedimientos consultivos que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley respectiva y/o los convenios y tratados ratificados por Guatemala, privilegiando el bien común.</p>	<p>1. Sensibilizar a la ciudadanía rural sobre la importancia de su participación en los ámbitos institucionales establecidos legalmente.</p> <p>2. Formación de capacidades ciudadanas desde el ámbito local, para su inclusión e incidencia en la toma de decisiones.</p> <p>3. Establecer condiciones institucionales para garantizar el libre acceso a la información pertinente para ejercer la auditoría social.</p>	<p>1. Participación cívico-política en el Ordenamiento Productivo Territorial Sostenible.</p>	<p>1.1. Participación cívico-política en el Ordenamiento Productivo Territorial Sostenible, basado en cuencas hidrográficas</p>	<p>1.1.1. Desarrollar procedimientos y mecanismos para la participación cívico-política en el ordenamiento productivo territorial sostenible, basado en las cuencas hidrográficas.</p>

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
	4. Promover mecanismos que difundan, en el propio idioma y de buena fe, la información que permita identificar los impactos positivos y negativos de las actividades económicas y sociales que se proponga implementar, de cara a las consultas ciudadanas.	2. Fortalecimiento de la democracia participativa.	2.1. Fortalecimiento de la ciudadanía plena	2.1.1. Capacitación para la participación ciudadana en los diferentes niveles del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y en otras formas de organización cívica.
2.1.2. Promover mecanismos y procedimientos para garantizar el libre acceso a la información necesaria para la auditoria social.				
2.1.3. Reconocer, respetar y promover las formas propias de organización de los Pueblos y las comunidades indígenas y campesinas.				
2.1.4. Reconocimiento y promoción del liderazgo de las organizaciones indígenas y campesinas.				
3.Descentralización		3.1. Sistematización y divulgación multilingüe de la información necesaria para conocer e incidir en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en el área rural.	3.1.1. Impulsar un plan de divulgación de las actividades económicas a establecerse en el área rural	
3.1.2. Promoción y defensa de los derechos Indígenas y campesinos según lo establecido en la CPRG, el Convenio 169 de la OIT y los Convenios, Tratados y Declaraciones ratificados por Guatemala.				
3.1.3. Promoción y defensa de los derechos Indígenas y campesinos según lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Convenio 169 de la OIT y los Convenios, Tratados y Declaraciones ratificados por Guatemala.				

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
				3.1.4. Promoción, capacitación y defensa de los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales, de acuerdo al Pacto DESC.
				3.1.5. Acompañamiento a las comunidades y Pueblos indígenas en relación a las consultas populares y comunitarias.
			4. Programa de Fortalecimiento a la descentralización y desconcentración del Estado	Capacitación sobre descentralización y desconcentración del Estado.
				Divulgar los contenidos, los derechos y obligaciones incluidos en la Ley, la Política Nacional y el Plan de DRI.

## 12.10. POLÍTICA CULTURAL

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ÁREAS	PROGRAMAS	COMPONENTES DE PROGRAMA
<p>Proveer las bases material, normativa e institucional para promover y preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible (mitos, leyendas, rituales) de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas.</p>	<p>Promover el desarrollo cultural, con pertinencia cultural, de jóvenes y niños(as) indígenas y campesinos(as).</p>	<p>1. Promoción y coordinación interinstitucional para que el Estado provea las bases material, normativa e institucional para promover y preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible (mitos, leyendas, rituales) de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas.</p>	<p>1.1. Promoción y coordinación interinstitucional e intersectorial para promover y preservar el patrimonio cultural, de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas, proveyendo las bases material, normativa y societaria.</p>	<p>1.1.1. Difusión de la relación entre la tierra, el territorio, los recursos y bienes naturales, los servicios ambientales y la cosmovisión indígena, para evitar que las reformas legales, institucionales y administrativas lesionen esa unidad. (Arto. 13 del Convenio 169 de la OIT).</p>
				<p>1.1.2. Registro del patrimonio cultural, tangible e intangible, de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas, como patrimonio de los Pueblos indígenas y/o de la nación y/o la humanidad.</p>
				<p>1.1.3. Promoción del libre acceso, co-administración y recuperación de los lugares sagrados del área rural.</p>
				<p>1.1.4. Reconocimiento de la multiculturalidad y promoción de la interculturalidad en los procesos productivos, sociales, educativos y de innovación tecnológica.</p>
				<p>1.1.5. Promoción, en el área rural, de la expresión artística regional, el arte popular, el folklore y las artesanías e industrias indígenas y campesinas, propiciando la apertura de mercados nacionales e internacionales.</p>

# **ANEXO II**

**Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de  
Desarrollo Rural Integral  
(Iniciativa 4084)**

**-000001-**

**CONGRESO DE LA REPUBLICA  
GUATEMALA, C. A.**

**DIRECCIÓN LEGISLATIVA  
- CONTROL DE INICIATIVAS -**

**NUMERO DE REGISTRO**

**4084**

**FECHA QUE CONOCIO EL PLENO: 11 DE AGOSTO DE 2009.**

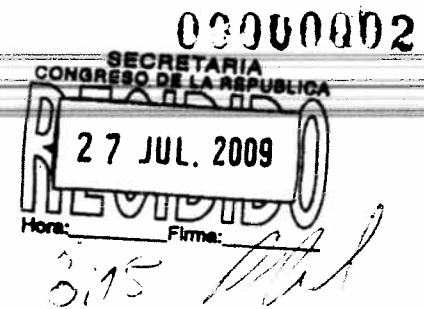
**INICIATIVA DE LEY PRESENTADA POR LOS REPRESENTANTES ROBERTO KESTLER  
VELÁSQUEZ, MAURA ESTRADA MANSILLA Y COMPAÑEROS.**

**ASUNTO:**

**INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LEY DEL SISTEMA NACIONAL DEL  
DESARROLLO RURAL INTEGRAL.**

**TRAMITE: PASE A LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA PARA SU  
ESTUDIO Y DICTAMEN CORRESPONDIENTE.**

# LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL



## Exposición de motivos

Honorable Pleno, presentamos ante ustedes la siguiente iniciativa de ley que pretende ser el instrumento que regule la problemática de desarrollo de la gran población guatemalteca ya que toma en cuenta los indicadores que inciden en dicho aspecto, y basados en la primacía de los preceptos constitucionales que el Estado debe garantizar a los habitantes de la República el bien común y el desarrollo integral de las personas, por lo que a continuación presentamos ante los honorables representantes una síntesis del porque de nuestra propuesta:

### I. Ausencia de Desarrollo Rural Integral

Si bien el área rural contribuye de manera significativa a la economía nacional, mediante los ingresos y el empleo generados en los ámbitos de la agricultura y aprovechamiento de recursos naturales, los indicadores socio-económicos en el área rural ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina.

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006), el 51% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza. El 35.8% corresponde a pobres y el 15.2% a pobres extremos. Por grupo étnico, la pobreza afecta al 74.8% de la población indígena (47.6% en pobreza 27.2% en pobreza extrema) y al 36.2% de no indígenas (28.5% en pobreza, 7.7% en pobreza extrema).

Geográficamente el 53.9% de la población del país reside en el área rural. Esta población se caracteriza por ser pluricultural, pluriétnica y multilingüe. Existen 24 comunidades lingüísticas de los cuatro pueblos que conforman la nacionalidad guatemalteca, de las cuales 21 son indígenas: K'iche', Kaqchikel, Tz'utujil, Achi, Sakapulteko, Sipakapense, Uspanteko, Poqomam, Poqomchi', Q'eqchi', Mam, Ixil, Awakateko, Tektiteko, Q'anjob'al, Chuj, Akateko, Itza', Mopan, Ch'orti', Jakalteko (Popti'); además del pueblo xinka y el pueblo garífuna.

De acuerdo al XI Censo de Población de 2002, la población indígena representaba en ese año el 41% de la población total y el 50% de la población rural. Los departamentos con mayor porcentaje de población indígena son: Totonicapán (96.7%), Sololá (94%), Quiché (89.7%), Alta Verapaz (88.8%), Chimaltenango (75%), Baja Verapaz (65%), Huehuetenango (58.1%). Son éstos, más San Marcos, con el 31.28 %, los que más pobres concentran.

En el marco de la crisis alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha desarrollado estimaciones sobre el impacto del alza de los precios de los mismos, en la pobreza y pobreza extrema, concluyendo que la línea de la pobreza se ha incrementado en un 5.4%, y la pobreza extrema en un 4.5%. Las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llegan a la misma

~~conclusión. Ambos estudios estiman en unos 700,000 nuevos pobres (de un total de 13 millones de habitantes), y 500,000 que han pasado de la pobreza a la pobreza extrema. Esto significa que en 2008, el índice de la pobreza puede incrementarse del 51% al 56.4%; y el de la pobreza extrema del 15.2% a 19.7%.~~

Guatemala es el país latinoamericano con más alta desnutrición crónica del continente y el sexto país del mundo con más grave situación en desnutrición crónica. Al 49% de la niñez afectada por la desnutrición crónica en el país, le sigue Honduras con un 29%, Bolivia con un 27% y Ecuador con un 26%.

2

A nivel regional, mientras los demás países han logrado frenar e incluso disminuir el número de personas desnutridas, en Guatemala la tendencia ha sido la contraria. En 1991 Guatemala concentraba al 31.1% de los desnutridos centroamericanos, en 1996 era el 37.2% y en el año 2002 ya era el 41.8%.

Según la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), existen 6,147 comunidades en las cuales se registra algún grado de desnutrición. De ellas, 332 están calificadas como puntos rojos (de muy alto riesgo). Los departamentos más afectados se encuentran en el altiplano occidental del país (San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán) y en el Norte (Alta Verapaz), que son departamentos con altos índices de población indígena. Según la SESAN, actualmente (agosto 2008) alrededor de 500 mil personas están en riesgo de una crisis alimentaria.

El hambre y la desnutrición afectan principalmente a las mujeres embarazadas (la desnutrición afecta a 36% de mujeres en edad fértil) y niños por nacer. Los niños y niñas que hasta los 3 años, han mantenido retardo en peso y talla, sufren de una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad, y son más vulnerables a las enfermedades diarreicas (causa del 23.6% de los niños y niñas que fallecen antes de llegar a los cinco años de edad) y respiratorias (37%), que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. Son 66 niños o niñas por cada mil, de los nacidos vivos en el área rural, quienes mueren antes de llegar a los cinco años de vida.

Otros indicadores de salud de igual manera son poco alentadores: La mortalidad materna se estima en 153/100,000 partos en todo el país, siendo tres veces mayor en mujeres indígenas. Además, el VIH-SIDA está teniendo una incidencia en el 1.1% de la población, siendo Guatemala el segundo país con índices más altos en la región centroamericana.

Con el actual salario mínimo agrícola, sólo se logra cubrir el 79% de la canasta básica alimentaria. Tomando en cuenta que la mayoría de los jornaleros y jornaleras ni siquiera reciben el salario mínimo, y que además las familias rurales suelen tener más de cinco miembros (el promedio de miembros de familia para estimar el costo de la canasta básica es 5.38), queda evidente la sensible situación que se está viviendo respecto de la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural.

La vulnerabilidad social es mayor al considerar que únicamente alrededor del 16% de las y los trabajadores agrícolas están inscritos en el régimen de seguridad social. De hecho, cubriendo el Instituto Guatemalteco de Seguro Social, IGSS, únicamente al 25.8% (2006) de la Población Económicamente Activa, y 18.1% de la población en general, se agudiza la situación de desprotección social de la población en algunas regiones: mientras la región metropolitana concentra el 62% de las y los afiliados; los

~~siete departamentos con mayor población indígena, Totonicapán, Sololá, Quiché, Alta Verapaz, Chimaltenango, Baja Verapaz y Huehuetenango reúnen únicamente el 7%.~~

Respecto de la situación educativa, el Ministerio de Educación estimó en 2006, que dos millones de niños y jóvenes entre 4 y 18 años se encontraron fuera de aulas. De ellos, un 50% está concentrado en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché,

3

San Marcos y Guatemala. Para el caso de la población comprendida entre 7 y 12 años, el 64% está fuera de aulas, y se ubica en tres departamentos: Alta Verapaz, Huehuetenango y Quiché. Un 34.8% del área rural no posee ningún grado de escolaridad y otro 40.1% no concluyó el Nivel Primario.

Diferentes estudios e investigaciones concluyen que las principales causas de la pobreza y de la exclusión social es la falta de equidad. De acuerdo con el Banco Mundial, Guatemala es el país con más desigualdades socioeconómicas en América Latina. De hecho, el último Informe de Desarrollo Humano (PNUD 2007) coloca a Guatemala en el último lugar no sólo de América Central, sino de toda Iberoamérica; en la posición 118 de los 177 países analizados. No obstante de que el PIB *per cápita* en Guatemala es más alto que el de otros países, que muestran IDH mejores, el bajo índice de desarrollo humano en Guatemala subraya que la inequidad es el resultado de la desigual distribución de ingreso nacional.

Guatemala se encuentra entre los tres primeros países latinoamericanos con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional. De acuerdo a la ENCOVI 2006, el coeficiente Gini representa el 0.57 para el ingreso y el 0.48 para el consumo. El 62.1% del ingreso nacional se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos, mientras el 20% de la población más pobre únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional.

El Índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario es de 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de las y los pequeños productores ocupan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales ocupan el 56.59%.

La falta de acceso a tierra y la escasez de otras oportunidades económicas y de empleo en el área rural, han obligado a importantes segmentos de la población rural a considerar la migración como la única alternativa para superar la pobreza y la exclusión. De hecho, la migración al exterior se ha incrementado de 1, 237,162 personas en 2002, a 1, 482,247 en 2007. (Encuesta sobre Remesas Familiares 2007, Organización Internacional para las Migraciones -OIM-).

En relación a los ingresos de divisas por remesas provenientes de la población migrante, para el año 2007 ingresaron US\$ 3, 898, 779,795, cantidad que duplicó el monto de divisas captadas por concepto de exportaciones de los cinco principales productos, azúcar, café, banano, cardamomo y petróleo que superaron los US \$ 1, 600 millones. Las remesas ingresadas al país en 2007 son siete veces mayores que las del año 2001.

3

Lo anterior ha repercutido en la pérdida de empleos e ingresos rurales, razón por la cual las remesas enviadas por los migrantes, son hoy la principal fuente de ingresos de

~~la población rural del país para satisfacer sus necesidades básicas.~~ Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.76 millones de personas reciben remesas, de las cuales el 57.2% de los beneficiarios se ubica en el área rural.

A la migración externa, se suma la migración interna estacional desde las zonas noroccidental y norte hacia plantaciones de la Costa Sur y Boca Costa, con la finalidad de ocuparse temporalmente en actividades agrícolas, especialmente en las plantaciones de café, caña de azúcar y banano. Por otra parte, existe la migración interna permanente, cuya población se desplaza desde las comunidades rurales hacia la ciudad capital y otros centros urbanos, en búsqueda de oportunidades de empleo e ingresos. Los censos de 1994 y 2002 registran migraciones internas de 888,868 y 1,236,620 personas, equivalentes al 10.8% y 11% de la población, respectivamente.

Finalmente, en materia ambiental, se resalta un marcado deterioro:

La cobertura forestal que abarca el 42% del territorio nacional, se está perdiendo aceleradamente: Según el Instituto Nacional de Bosques (INAB, 2005), anualmente se pierden 73,148 hectáreas, de las cuales 28,517 se encuentran en áreas protegidas (1991/93-2001).

La falta de regulación para el uso y aprovechamiento del agua, provoca que las comunidades rurales no tengan el acceso suficiente para el consumo y para el desarrollo de sus actividades productivas; y que se destine el uso de este bien para la producción agrícola intensiva y a otras actividades extractivas, al punto de limitarla o hacerla inaccesible, en algunos casos, a la población rural, indígena y campesina.

La población rural afectada por estos proyectos de aprovechamiento de recursos naturales, requiere: legislación, políticas y planes que le permita el ejercicio de sus derechos en el ámbito de sus territorios, y realizar las consultas comunitarias para tomar decisiones acerca del uso de sus recursos, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, ratificado por el Estado de Guatemala.

4

## **II. Dinámicas económicas y políticas que afectan negativamente el desarrollo rural**

La crisis económica que se experimentó a nivel mundial en la década de los años 80 del siglo pasado, obligó a implementar políticas de Estabilización y Ajuste Estructural y Sectorial, que tuvieron como principales objetivos la *apertura y liberalización del sector externo*, a través de la reducción arancelaria a las importaciones y la eliminación de los impuestos a las exportaciones; la *reforma del Estado*, que llevó a su reestructuración administrativa, la reducción de su tamaño y de sus funciones.

Bajo esta lógica se reestructuró el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el cual abandona el enfoque sectorial, el diseño y la ejecución de la política agropecuaria. De esa cuenta desaparecen la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), se vendieron los silos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), se reestructuró el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), convirtiéndolo en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), desarticulándose todos los entes de apoyo a la agricultura campesina e indígena, productora de alimentos básicos.

~~La apertura comercial se formalizó en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, y culminó con el Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos, que entró en vigencia en 2006. El DR-CAFTA establece que, con excepción del maíz blanco, en un marco de 10 a 15 años, todos los productos puedan entrar libremente al país. Debido a que esto no queda condicionado a modificaciones en el sistema de subvenciones de Estados Unidos, pone en alta vulnerabilidad a la producción nacional de alimentos básicos.~~

A partir de ese cambio paradigmático en los años 80 y 90, prácticamente se desestimuló la producción alimentaria interna, la política agropecuaria se centró principalmente en dos productos de exportación tradicional, y favoreció la producción de agroexportables no tradicionales, entre otros, frutas, ajonjolí, flores y algunas hortalizas. La apuesta a la dependencia hacia los mercados internacionales ha mostrado ser altamente arriesgada, no sólo por las altas fluctuaciones de los precios de los productos de exportación, sino también por el alza de los productos alimentarios importados. La crisis alimentaria actual y la crisis del café al inicio del siglo con sus dramáticas consecuencias, ejemplifican ambos riesgos.

De esa cuenta, en los últimos años la libre importación de trigo, maíz y otros granos básicos, sumada las donaciones estadounidenses en el marco del programa de ayuda alimentaria (PL-480), provocó la quiebra de casi el 80% de los pequeños productores de trigo del altiplano occidental, así como la dependencia alimentaria en cultivos en los que anteriormente hubo autosuficiencia. Actualmente el 6.3% del maíz blanco que se consume en el país es importado y el 78.4% de maíz amarillo utilizado en la agroindustria; lo mismo sucede con el 50% del arroz. Estas importaciones ingresan al país bajo condiciones que desestiman la capacidad local de producir alimentos y, lejos de beneficiar al consumidor, han fortalecido a las empresas importadoras.

5

Los cultivos no tradicionales de exportación, han sido una alternativa para paliar las crisis de los productos tradicionales de exportación y sostener de alguna manera las tasas de empleo, sin embargo, su alta dependencia y vulnerabilidad a las condiciones del mercado internacional, el poco apoyo del Estado a los pequeños productores y la intermediación especulativa no han permitido que la población rural aproveche directamente los beneficios.

La crisis alimentaria y nutricional ha sido agravada por la falta de una regulación sobre la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial productivo que garanticen a la población rural, indígena y campesina, el acceso a una dieta adecuada para su desarrollo humano. La falta de políticas públicas de fomento productivo de granos básicos, y la falta de regulación de la inversión privada, han provocado la reconcentración de tierras para la producción de agro-combustibles, relegando la producción alimentaria a un segundo plano.

Las políticas de acceso a la tierra para la población indígena y campesina se han reducido al modelo de mercado de tierras, el que no ha generado los resultados previstos por causa de la imperfección del mercado de tierras, y otros factores que lo han distorsionado, lo que se refleja en la exclusión de las mujeres, la insolvencia técnica y financiera de los proyectos, y el poco desarrollo social y económico de los productores beneficiados; por otro lado ha aumentado la conflictividad por causa de la deuda agraria.

~~El uso inadecuado de los insumos agroquímicos, dentro de los sistemas de producción agrícola ha generado deterioro de los ecosistemas. Sin embargo se reconoce la importancia que para los productores y comunidades rurales tiene el acceso oportuno y su uso adecuado, para aumentar su productividad, sus ingresos y para aumentar la oferta de productos agrícolas para el consumo nacional.~~

La presión demográfica, la concentración de la propiedad y uso de los recursos naturales, la debilidad en la regularización de la propiedad indígena y campesina, la insuficiente participación de las comunidades en la administración de las áreas protegidas y especiales, la escasa valoración del patrimonio natural, nacional y bien común, el alto consumo de leña y la deforestación, las prácticas inadecuadas del manejo de suelo y cultivos, la creciente contaminación de fuentes de agua, la escasa prevención de incendios forestales, en suma, la ausencia de regulación y poca capacidad del Estado para garantizar la protección y manejo de los recursos naturales, provocan la vulnerabilidad y deterioro de los ecosistemas de importancia estratégica para el desarrollo económico, social y cultural del país.

### III. La necesidad de una Ley y una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 118 que "El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza

y  
6

tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional".

Veintitrés años después de la promulgación de la Constitución Política de la República y a los doce años de la firma de los Acuerdos de Paz y más específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), se señala la necesidad de sustentar la paz firme y duradera sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población. Es decir, se reitera la necesidad de superar las situaciones de pobreza, desigualdad, marginación social y política, que se han producido en el país en los últimos años.

En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), se exige la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural como tareas fundamentales e ineludibles del Estado guatemalteco, para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural. Asimismo, la transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, teniendo como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. La necesidad de promover una agricultura más eficiente y equitativa, protegiendo los bienes y servicios naturales y el ambiente, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de sus capacidades productivas, sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.

Ahora, a doce años de aquellas afirmaciones y reafirmaciones, lo que se ha derivado es un conjunto variado de propuestas alrededor de la **Política Nacional de Desarrollo Rural**, formuladas por distintos actores vinculados a la temática. O dicho de otra manera, a veintitrés años de que la Constitución Política vigente identificó la problemática de la inequidad e injusticia rural y campesina, poco o nada se ha hecho para superar el estado de cosas prevalecientes.

~~La República de Guatemala, a través del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural y las Metas de Desarrollo plasmadas en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, se encuentra comprometida ante la comunidad internacional para generar condiciones que promuevan el desarrollo rural integral.~~

Sin embargo, los programas de los diferentes Ministerios y Secretarías, así como los programas y proyectos públicos ejecutados por la vía de los Fondos y Consejos de Desarrollo, se caracterizan, entre otras cosas por: carecer de recursos suficientes para el fomento económico, productivo y organizativo y protección socio ambiental de las áreas rurales; el coeficiente de inversión pública en las áreas rurales apenas supera el 5% del PIB del sector agrícola; constituir esfuerzos dispersos sin incidencia en el desarrollo rural integral, tanto en términos de identificación de población objetivo, instrumentos de política, como de priorización de áreas; mostrar dificultades crecientes para afrontar emergencias y desastres socio ambientales provocados por fenómenos naturales o impactos económicos; prevalencia de un enfoque de desarrollo basado solamente en inversiones físicas sin privilegiar la dinamización de las pequeñas economías rurales, campesinas e indígenas.

7

En suma, hay poca efectividad para garantizar condiciones de vida digna para las poblaciones más empobrecidas que habitan en las áreas rurales.

Por lo anteriormente expuesto es conveniente la creación de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, coherente con las características económicas, sociales, políticas y culturales de la población rural, indígena y campesina, así como con su entorno ambiental.

#### **IV. Contenido de la presente ley**

La participación de diversos actores sociales y políticos posibilitaron llegar a consensuar el objeto de la Ley, los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, los principios rectores de esta Política, los ejes sustanciales de la misma y los diversos enfoques que la sustentan.

En cuatro títulos se desarrollan los cuarenta y tres artículos de los que consta la norma propuesta. El primero se refiere a las disposiciones generales, el segundo a la institucionalidad que se propone; en ésta se destaca el enfoque sistémico del desarrollo rural, para que pueda ser impulsado de manera integral; en tanto en el tercero de los títulos se apunta a los recursos financieros y el último a las disposiciones finales y transitorias.

##### **i. De las disposiciones generales**

Es así como, entre otras cosas, se definió que el sujeto priorizado de la misma fuera la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales.

En esta norma se enfatiza el derecho de la persona humana al desarrollo, según los preceptos contenidos en la ratificación que hiciese la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, en diciembre de 1989.

~~Asimismo, se ratifica que el papel del Estado en el desarrollo rural integral es de primer orden, asignándole un rol como rector, promotor, facilitador y tutelar en el impulso de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.~~

## **ii. La institucionalidad propuesta**

Se propone emprender un esfuerzo conjunto y coordinado. De tal manera que la norma incluye la definición de objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral; las funciones del Gabinete de Desarrollo Rural que para el efecto se crea; las funciones y programas del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y, finalmente, se propone la conformación del Consejo de Participación y Auditoría Social mediante el cual se articulan los esfuerzos y la participación de la sociedad civil con el Estado.

8

Con estas acciones se concreta la multisectorialidad del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral contenida en las siguientes políticas: Agraria; Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica; Económica; Social; Laboral; de Participación Social y Desarrollo Político; Cultural; de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos; de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Socio-Ambiental, cuyo cumplimiento se garantiza por medio del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.

También se consideró la importancia de contar con una institucionalidad concebida como un medio que responda al contenido de la Política y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, para lo cual es necesaria la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, como el conjunto de entes, principios, normas, políticas y programas que promuevan el avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultura, ambiental y espiritual como derechos propios de la población que habita en el área rural.

Por otra parte, la estructura orgánica se concibió como un Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, conformado por un Gabinete de Desarrollo Rural Integral, donde participan los Ministros y Secretarios de Estado vinculados directamente al tema, el cual está presidido por el Presidente de la República; un Ministerio de Desarrollo Rural que fungirá como el ente responsable de ejecutar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional respectivo; y un Consejo de Participación y Auditoría Social, cuyas atribuciones serán las correspondientes a su naturaleza.

La Ley en sí misma, ordena que, para dar cumplimiento a lo establecido en ella, los órganos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral deben coordinar sus acciones con otras instituciones del Estado autónomas, semiautónomas y descentralizadas y, particularmente con el Sistema de los Consejos de Desarrollo.

## **iii. Recursos Financieros**

En este título, se hace énfasis en la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios para la implementación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, que garanticen su debida ejecución.

## **iv. Disposiciones Finales y Transitorias**

Por último, se abordan los aspectos relacionados con la aprobación de los reglamentos y las leyes que han de modificarse.

**DIPUTADOS PONENTES:**

**DECRETO No. -2009  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**CONSIDERANDO:**

Que el Estado como ente rector y promotor del desarrollo, es responsable de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas y de las poblaciones rurales de Guatemala, para contribuir al desarrollo humano integral sostenible de la población rural del país, procurando superar toda forma de inequidad, exclusión, racismo y discriminación; reconociendo el derecho de participar en la administración de los territorios que habitan en los términos que establece la legislación nacional y el Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

**CONSIDERANDO:**

Que es obligación del Estado promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando las actividades agrícolas, pecuarias, y de otra naturaleza; así como velar y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del país, facilitando el acceso a los medios de producción a los sujetos de esta ley, así como la adopción de las medidas que sean necesarias para la conservación, protección, desarrollo y aprovechamiento sostenible de los bienes y recursos naturales y servicios ambientales, e impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional, asegurando el derecho a la alimentación de la población rural.

**CONSIDERANDO:**

Que corresponde al Estado a través del Organismo Ejecutivo dirigir, ejecutar y ordenar todas las actividades técnicas y administrativas que promuevan el Desarrollo Rural Integral, para cumplir las políticas, los lineamientos y los programas que se establezcan que tiendan a impulsar la producción, la comercialización y la industrialización de la productividad rural, que propicien el mejoramiento progresivo y sostenido de la calidad de vida de los integrantes de las poblaciones rurales del país.

**POR TANTO:**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,  
9

**DECRETA:**

La siguiente:

**LEY DEL SISTEMA NACIONAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO I  
OBJETO, NATURALEZA Y SUJETOS DE LA LEY**

**Artículo 1. Objeto.** Es objeto de la presente ley establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, su Plan, sus programas, proyectos y el uso de los recursos para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural, que será promovido por el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, cuyo funcionamiento y coordinación serán establecidos en este instrumento legal.

**Artículo 2. Naturaleza y finalidad.** La presente ley es de orden público y de observancia general; y tiene como finalidad reconocer y hacer eficaz el derecho inherente de la persona humana al Desarrollo Integral en el área rural para alcanzar, progresivamente, el mejoramiento de la calidad de vida, con énfasis en los sujetos de la presente ley.

**Artículo 3. Sujetos de la ley.** Se establece como sujetos de la presente ley: la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales.

**Artículo 4. Obligaciones del Estado.** Son obligaciones del Estado: ejercer la rectoría de las normas, políticas e instituciones establecidas para garantizar el desarrollo rural integral y constituirse como promotor, facilitador y tutelar en su implementación, atendiendo a la realidad económica, social, ambiental y política prevaleciente en esos territorios y al sujeto priorizado en la presente ley.

## CAPÍTULO II

### DEFINICIONES APLICABLES A LA PRESENTE LEY

**Artículo 5. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se definen los siguientes conceptos:

a) **Ambiente o medio ambiente:** Comprende los sistemas: atmosférico (aire); hídrico (agua); lítico (roca y minerales); edáfico (suelos); bióticos (animales y plantas); el

10

espacio radioeléctrico; elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales.

b) **Bienes naturales:** Mecanismos que dan y sustentan la vida, satisfaciendo las necesidades vitales de un organismo.

c) **Bioética:** Aplicación de la ética a la conducta humana, las ciencias de la vida, el cuidado de la salud y los sistemas de vida.

d) **Calidad de vida:** Categoría valorativa multidimensional del derecho a la vida digna de las personas, que expresa tanto la calidad de sus condiciones objetivas de vida, sus relaciones con el entorno socioeconómico y ambiental, como la salud física, estado psicológico y espiritual, asimismo la satisfacción colectiva de necesidades a través de las políticas sociales.

e) **Consultas comunitarias:** Medio legítimo y adecuado, a través del cual las comunidades y pueblos participan en la adopción de decisiones que conlleven medidas legislativas o administrativas sobre asuntos que les conciernen y afectan directa o indirectamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento sobre las medidas propuestas.

f) **Cuenca Hidrográfica.** Unidad básica de planificación territorial, donde se interrelacionan la población y los ecosistemas; está delimitada por un parte aguas donde convergen las corrientes de agua que drenan a un punto.

- g) **Desarrollo Rural Integral.** Se entiende como Desarrollo Rural Integral, al avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural.
- h) **Desarrollo territorial rural:** Es el proceso que considera que las dinámicas territoriales están determinadas por la interacción entre las prácticas de los actores territoriales y las instituciones que enmarcan esas prácticas. Se fundamenta en las relaciones de las dimensiones económica, productiva, social, cultural, ambiental e institucional en el territorio.
- i) **Estado Facilitador:** El Estado adecua, en la administración de los recursos públicos, sus políticas, programas y proyectos, para facilitar las iniciativas y la participación ciudadana, en la consecución del bien común.
- j) **Estado Promotor:** El Estado promueve, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales; así mismo reconoce, respeta y promueve las culturas, costumbres, tradiciones, idiomas, formas de vida y de organización social de los sujetos de la presente Ley.
- k) **Estado Rector:** El Estado establece las normas, políticas e instituciones  
11  
necesarias para garantizar el desarrollo integral de la persona humana.
- l) **Estado Tutelar:** El Estado garantiza a los ciudadanos el pleno goce de los derechos que la Ley les otorga, reconociendo la preeminencia de los Derechos Humanos e interviniendo para superar toda forma de exclusión e inequidad que los limite.
- m) **Gestión del riesgo:** Proceso orientado a mitigar los riesgos y reducir la vulnerabilidad económica, cultural, social y ambiental de la población rural, a través de la generación de nuevas capacidades y fortaleciendo las propias, con el fin de desarrollar estrategias eficaces en la materia.
- n) **Medios de producción:** Todos los recursos necesarios para fortalecer la capacidad productiva de los sujetos de esta ley; entre ellos la tierra, el capital, la tecnología, las herramientas, los mercados y la organización.
- o) **Pueblos indígenas:** Son aquellos que por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el mismo en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
- p) **Recursos Biológicos:** son los recursos genéticos, organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo de componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.
- q) **Recursos Naturales:** los elementos naturales susceptibles a ser aprovechados en beneficio del ser humano. Se les clasifica en renovables que pueden ser conservados o renovados continuamente mediante su explotación racional (tierra agrícola, agua, bosques, fauna) y no renovables, que son aquellos cuya explotación conlleva a su extinción (minerales, energéticos de origen mineral)

r) **Uso Sostenible:** Es el uso de especies, ecosistemas u otros recursos naturales a una tasa donde se mantenga en la superficie territorial que mantenga su funcionamiento adecuado.

s) **Seguridad alimentaria y nutricional:** Derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.

t) **Servicios ambientales:** Servicio de un bien natural para actividades esenciales de la vida; cambios de los procesos y sistemas ambientales que impactan en la sociedad.

u) **Tecnología apropiada:** Es el conjunto de conocimientos técnicos, que en combinación con elementos culturales y componentes locales, se aplican a los

12

sujetos de la ley, para potenciar la fuerza de trabajo y la productividad de forma sostenible.

v) **Territorio:** Es el espacio físico, socialmente construido, en donde se ejerce el derecho de propiedad y posesión de la tierra, que incluye la totalidad del hábitat que se ocupa o que se utiliza de una u otra manera, y el espacio a que los pueblos y comunidades indígenas y campesinas tienen acceso tradicionalmente.

w) **Tierras comunales:** Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.

x) **Trabajo Decente:** Es el trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección, y con participación en las decisiones que afectan a los trabajadores.

y) **Vulnerabilidad:** Es la desprotección en que se encuentra la población rural al no garantizarse el respeto a la vida, cultura, justicia, seguridad y desarrollo integral sostenible de las personas y los pueblos.

### CAPÍTULO III

## PRINCIPIOS RECTORES, FIN Y CRITERIOS GENERALES DEL SISTEMA NACIONAL

### DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

**Artículo 6. Principios Rectores.** Los principios que rigen y orientan al Sistema de Desarrollo Rural Integral, son los siguientes:

a) **El Ser humano como centro del desarrollo rural integral:** La persona humana en convivencia armónica con la naturaleza, es el sujeto central del desarrollo rural integral; en consecuencia, debe ser participante activo y beneficiario de este derecho.

b) **Integralidad:** El desarrollo humano integral en el área rural se alcanza mediante un proceso multidimensional y multisectorial, gestionado de manera simultánea y equilibrada en lo económico, político, social, natural, cultural, espiritual y ambiental.

c) **Sostenibilidad:** Se reconoce y fortalece el valor económico, social y cultural de la protección del medio ambiente, recurso natural y cultural, equilibrando el incremento de la calidad de vida de la población rural con la gestión y uso sostenible de dichos bienes

~~naturales y servicios ambientales, en la perspectiva de reducir la vulnerabilidad social a los riesgos y promover la corresponsabilidad transgeneracional.~~

d) **Equidad.** Se generan condiciones para la permanente disminución de la pobreza, la desigualdad social y para la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación

13

de la población rural, garantizando sus derechos, incluyendo el acceso a los medios de producción.

e) **Justicia social:** Se implementan principios, normas, políticas y procedimientos para superar las limitaciones que impiden el pleno goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a los sujetos de la presente ley.

f) **Libertad de organización y asociación:** Reconocimiento, respeto y promoción de las distintas formas de organización social y productiva de los sujetos de la presente Ley; y participación efectiva y coordinada en los programas y acciones de desarrollo rural integral así como de sus beneficios.

g) **Multiculturalidad e interculturalidad:** Se reconoce y respeta la multiculturalidad y se promueve la interculturalidad, para lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, en un marco de equidad, armonía y solidaridad, favoreciendo la convivencia basada en el respeto de la diversidad.

h) **Precaución:** La importación de plantas, granos, semillas, alimentos y animales genéticamente modificados estará sujeta a las regulaciones que la ley establezca, debiéndose garantizar su inocuidad; al importador le corresponde comprobar dicha inocuidad ante el órgano competente. El Estado velará por la inocuidad, el trazado y el etiquetado de alimentos importados, tanto naturales como procesados.

i) **Soberanía alimentaria:** El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo y riesgo socio ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca, promoviendo la producción alimentaria nacional, facilitando el acceso de indígenas y campesinos a medios de producción, protegiéndola de las importaciones subsidiadas y toda forma de competencia desleal.

**Artículo 7. Fin.** Es fin de la presente ley lograr un avance progresivo de la calidad de vida de los sujetos de la presente ley, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, principalmente tierra, agua y bosque.

**Artículo 8. Criterios Generales.** Los criterios generales que regirán la implementación de la presente Ley, de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral son:

a) **Articulación entre lo urbano y rural:** relaciones de complementariedad entre ambos espacios, procurando equidad en la asignación de recursos presupuestarios y en la distribución de los beneficios del desarrollo.

b) **Comercio con justicia:** que los intercambios de bienes y servicios en el marco de acuerdos y tratados comerciales, políticas internas y reglas de producción y comercio persigan los siguientes propósitos: crecimiento equitativo de todos los actores involucrados; equilibrio de asimetrías; eliminación de la competencia

desleal, trato preferencial real a los sectores, regiones y países más empobrecidos, adaptación y mitigación al cambio climático y aplicación de políticas que protejan la producción nacional, y de los pequeños productores.

**c) Coordinación y complementariedad:** la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se formulará e implementará coordinando y complementando los esfuerzos y recursos con las iniciativas de los sujetos de la ley, organizaciones no gubernamentales, y de la cooperación nacional e internacional, para una mayor eficiencia de los entes que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y un uso óptimo de los recursos, sin afectar el papel rector y promotor que fundamentalmente corresponde al Estado en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

**d) Economía Solidaria:** Forma alternativa, justa y humana de hacer economía; basada en la solidaridad, el trabajo, el apoyo mutuo, en la cooperación, en la sostenibilidad, la democracia en la toma de decisiones y en la equidad; como modelo productivo y social de naturaleza participativa e incluyente.

**e) Equidad de género, etaria y cultural:** superación de la desigualdad e inequidad de género, etaria, social, económica, cultural y ambiental, que prevalece en los territorios rurales, generando condiciones para la permanente disminución de la pobreza y la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación de la población rural, creando oportunidades, garantizando sus derechos y proveyendo el acceso a los medios de producción.

**f) Intervención diferenciada de sujetos:** Ejecución de programas y proyectos, atendiendo la diversidad organizativa, productiva, social, cultural, ambiental y grado de vulnerabilidad de los sujetos de la presente Ley.

**g) Ordenamiento territorial:** Se reconoce la necesidad de adecuar las diversas áreas programáticas de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral a un ordenamiento territorial con enfoque de cuencas hidrográficas, lo cual deberá expresarse en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.

**h) Planificación y descentralización:** El Plan Nacional del Desarrollo Rural Integral es el instrumento que articula entes, programas y recursos para satisfacer las demandas de las poblaciones, en coordinación con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

**i) Pluriactividad:** Reconocimiento, valoración y promoción de las múltiples actividades económico-productivas que en forma simultánea desarrollan los sujetos de esta Ley.

**j) Transparencia, auditoria y responsabilidad social:** procesos de rendición de cuentas de instancias públicas y privadas sobre los objetivos, metas, resultados y recursos utilizados, mediante mecanismos de evaluación y monitoreo institucional y social.

14

### **CAPÍTULO III**

#### **POLÍTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**Artículo 9. Políticas.** Las políticas del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, contenidas en la presente ley, serán los ejes de la misma y se expresarán en Áreas Programáticas, las cuales serán implementadas y desarrolladas por la institucionalidad creada para tal fin; tendrán carácter enunciativo y no limitativo, su cumplimiento será obligatorio.

~~El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral~~ establecido en la presente ley garantizará la ejecución de estas políticas, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral cuya elaboración, ejecución y coordinación interinstitucional tendrán carácter descentralizado, pertinencia cultural, etaria y de género.

Son políticas del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral las siguientes:

- a) Política Agraria;
- b) Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica;
- c) Política Económica;
- d) Política Social;
- e) Política Laboral;
- f) Política de Participación Social y Desarrollo Político;
- g) Política Cultural;
- h) Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos;
- i) Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional; j) Política Socio-Ambiental; y
- k) Otras que defina el Gabinete de Desarrollo Rural Integral en coherencia con la presente ley.

**Artículo 10. Política Agraria.** La Política Agraria reformará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos, para el desarrollo del sujeto de la presente Ley en los términos que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y Convenios Internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

15

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: acceso a la tierra; regularización de la tenencia y propiedad de la tierra; atención a la conflictividad agraria y ambiental, y la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía, que permitan generar en forma sostenible capacidad productiva y técnica e ingresos rurales para el desarrollo social y económico de las familias beneficiarias; y el fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución a la deuda agraria. Esta política será complementada con las disposiciones legales que sobre la materia del derecho sustantivo y procesal agrario, promulgue el Congreso de la República.

**Artículo 11. Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica.** La Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica tiene como finalidad implementar modelos de producción sostenibles y culturalmente pertinentes en materia agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, en la perspectiva de alcanzar el pleno desarrollo humano del sujeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y de la Ley.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: el ordenamiento productivo territorial basado en el manejo integrado de cuencas hidrográficas y enfoques socioambientales; generar, validar y transferir tecnología apropiada, sostenible y culturalmente pertinente; asistir técnica, comercial y crediticiamente y garantizar el acceso a medios de producción para el incremento de la productividad del sujeto de esta Ley.

**Artículo 12. Política Económica:** La Política Económica promueve políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia) y comerciales que

favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina, superando la inequidad en las asignaciones presupuestarias para el área rural.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: garantizar fuentes de financiamiento para la efectiva ejecución del desarrollo rural integral, principalmente mediante la política fiscal; proponer a los órganos competentes las políticas macroeconómicas que fomenten la producción y comercialización indígena y campesina; implementar una política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en función de los objetivos del desarrollo rural integral; implementar políticas de coordinación multisectorial en el marco de la política macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico del sujeto de la presente Ley.

**Artículo 13. Política Social.** La Política Social tiene como finalidad erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etaria y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: la erradicación del racismo, de la exclusión y de la marginación social, étnica, etaria y de género, garantizando el acceso a los servicios públicos básicos, a la seguridad civil, social y económica, la prevención del VIH y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en el área rural, del sujeto

16

de la presente Ley.

**Artículo 14. Política Laboral.** La Política Laboral tiene como finalidad garantizar, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades para el sujeto de la presente Ley.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: promover el pleno goce de los derechos laborales; el trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres y discapacitados en particular; el fomento de la inversión para la generación de empleo, formación y capacitación; promover el cumplimiento de las condiciones laborales acordes con el entorno rural con énfasis en el salario justo y la seguridad social del sujeto de la presente Ley.

**Artículo 15. Política de Participación Social y Desarrollo Político.** La Política de Participación Social y Desarrollo Político reconoce, promueve y garantiza la participación de la población rural en los procesos y espacios de toma de decisiones en los diferentes niveles (local, municipal, departamental, regional y nacional), respetando los distintos tipos de organización y formas de consulta existentes, fundamentadas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la legislación, así como las declaraciones, los convenios y tratados suscritos, aprobadas y ratificados por el Estado de Guatemala, privilegiando el bien común.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: sensibilizar a la población rural sobre la importancia de su participación en los procesos y espacios de toma de decisiones; formar capacidades desde el ámbito local para su inclusión e incidencia en la toma de decisiones; establecer condiciones y libre acceso a la información que permita ejercer la auditoría social; y promover mecanismos que difundan, en el propio idioma y de buena fe, la información que permita identificar los impactos positivos y

~~negativos de las actividades económicas, ambientales y sociales que se proponga implementar, de cara a las consultas comunitarias.~~

**Artículo 16. Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo.** Esta Política tiene como finalidad implementar las acciones y aplicar recursos para modificar las condiciones que generan vulnerabilidad social, económica y ambiental y que ponen en riesgo la vida y el desarrollo de los habitantes y comunidades del área rural y sub-urbana.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: prevención y reducción de la vulnerabilidad y gestión de riesgos; y fomento de la organización y participación de la población en situación de vulnerabilidad y riesgo.

**Artículo 17. Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.**

La Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional promueve la seguridad alimentaria y nutricional mediante el abordaje integral de sus cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica; y la soberanía alimentaria mediante el desarrollo de mecanismos de producción sostenibles que permitan generar la suficiencia alimentaria del país, con alimentos cultural y socialmente pertinentes para la población.

17

Las principales líneas estratégicas para la ejecución de esta Política son: la atención a la desnutrición, con énfasis en la desnutrición crónica infantil; la atención a emergencias; el impulso de programas de inversión que permitan generar capacidades socio-económicas, considerando las especificidades económicas, sociales, étnicas, culturales, ambientales y políticas de la población rural; conservación y promoción de áreas para cultivo de granos básicos.

**Artículo 18. Política Cultural.** La Política Cultural provee las bases material, normativa e institucional para reconocer, respetar, promover y preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible, de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: promover el cumplimiento de los derechos culturales establecidos en los artículos 57, 58, 61, 62 y 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y en el artículo 7 del Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y se promoverá el desarrollo cultural, de la juventud y niñez indígena y campesina.

**Artículo 19. Política Socio-Ambiental.** La Política Socio-Ambiental garantiza el carácter público de todos los bienes naturales y servicios ambientales, así como el derecho de las comunidades indígenas y comunidades campesinas y otros sujetos de la presente Ley a participar en su administración, aprovechamiento, manejo y uso sostenible en los términos que establece la legislación nacional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con especial énfasis en los recursos hídricos, del recurso suelo y subsuelo, para lo cual deberá promulgarse la Ley de Aguas y la Ley de Cuencas Hidrográficas correspondientes; reconociendo, respetando y promoviendo los derechos colectivos de las comunidades indígenas y campesinas, y la realización de las consultas comunitarias y los estudios de impacto ambiental y los peritajes culturales que correspondan, de conformidad con la Constitución de la República de

~~Guatemala, el Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo, y otros instrumentos internacionales aplicables ratificados por el Estado de Guatemala.~~

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: implementar acciones de protección ambiental, gestión socio-ambiental local, que incluye administración y conservación; uso sostenible de recursos y bienes naturales y servicios ambientales, el ordenamiento territorial sostenible y el manejo integrado de cuencas hidrográficas; promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional; mejorar la calidad de vida de los habitantes en el contexto de la adaptación y mitigación al cambio climático.

18

## TÍTULO II

### DE LA INSTITUCIONALIDAD CAPÍTULO I

#### SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

**Artículo 20. Creación.** Se crea el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral como el conjunto de entes, principios, normas, políticas y programas, que promuevan un avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derechos propios de toda la población que habita en el área rural, principalmente de los sujetos de la presente ley.

**Artículo 21. Estructura Orgánica.** El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral está conformado por los siguientes órganos:

- a) El Gabinete de Desarrollo Rural Integral;
- b) El Ministerio de Desarrollo Rural Integral; y
- c) El Consejo de Participación y Auditoría Social

**Artículo 22. Objetivos.** Son objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral los siguientes:

- a) Promover el desarrollo rural integral, a través de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral con una temporalidad no menor de cinco años.
- b) Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales de Guatemala, reconociendo su derecho a participar en la administración de los territorios que habitan y de los recursos naturales que en ellos existen, de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, convenios, tratados y declaraciones internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.
- c) Fomentar y orientar el proceso participativo del desarrollo rural integral, el ordenamiento territorial, la armonización de funciones y responsabilidades de entidades públicas y privadas, que se traduzca en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos de la presente ley.

18

d) Promover un modelo de desarrollo integral y transgeneracional que implique la reforma, democratización y ampliación del acceso a los medios de producción para los sujetos de la presente ley.

e) Promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social, reconociendo y respetando las formas propias de organización de los pueblos indígenas, así como las diferentes formas de organización productiva que asuman los sujetos priorizados en la presente ley.

f) Garantizar, fomentar y fortalecer la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, la producción alimentaria nacional principalmente la indígena y la campesina; el intercambio de los productos agro-alimentarios y los mercados nacionales y regionales de acuerdo al principio de comercio con justicia.

g) Promover y apoyar la investigación con los pueblos y comunidades indígenas y campesinas sobre sus conocimientos aplicados en la producción de alimentos, medicinas, germoplasma, prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicional, y el uso de la tecnología apropiada y la derivada de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, velando por su rescate, protección y registro a nombre de la nación y en beneficio de la población.

h) Fortalecer la gestión socio-ambiental y el uso racional de los recursos y bienes naturales y servicios ambientales; construir una bioética nacional, para propiciar la reducción de la vulnerabilidad y los efectos del cambio climático.

i) Promover el desarrollo sostenible y descentralizado, con enfoque de ordenamiento territorial a partir de las cuencas hidrográficas, que privilegie la participación social, respetando las diversas formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas.

## **CAPÍTULO II GABINETE DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**Artículo 23. Creación, Naturaleza y atribuciones.** Se crea el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, presidido por el Presidente de la República o, en su defecto, por el Vicepresidente, el cual tendrá a su cargo garantizar la definición y la implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral de manera coherente, articulando las políticas sectoriales de conformidad con la presente Ley.

Son atribuciones del Gabinete Desarrollo Rural Integral, las siguientes:

a) Aprobar la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral a propuesta del Ministro de Desarrollo Rural Integral, articulando los programas y presupuestos de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral

19

de conformidad con los principios, políticas y objetivos de la presente Ley, garantizando su intertemporalidad, permanente desarrollo y adecuación a las condiciones nacionales e internacionales.

b) Asegurar la implementación eficiente y eficaz, evaluar y reorientar cuando fuere pertinente, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo Rural.

c) Definir las acciones de planificación y programación presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

d) Garantizar que las políticas sectoriales, multisectoriales y transversales sean coherentes con los principios rectores y objetivos de la presente ley.

e) Velar porque todo programa relacionado con el Desarrollo Rural Integral, financiado con fondos públicos, donaciones nacionales e internacionales, se implementen en coherencia con los contenidos de la presente ley.

**Artículo 24. Integración.** El Gabinete de Desarrollo Rural Integral, estará integrado por:

a) El Presidente de la República, quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente de la República.

b) El Ministro de Desarrollo Rural Integral, quien fungirá como secretario

- o) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- d) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales
- e) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social
- f) El Ministro de Educación
- g) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- h) El Ministro de Trabajo y Previsión Social
- i) El Ministro de Economía
- j) El Ministro de Finanzas Públicas
- k) El Secretario, de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- l) El Secretario, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
- m) El Secretario de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
- n) Otras instancias del ejecutivo relacionados con el Desarrollo Rural Integral: Ministerios, Secretarías y Fondos Sociales, relacionados con el desarrollo rural, por disposición del Presidente de la República.

20

**Artículo 25. Sesiones.** Las sesiones ordinarias las convoca el Presidente de la República o en su defecto el Vicepresidente de la República de oficio una vez al mes y las sesiones extraordinarias serán convocadas por el mismo cuando sea necesaria.

**Artículo 26. Unidad Técnica Interinstitucional.** Para la ejecución coordinada del Plan y la Política de Desarrollo Rural Integral, el Gabinete de Desarrollo Rural Integral creará, en un plazo no mayor de sesenta días a partir de la vigencia de esta ley, la Unidad Técnica Interinstitucional, cuya estructura y funciones serán establecidas en el reglamento de la presente Ley.

### **CAPÍTULO III**

#### **MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**Artículo 27. Creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Se crea el Ministerio de Desarrollo Rural Integral, como la entidad responsable de la coordinación de la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de los programas de su competencia de conformidad de la presente Ley. Ejercerá su autoridad y competencia en todo el territorio nacional.

**Artículo 28. Estructura del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Para la coordinación de la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, y de los programas que le competen, el Ministerio de Desarrollo Rural Integral, contará como mínimo con la estructura siguiente:

- a) El ministro correspondiente;
- b) El viceministro o los viceministros que sean necesarios.
- c) Otras unidades administrativas que sean necesarias.

La estructura orgánica y sus funciones específicas se establecerán en el reglamento respectivo de este Ministerio.

**Artículo 29. Funciones y atribuciones.** Competen al Ministerio de Desarrollo Rural Integral las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Presentar al Gabinete de Desarrollo Rural Integral la propuesta de Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral a corto, mediano y largo plazo para su aprobación. Esta planificación deberá verse reflejada en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación aprobado para el ejercicio fiscal de cada año.

- ~~b) Coordinar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural y el Plan correspondiente a través de la ejecución de los programas y proyectos~~  
21  
respectivos.
- c) Rendir, ante el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, un informe anual sobre la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, y propuestas para fortalecer su implementación.
- d) Someter al Gabinete de Desarrollo Rural Integral, para su aprobación, las propuestas de reformas normativas e institucionales que considere necesarias para promover el Desarrollo Rural Integral.
- e) Diseñar e implementar el Sistema de Información y Evaluación, permanente, actualizado y accesible a la población, sobre la implementación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- f) Desarrollar procesos de evaluación técnica, financiera y de impacto de la Política y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, con la participación del Consejo de Participación y Auditoría Social.
- g) Promover condiciones institucionales técnicas, financieras y organizativas que faciliten la ejecución de la política pública relacionada con la propiedad, uso y tenencia de la tierra y los recursos naturales correspondientes.
- h) Ejecutar los Programas que estén directamente a su cargo.
- i) Programar y administrar los recursos a su cargo, con criterios de racionalidad, optimización, transparencia y rendición de cuentas.
- j) Generar las condiciones técnicas, institucionales, financieras y organizativas que faciliten la coordinación de la ejecución de la Política Pública y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y los programas de su competencia.
- k) Promover la participación de las organizaciones indígenas y campesinas en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de Desarrollo Rural Integral a nivel nacional, regional y local.
- l) Aprobar los convenios, acuerdos y cualquier otra disposición que sean de su competencia.
- m) Convocar y coordinar el funcionamiento del Consejo de Participación y Auditoría Social.
- n) Emitir dictamen sobre la coherencia de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales, con los principios de la presente ley cuando se le requiera.
- o) Otras que le asigne la presente Ley, sus reglamentos o el Gabinete de Desarrollo Rural Integral.

**Artículo 30. Programas específicos del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** De conformidad con los principios, objetivos y criterios generales establecidos en la presente

21

Ley, se establecen, entre otros, como programas específicos a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural Integral, los siguientes:

- a) Programa de apoyo a la producción de granos básicos y otros alimentos, para garantizar la seguridad alimentaria.
- b) Programa de almacenamiento y distribución de granos básicos y otros alimentos para cubrir la demanda local y regional.

- c) Programa de conservación de suelos, viveros forestales, reforestación, manejo y protección de fuentes de agua, a través de diferentes mecanismos.
- d) Programa de producción sostenible a través de sistemas de reconversión y diversificación de la producción agropecuaria, forestal e hidrobiológica, mediante investigación, capacitación, transferencia tecnológica, infraestructura productiva, crédito y comercialización; generando capacidades productivas para el desarrollo de la economía indígena y campesina y la solución de la deuda agraria.
- e) Programa de acceso a la tierra a través de distintos mecanismos y de la dotación de infraestructura productiva y social, asistencia técnica y crediticia.
- f) Programa de atención a la conflictividad agraria y ambiental.
- g) Programa para la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía.
- h) Programa de servicios financieros rurales, que promueve, coordina y orienta la canalización de recursos financieros que posibiliten las actividades productivas del sujeto priorizado en esta ley.
- i) Programa de investigación para el desarrollo rural integral con el fin de rescatar y promover los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas en materia de producción de alimentos, medicinas, prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicional, entre otros, garantizando el acceso del sujeto priorizado por esta ley a los resultados de su investigación.
- j) Programa de apoyo a la agroindustria, industria rural, servicios turísticos, artesanía, asistencia comercial y encadenamientos productivos.
- k) Programa de participación ciudadana para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil e incentivar su participación para la incidencia en la toma de decisiones.
- l) Programa de generación y/o dotación energética a través de fuentes de energía renovables (eólica, hídrica, geotérmica, solar y biomasa) con la finalidad de atender las necesidades básicas y productivas del sujeto de la presente ley.

22

#### **CAPÍTULO IV**

#### **CONSEJO DE PARTICIPACIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL**

**Artículo 31. Creación e integración.** Se crea el Consejo de Participación y Auditoría Social como el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, presentación de propuestas, seguimiento, evaluación, investigación, de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral para velar por el cumplimiento de la política y el plan de desarrollo rural integral.

Estará integrado de la siguiente forma:

- a. Tres Representante de las Organizaciones Campesinas;
- b. Tres Representante de las Organizaciones Indígenas;
- c. Dos Representante de las Organizaciones Ambientalistas;
- d. Un Representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- e. Un representante de las organizaciones de mujeres rurales;
- f. Un representante de los sindicatos agrícolas;
- g. Un Representante de los Pequeños Y Medianos Empresarios del Área Rural;
- h. Un Representante de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales;
- i. Un Representante de los Sindicatos Agrícolas Independientes;

~~j. Un Representante de las Cooperativas Federadas y no Federadas, y~~

k. Un Representante de La Cámara del Agro

**Artículo 32. Convocatoria y representación.** El Ministerio de Desarrollo Rural Integral, para efectos de la convocatoria y representación de de las organizaciones, constituirá un registro de entidades con personalidad jurídica, que acrediten legalmente estar constituidas para impulsar acciones relacionadas con el desarrollo rural integral, con representación regional y nacional. Los mecanismos de convocatoria, elección y periodicidad serán definidos en un reglamento específico, emitido en Acuerdo Ministerial por el Ministerio de Desarrollo Rural Integral en un plazo de 60 días a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 33. Atribuciones.** El Consejo de Participación y Auditoría Social tendrá las siguientes atribuciones:

a. Impulsar procesos y definir mecanismos de información y consulta a nivel nacional, regional y local, con organizaciones, sectores, mesas y otros espacios con

23

participación social, para fortalecer la implementación de la política y el plan nacional de desarrollo rural integral.

b. Velar por el cumplimiento de la política y el plan nacional de Desarrollo Rural Integral.

c. Socializar la política y el plan nacional de desarrollo rural integral a nivel nacional, regional y local en coordinación con el Ministerio.

d. Participar en el diseño del Sistema de Información y Evaluación, del cumplimiento de la política y el plan nacional de desarrollo rural integral.

#### **CAPÍTULO V COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

**Artículo 34. Coordinación Interinstitucional.** Para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley los órganos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral deben coordinar sus acciones con otras instituciones del Estado autónomas, semiautónomas y descentralizadas y el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

**Artículo 35. Relación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Sistema de Consejos de Desarrollo.** En correspondencia con la legislación respectiva, el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional y el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca. La institucionalidad del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral tomará en cuenta la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo para elaborar e implementar la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral al que se refiere la presente Ley.

#### **TÍTULO III CAPÍTULO ÚNICO RECURSOS FINANCIEROS**

**Artículo 36. Recursos Financieros del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.**

Para el cumplimiento de la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral referidos en la presente Ley, se contará con los recursos siguientes:

23

a) El presupuesto del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.

~~b) El presupuesto asignado a los programas de inversión, que serán ejecutados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.~~

La programación y asignación de recursos por parte de los ministerios y demás entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral debe hacerse en coherencia con los requerimientos de la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.

**Artículo 37. Recursos Financieros del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Desarrollo Rural Integral contará con los recursos que le asigne el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación aprobado para el ejercicio fiscal de cada año. Adicionalmente contará con aportes provenientes de:

- a) Transferencias que por cualquier concepto efectúe el Estado o sus instituciones descentralizadas o autónomas.
- b) Las aportaciones extraordinarias que el Estado le otorgue.
- c) Las asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias o legados que le otorguen personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras.
- d) Los ingresos privativos que perciba por la venta de productos o prestación de servicios inherentes a su naturaleza.
- e) Los fondos que provengan de aportaciones de la cooperación internacional, sean de carácter reembolsable o no.

#### **TÍTULO IV CAPÍTULO ÚNICO**

#### **DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

**Artículo 38.** Se adiciona al artículo diecinueve de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, el numeral 14 el cual queda así:

14) Ministerio de Desarrollo Rural Integral.

**Artículo 39. MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.** Se adiciona el artículo 40 BIS a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República y sus respectivas reformas, el cual queda así:

"Artículo 40 BIS: MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL: **Creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Se crea el Ministerio de Desarrollo Rural

24

Integral, como la entidad responsable de la coordinación y ejecución de la política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral. Sus funciones son las que están consignadas en la ley específica."

**Artículo 40. REFORMAS EN OTRAS LEYES.** Para el cumplimiento de las funciones contenidas en la presente ley, se efectuarán las siguientes adiciones:

a) Se adiciona el numeral 6, de la literal a), del artículo 6 del Decreto Número 51-86, que contiene la Ley Orgánica de la Escuela Nacional Central de Agricultura, para que se lea de la siguiente manera:

**"Artículo 6.** \*El Consejo Directivo es la máxima autoridad de la entidad y se integra de la manera siguiente:

Un representante titular y un suplente de cada una de las siguientes entidades:

1) Unión Nacional Agropecuaria (UNAGRO), o la organización que en el futuro adquiera sus atribuciones.

~~2) Cámara de Industria de Guatemala. Sus representantes deberán pertenecer a la actividad agro-industrial, exportadora de productos agrícolas no tradicionales o forestales.~~

3) Asociación de Peritos Agrónomos y Forestales (ANDEPA).

4) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

5) Claustro de catedráticos de la Escuela Nacional Central de Agricultura.

6) Ministerio de Desarrollo Rural Integral.

b) Los estudiantes de la Escuela Nacional Central de Agricultura, podrán participar en las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto, cuando así lo soliciten y serán representados por un delegado de la Junta Directiva de la Asociación de Estudiantes de la Escuela Nacional Central de Agricultura, que tenga la calidad de estudiante de cuarto semestre en adelante y acredite un nivel académico superior a 75 puntos como promedio."

b) Se reforma el artículo 9 del Decreto Número 101-70, que contiene la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, INDECA, para que se lea de la siguiente manera:

**"Artículo 9. Integración.** La Junta Directiva del INDECA se integra con:

a) El Ministro de Agricultura quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Viceministro del ramo;

b) El Ministro de Economía, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Viceministro del ramo;

25

c) El Ministro de Finanzas Públicas, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Viceministro del ramo;

d) El Ministro de Desarrollo Rural Integral, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Viceministro del ramo.

e) El Secretario de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Subsecretario del mismo;

f) El Presidente de la Junta Directiva del Instituto de Fomento Municipal, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por quien haga sus veces de conformidad con su ley Orgánica.

La Junta Directiva es presidida por el Ministro de Desarrollo Rural Integral. En caso de ausencia o impedimento de éste, debe ser presidida en su orden, por el Ministro de Agricultura, por el Ministro de Economía, o por el Ministro de Finanzas Públicas."

c) Se reforma el artículo 7, del Capítulo II, del Decreto Número 58-72, que contiene la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnologías Agrícolas, para que se lea de la siguiente forma:

**"Artículo 7.- Integración.** La Junta Directiva del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, se integra con:

a) El Ministro de Desarrollo Rural Integral, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Viceministro del Ramo.

b) El Ministro de Agricultura, quien en caso de ausencia o impedimento debe ser sustituido por el Viceministro del Ramo.

c) El Ministro de Economía, o el representante personal que nombre.

d) El Ministro de Finanzas Públicas, o el representante personal que nombre.

~~e) El Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia~~ quien en caso de ausencia debe ser sustituido por el subsecretario que nombre para el efecto.

f) Un miembro titular y su respectivo suplente del Sector Privado Agrícola, quienes deberán estar vinculados con la investigación o el desarrollo agrícola del país.

g) El Decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos, o el representante personal que él designe de entre los miembros de la propia Junta Directiva de dicha facultad.

La Junta directiva es presidida por el Ministro de Desarrollo Rural Integral. En caso de ausencia o impedimento de éste, debe ser presidida, en su orden, por el

26

Ministro de Agricultura, el Ministro de Economía, o por el Ministro de Finanzas Públicas."

d) Se reforma el artículo 10 del Decreto Número 24-99, que contiene la Ley del Fondo de Tierras, para que se lea de la siguiente manera:

**"Artículo 10. Integración del Consejo Directivo.** El Consejo Directivo de FONTIERRAS, se integra con los siguientes directores titulares y sus respectivos suplentes así:

a) El Ministerio de Desarrollo Rural Integral y su Suplente será uno de sus Viceministros.

b) El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y su Suplente que será uno de sus Viceministros.

c) Un Director Titular y su Suplente nombrados por el Ministerio de Finanzas Públicas, que deberá tener rango de Viceministro o Director.

d) Un Director Titular y su Suplente, designados por el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA).

e) Un Director Titular y su Suplente, nombrados por la Cámara del Agro de Guatemala.

f) Un Director Titular y su Suplente en representación de las Organizaciones Indígenas de Guatemala con personalidad jurídica.

g) Un Director Titular y su Suplente en representación de las Organizaciones campesinas de Guatemala con personalidad jurídica.

h) Un Director Titular y su Suplente en representación del movimiento cooperativo Federado y no Federado.

El Consejo Directivo es presidido por el Ministro de Desarrollo Rural Integral. En caso de ausencia o impedimento de éste, debe ser presidido en su orden, por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación o por el Vice-Ministro que designe el Ministro de Desarrollo Rural Integral.

La convocatoria de los delegados referida en las literales f) y g), lo hará la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas y los referidos en la literal h) lo hará el Instituto Nacional de Cooperativas INACOP, a través de su Consejo Directivo."

e) Se reforma el artículo 10 del Decreto Número 41-2005, que contiene la Ley del Registro de Información Catastral, para que se lea de la siguiente manera:

26

**"Artículo 10. Integración del Consejo Directivo.** El Consejo Directivo del RIC se integra de la siguiente manera:

- ~~a) El Ministro de Desarrollo Rural Integral, y como suplente el Viceministro que él designe.~~  
b) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación y como suplente el Viceministro que él designe.  
c) El Registrador General de la Propiedad y como suplente el Registrador sustituto.  
d) El Director del Instituto Geográfico Nacional y como suplente el Subdirector.  
e) Un delegado de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-.  
f) Un delegado nombrado por el Colegio de Ingenieros de Guatemala.  
g) Un delegado nombrado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala.  
h) Un delegado nombrado por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

El Consejo Directivo es presidido por el Ministro de Desarrollo Rural Integral. En caso de ausencia o impedimento de éste, debe ser presidido en su orden, por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación o por el Vice-Ministro que designe el Ministro de Desarrollo Rural Integral.

Los delegados a que se refieren las literales f), g) y h) tendrán un suplente, que serán electos por las Asambleas Generales de cada Colegio, dentro de los 30 días de recibido el requerimiento, por un periodo de dos años, quienes pueden ser reelectos.

Los integrantes del Consejo Directivo del RIC devengarán dietas por cada sesión en la que participen, de conformidad con las disposiciones emitidas por dicho Consejo."

f) Se reforma el artículo 10 del Decreto Número 101-96, que contiene la Ley Forestal, para que se lea de la siguiente manera:

**"ARTICULO 10. Integración de Junta Directiva.** La Junta Directiva del Instituto Nacional De Bosques se integra de la siguiente manera:

- a) El Ministro de Desarrollo Rural Integral y como suplente el Viceministro que él designe.  
b) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación y como suplente el Viceministro que él designe.

27

- c) Un representante titular y suplente del Ministro de Finanzas Públicas.  
d) Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Municipalidades, electos en Asamblea General convocada para el efecto.  
e) Un representante titular y suplente de la Escuela Nacional Central de Agricultura, electos por la Junta Directiva.  
f) Un representante titular y suplente de las gremiales de la Cámara de Industria, dedicadas al procesamiento de maderas y otros productos forestales, electos en asamblea general conjunta, convocada para el efecto.  
g) Un representante titular y suplente de las universidades que impartan estudios forestales y conexos dentro de las profesiones afines; electos por los rectores de dichas universidades y postulados por los Consejos superiores de las mismas.  
h) Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los recursos naturales, ecología y el medio ambiente, electos por su Asamblea General conjunta.

La Junta Directiva es presidida por el Ministro de Desarrollo Rural Integral. En caso de ausencia o impedimento de éste, debe ser presidida, en su orden, por el Ministro de Agricultura Ganadería y Alimentación, o en su defecto, por el ViceMinistro que designe el Ministro de Desarrollo Rural Integral.

~~El Gerente formará parte de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, constituyéndose en el Secretario de la misma."~~

**Artículo 41. Programa de Desarrollo Rural.** El Programa de Desarrollo Rural ProRural, sus funciones y presupuesto pasan a formar parte del Ministerio de Desarrollo Rural Integral, ejecutándose de conformidad con la presente ley.

**Artículo 42. Reglamentos.** En el término de sesenta días el Organismo Ejecutivo aprobará el Reglamento de la presente Ley. De igual manera, deberá aprobar el reglamento orgánico que defina la estructura administrativa y operativa, así como las funciones de las dependencias que conforman dicho Ministerio, a propuesta del mismo.

**Artículo 43. Aprobación y vigencia.** El presente Decreto fue aprobado con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República y entra en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

REMITASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL DE DE DOS MIL NUEVE.

~~WALTER FELIX~~  
Roberto Ksillon V.

~~SOTO.~~  
Marta Estrada

~~MAURA GUZMÁN~~  
Daly Gorday

~~RESOROS~~

~~Hecho Nvita~~

~~OTILIA LUX DE CO~~  
Nery Samayoa

~~Ortiz González~~

~~Dip. Jaime~~  
GATIA

~~Manuel~~  
Barguín  
GATIA

~~Jaime Martínez I~~

~~Moisés Chura~~  
UNE

Debra E. Monte

00000030

~~Debra~~  
Celia Yst Sierra.

Elza Leonora  
cu Isem.

Ruicings  
Rosa Ewira Zapeta

~~Rodolfo Custodio~~  
Beatriz Canastis

Vestimunt  
V. Manuel Gutierrez L.



00000032

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

21 de octubre de 2009  
Of. No. 0150-09 Ref Agri/FNB/ror


*Licenciada.:  
Ana Isabel Antillón  
Directora Legislativa  
Congreso de la República  
Su Despacho.*

*Respetable licenciada Antillón:*

*Por este medio, atentamente le envío el Dictamen que la Comisión que presido emitió a la Iniciativa número de registro 4084 que dispone aprobar la Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral, solicitándolo darle el trámite correspondiente.*

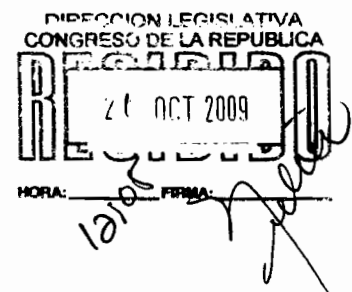
*Sin otro particular, me suscribo con las muestras de mi consideración y estima.*

*Deferentemente,*

  
Ing. Ferdn Noel Berganza Bojorquez  
Presidente  
Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

COMISION DE AGRICULTURA,  
GANADERIA Y PESCA.  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
DE GUATEMALA

cc.arch.





00000033

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**DICTAMEN  
INICIATIVA 4084  
LEY DEL SISTEMA NACIONAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**HONORABLE PLENO:**

Con fecha 11 de agosto del 2009, el Honorable Pleno del Congreso de la República de Guatemala, conoció la Iniciativa de Ley, identificada con el registro número 4084, que dispone aprobar Ley Del Sistema Nacional Del Desarrollo Rural Integral, presentada por los representantes Walter Felix, Leonel Soto Arango, Otilia Lux de Cotti, Mauro Guzmán, Roberto Kestler, Maura Estrada, Mario Taracena, Hector Nuila, Nery Samayoa, Ovidio Monzón, Jaime Martínez, Manuel Barquin, Moises Chuva, Carlos Yat Sierra, Delia Back, Rosa Elvira Zapeta, Elsa Leonora Cu Isem, Víctor Manuel Gutierrez, Rodolfo Castañon y Beatriz Canastuj; y dispuso trasladar dicha iniciativa a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, para su estudio y dictamen correspondiente, de acuerdo a lo establecido en los artículos 39, 41 y 43 de la Ley orgánica del Organismo Legislativo.

**I. ANTECEDENTES**

Geográficamente el 53.9% de la población del país reside en el área rural. Esta población se caracteriza por ser pluricultural, pluriétnica y multilingüe; contribuyendo de manera significativa a la economía nacional, sin embargo los indicadores socio-económicos en el área rural ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2006), indica que el 51% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza. El 35.8% corresponde a pobres y el 15.2% a pobres extremos. Por grupo étnico, la pobreza afecta al 74.8% de la población indígena (47.6% en pobreza 27.2% en pobreza extrema) y al 36.2% de no indígenas (28.5% en pobreza, 7.7% en pobreza extrema).

La crisis alimentaria actual según el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estiman que las condiciones de pobreza y pobreza extrema se han agudizado, estimando el incremento en mas de 700,000 nuevos pobres (de un total de 13 millones de habitantes), y 500,000 que han pasado de la pobreza a la pobreza extrema. Esto



00000034

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

significa que el índice de la pobreza se ha incrementado del 51% al 56.4%; y el de la pobreza extrema del 15.2% a 19.7%.

El 49% de la niñez guatemalteca es afectada por la desnutrición crónica, siendo Guatemala el país latinoamericano y de la región centroamericana con el más alto porcentaje de personas desnutridas y a nivel mundial ocupa el sexto lugar.

Según la SESAN, existen 6,147 comunidades en las cuales se registra algún grado de desnutrición. De ellas, 332 están calificadas como puntos rojos (de muy alto riesgo). Los departamentos más afectados se encuentran en el altiplano occidental del país y son los departamentos con rnas altos índices de población indígena.

Esta crisis alimentaria se ha agudizado en los municipios de los departamentos del denominado Corredor Seco, provocado entre otras causas por la sequía que actualmente les afecta.

Con el actual salario mínimo agrícola no se logra cubrir el costo de la canasta básica alimentaria evidenciándose la dramática situación que se vive respecto de la seguridad alimentaria y nutricional en el área rural.

Otros indicadores de salud de igual manera son poco alentadores: La mortalidad materna se estima en 153/100,000 partos en todo el país, siendo tres veces mayor en mujeres indígenas. Además, el VIH-SIDA está teniendo una incidencia en el 1.1% de la población, siendo Guatemala el segundo país con índices más altos en la región centroamericana.

La vulnerabilidad social es mayor ya que únicamente alrededor del 16% de las y los trabajadores agrícolas están inscritos en el régimen de seguridad social. El Instituto Guatemalteco de Seguro Social, IGSS, cubre únicamente al 25.8% (2006) de la Población Económicamente Activa, y 18.1% de la población en general, la región metropolitana concentra el 62% de las y los afiliados; los siete departamentos con mayor población indígena, Totonicapán, Sololá, Quiché, Alta Verapaz, Chimaltenango, Baja Verapaz y Huehuetenango reúnen únicamente el 7%.



00000035

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

De acuerdo con el Banco Mundial, Guatemala es el país con más desigualdades socioeconómicas en América Latina, situándose entre los tres primeros países latinoamericanos con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional.

A partir del desmantelamiento institucional del que fue objeto el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), se abandona el enfoque sectorial, así como el diseño y la ejecución de la política agropecuaria. De esa cuenta desaparecen la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), se vendieron los silos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), se reestructuró el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), convirtiéndolo en el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), desarticulándose todos los entes de apoyo a la agricultura campesina e indígena, productora de alimentos básicos. A partir de este desmantelamiento disminuyó la producción alimentaria interna.

La crisis alimentaria y nutricional ha sido agravada por la falta de una regulación sobre la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial productivo que garanticen a la población rural, indígena y campesina, el acceso a una dieta adecuada para su desarrollo humano. La falta de políticas públicas de fomento productivo de granos básicos, y la falta de regulación de la inversión privada, han provocado la reconcentración de tierras para la producción de agro-combustibles, relegando la producción alimentaria a un segundo plano.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 118 que "El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional".



00000036

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

El decreto 52 2005 Ley Marco de Los Acuerdos De Paz eleva a categoría de compromisos de Estado estos acuerdos; el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), exige la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural como tareas fundamentales e ineludibles del Estado guatemalteco, para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural. Asimismo, la transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, teniendo como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. La necesidad de promover una agricultura más eficiente y equitativa, protegiendo los bienes y servicios naturales y el ambiente, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de sus capacidades productivas, sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.

La República de Guatemala, a través del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural y las Metas de Desarrollo plasmadas en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, se encuentra comprometida ante la comunidad internacional para generar condiciones que promuevan el desarrollo rural integral.

## **II. CONTENIDO DE LA PRESENTE LEY**

La participación de diversos actores sociales y políticos posibilitaron llegar a consensuar el objeto de la Ley, los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, los principios rectores de esta Política, los ejes sustanciales de la misma y los diversos enfoques que la sustentan.

En cuatro títulos se desarrolla el articulado de que consta la norma propuesta. El primero se refiere a las disposiciones generales, el segundo a la institucionalidad que se propone; en ésta se destaca el enfoque sistémico del desarrollo rural, para que pueda ser impulsado de manera integral; en tanto en el tercero de los títulos se apunta a los recursos financieros y el último a las disposiciones finales y transitorias.



00000037

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**De las disposiciones generales**

Entre otras cosas, se define que el sujeto priorizado es la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales, ratificándose que el papel del Estado en el desarrollo rural integral es de primer orden, asignándole un rol como rector, promotor, facilitador y tutelar en el impulso de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

**La institucionalidad propuesta**

Se propone emprender un esfuerzo conjunto y coordinado. De tal manera que la norma incluye la definición de objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral; las funciones del Gabinete de Desarrollo Rural y del Consejo de Participación y Auditoría Social mediante el cual se articulan los esfuerzos y la participación de la sociedad civil con el Estado.

Con estas acciones se concreta la multisectorialidad del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral contenida en las siguientes políticas: Agraria; Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica; Económica; Social; Laboral; de Participación Social y Desarrollo Político; Cultural; de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos; de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Socio-Ambiental, cuyo cumplimiento se garantiza por medio del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Por otra parte, la estructura orgánica se concibió como un Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, conformado por un Gabinete de Desarrollo Rural Integral, donde participan los Ministros y Secretarios de Estado vinculados directamente al tema, el cual está presidido por el Presidente de la República; el Ministerio de Desarrollo Rural Integral que fungirá como el ente responsable de ejecutar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional respectivo; y un Consejo de Participación y Auditoría Social, cuyas atribuciones serán las correspondientes a su naturaleza.



09000038

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

La Ley en sí misma, ordena que, para dar cumplimiento a lo establecido en ella, los órganos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral deben coordinar sus acciones con otras instituciones del Estado autónomas, semiautónomas y descentralizadas y, particularmente con el Sistema de los Consejos de Desarrollo.

### **Recursos Financieros**

En este título, se enfatiza la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios para la implementación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, que garanticen su debida ejecución.

### **Disposiciones Finales y Transitorias**

Por último, se abordan los aspectos relacionados con la aprobación de los reglamentos y las leyes que han de modificarse.

### **III. ANALISIS DE LA COMISION**

Después del estudio y análisis del contenido de la iniciativa de Ley, la Comisión de agricultura, Ganadería y Pesca, considera que la misma

Es una propuesta con apego al espíritu y objetivos de los Acuerdos de Paz, compromisos internacionales y de amplio consenso nacional construida a partir del Dialogo Nacional entre las distintas organizaciones e instituciones que intervienen en el desarrollo rural, con la finalidad de enfrentar la exclusión social y la falta de equidad frente a las dinámicas económicas rurales.

Es una ley que define las líneas generales de la institucionalidad y orientación estratégica del Desarrollo Rural, priorizando en todo momento el desarrollo humano orientado a la supresión de la pobreza y pobreza extrema a través de incentivar, fortalecer y desarrollar los procesos socio-económicos de las poblaciones rurales.

Se sustenta en el diagnóstico de la realidad rural y del conocimiento de las dinámicas económicas y sociales de los pueblos indígenas y campesinos.



09000039

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

Propone corregir la dispersión que existe en los planes, programas y proyectos que actualmente realiza el estado en torno al desarrollo rural, planteando que se concentren y sistematicen, para lograr la eficiencia y eficacia de los mismos.

Constituye el instrumento que complementa a la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, generando la participación activa de la sociedad civil en la identificación de los medios y fines necesarios para lograr su desarrollo, fortaleciendo su incidencia en la toma de decisiones, así como en la fiscalización de las acciones que el gobierno implemente, y en consecuencia fortalece el poder local.

Reduce la discrecionalidad de los funcionarios públicos para definir el destino de la inversión pública, relacionada con el Desarrollo Rural Integral.

Aborda el tema agrario como un componente ineludible para el Desarrollo Rural Integral promoviendo la democratización de los procesos políticos que facilitan el acceso y uso de la tierra.

La institucionalidad que propone refleja la prioridad que debe otorgarse al Desarrollo Rural Integral.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA COMISION:**

La Comisión de Agricultura Ganadería y Pesca del Congreso de la República, para dictaminar la presente iniciativa, convocó a las organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con el tema y autoridades del Organismo ejecutivo, integrantes de la Mesa del Sistema Nacional de Dialogo Permanente que abordaron la importancia de la legislación en materia del Desarrollo Rural Integral con el propósito de: 1) Analizar y discutir las diferentes propuestas de iniciativa de ley relacionadas con el Desarrollo Rural, 2) Compatibilizar contenidos pertinentes de las iniciativas analizadas a efecto de integrar una sola iniciativa, política, económica y técnicamente viable, 3) Definir la Institucionalidad mas adecuada para la implementación de la misma.



00000040

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

Como resultado de la convocatoria realizada por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca se concluye que la iniciativa estudiada responde a las necesidades de la población guatemalteca y es coherente con las características económicas, sociales, políticas y culturales de la población rural, indígena y campesina, así como con su entorno ambiental.

**V. DICTAMEN**

Por las razones expuestas la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca **emite DICTAMEN FAVORABLE** a la Iniciativa registrada con el Número 4084 que dispone aprobar **Ley Del Sistema Nacional Del Desarrollo Rural Integral**, presentándola a consideración del Honorable Pleno del Congreso De La República de Guatemala, para que se proceda de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, solicitando que se conozca como iniciativa de Urgencia Nacional.

**EMITIDO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISION DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL DIA MIERCOLES TREINTA DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL NUEVE.**

Diputado Ferdy Noel Berganza Bojorquez  
**PRESIDENTE**

**Edgar García Estrada**  
Vicepresidente

**Alicia Dolores Beltrán**  
Secretaria



09000041

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**Gabriel Heredia Castro**  
Diputado

**Moisés Chuvá De León**  
Diputado

**Rudy Pereira Delgado**  
Diputado

**Edgar Gonzáles Aguilar**  
Diputado

**Carlos Milián Casanova**  
Diputado

**Leonel Castañeda**  
Diputado

**José Hernández De La Cruz**  
Diputado

**Eduardo Quej Chen**  
Diputado

**Luis Fernando Pérez**  
Diputado

**Erasmo Estrada Lima**  
Diputado

**Luis Barquin Aldecoa**  
Diputado

**Alfredo Cojti Chiroy**  
Diputado

**Juan Giordano Estrada**  
Diputado

**Julio Récinos Castañeda**  
Diputado

**Aníbal Ávila**  
Diputado



00000042

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

DECRETO NUMERO \_\_\_\_\_ 2009

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**

**CONSIDERANDO:**

Que el Estado como ente rector y promotor del desarrollo, es responsable de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas y de las poblaciones rurales de Guatemala, para contribuir al desarrollo humano integral sostenible de la población rural del país, procurando superar toda forma de inequidad, exclusión, racismo y discriminación; reconociendo el derecho de participar en la administración de los territorios que habitan en los términos que establece la legislación nacional y el Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

**CONSIDERANDO:**

Que es obligación del Estado promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando las actividades agrícolas, pecuarias, y de otra naturaleza; así como velar y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del país, facilitando el acceso a los medios de producción a los sujetos de esta ley, así como la adopción de las medidas que sean necesarias para la conservación, protección, desarrollo y aprovechamiento sostenible de los bienes y recursos naturales y servicios ambientales, e impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional, asegurando el derecho a la alimentación de la población rural.

**CONSIDERANDO:**

Que corresponde al Estado a través del Organismo Ejecutivo dirigir, ejecutar y ordenar todas las actividades técnicas y administrativas que promuevan el Desarrollo Rural Integral, para cumplir las políticas, los lineamientos y los programas que se establezcan que tiendan a impulsar la producción, la comercialización y la industrialización de la productividad rural, que propicien el mejoramiento progresivo y sostenido de la calidad de vida de los integrantes de las poblaciones rurales del país.



00000043

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**POR TANTO:**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

**DECRETA:**

**La siguiente:**

**LEY DEL SISTEMA NACIONAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**TITULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPITULO I**

**OBJETO, NATURALEZA Y SUJETOS DE LA LEY**

**Artículo 1. Objeto.** Es objeto de la presente ley establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, su Plan, sus programas, proyectos y el uso de los recursos para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural, que será promovido por el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, cuyo funcionamiento y coordinación serán establecidos en este instrumento legal.

**Artículo 2. Naturaleza y finalidad.** La presente ley es de orden público y de observancia general; y tiene como finalidad reconocer y hacer eficaz el derecho inherente de la persona humana al Desarrollo Integral en el área rural para alcanzar, progresivamente, el mejoramiento de la calidad de vida, con énfasis en los sujetos de la presente ley.

**Artículo 3. Sujetos de la ley.** Se establece como sujetos de la presente ley: la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales.



00000044

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**Artículo 4. Obligaciones del Estado.** Son obligaciones del Estado: ejercer la rectoría de las normas, políticas e instituciones establecidas para garantizar el desarrollo rural integral y constituirse como promotor, facilitador y tutelar en su implementación, atendiendo a la realidad económica, social, ambiental y política prevaleciente en esos territorios y al sujeto priorizado en la presente ley.

**CAPÍTULO II  
DEFINICIONES APLICABLES A LA PRESENTE LEY**

**Artículo 5. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley, se definen los siguientes conceptos:

- a) **Ambiente o medio ambiente:** Comprende los sistemas: atmosférico (aire); hídrico (agua); lítico (roca y minerales); edáfico (suelos); bióticos (animales y plantas); el espacio radioeléctrico; elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales.
- b) **Bienes naturales:** Bienes que dan sustento a la vida, satisfaciendo las necesidades vitales de un organismo.
- c) **Bioética:** Aplicación de la ética a la conducta humana, las ciencias de la vida, el cuidado de la salud y los sistemas de vida.
- d) **Calidad de vida:** Categoría valorativa multidimensional del derecho a la vida digna de las personas, que expresa tanto la calidad de sus condiciones objetivas de vida, sus relaciones con el entorno socioeconómico y ambiental, como la salud física, estado psicológico y espiritual, asimismo la satisfacción colectiva de necesidades a través de las políticas sociales.
- e) **Consultas comunitarias:** Medio legítimo y adecuado, a través del cual las comunidades y pueblos participan en la adopción de decisiones que conlleven medidas legislativas o administrativas sobre asuntos que les conciernen y afectan directa o indirectamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento sobre las medidas propuestas.
- f) **Cuenca Hidrográfica.** Unidad básica de planificación territorial, donde se interrelacionan la población y los ecosistemas; está delimitada por un parte aguas donde convergen las corrientes de agua que drenan a un punto.
- g) **Desarrollo Rural Integral.** Se entiende como Desarrollo Rural Integral, al avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural.
- h) **Desarrollo territorial rural:** Es el proceso que considera que las dinámicas territoriales están determinadas por la interacción entre las prácticas de los



00000045

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

actores territoriales y las instituciones que enmarcan esas prácticas. Se fundamenta en las relaciones de las dimensiones económica, productiva, social, cultural, ambiental e institucional en el territorio.

- i) **Estado Facilitador:** El Estado adecua, en la administración de los recursos públicos, sus políticas, programas y proyectos, para facilitar las iniciativas y la participación ciudadana, en la consecución del bien común.
- j) **Estado Promotor:** El Estado promueve, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales; así mismo reconoce, respeta y promueve las culturas, costumbres, tradiciones, idiomas, formas de vida y de organización social de los sujetos de la presente Ley.
- k) **Estado Rector:** El Estado establece las normas, políticas e instituciones necesarias para garantizar el desarrollo integral de la persona humana.
- l) **Estado Tutelar:** El Estado garantiza a los ciudadanos el pleno goce de los derechos que la Ley les otorga, reconociendo la preeminencia de los Derechos Humanos e interviniendo para superar toda forma de exclusión e inequidad que los limite.
- m) **Gestión del riesgo:** Proceso orientado a mitigar los riesgos y reducir la vulnerabilidad económica, cultural, social y ambiental de la población rural, a través de la generación de nuevas capacidades y fortaleciendo las propias, con el fin de desarrollar estrategias eficaces en la materia.
- n) **Medios de producción:** Todos los recursos necesarios para fortalecer la capacidad productiva de los sujetos de esta ley; entre ellos la tierra, el capital, la tecnología, las herramientas, los mercados y la organización.
- o) **Pueblos indígenas:** Son aquellos que por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el mismo en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
- p) **Recursos Biológicos:** son los recursos genéticos, organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo de componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.
- q) **Recursos Naturales:** los elementos naturales susceptibles a ser aprovechados en beneficio del ser humano. Se les clasifica en renovables que pueden ser conservados o renovados continuamente mediante su explotación racional (tierra agrícola, agua, bosques, fauna) y no renovables, que son aquellos cuya explotación conlleva a su extinción (minerales, energéticos de origen mineral)
- r) **Uso Sostenible:** Es el uso de especies, ecosistemas u otros recursos



00000046

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

- naturales a una tasa donde se mantenga en la superficie territorial que mantenga su funcionamiento adecuado.
- s) **Seguridad alimentaria y nutricional:** Derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.
  - t) **Servicios ambientales:** Servicio de un bien natural para actividades esenciales de la vida; cambios de los procesos y sistemas ambientales que impactan en la sociedad.
  - u) **Tecnología apropiada:** Es el conjunto de conocimientos técnicos, que en combinación con elementos culturales y componentes locales, se aplican a los sujetos de la ley, para potenciar la fuerza de trabajo y la productividad de forma sostenible.
  - v) **Territorio:** Es el espacio físico, socialmente construido, en donde se ejerce el derecho de propiedad y posesión de la tierra, que incluye la totalidad del hábitat que se ocupa o que se utiliza de una u otra manera, y el espacio a que los pueblos y comunidades indígenas y campesinas tienen acceso tradicionalmente.
  - w) **Tierras comunales:** Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.
  - x) **Trabajo Decente:** Es el trabajo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección, y con participación en las decisiones que afectan a los trabajadores.
  - y) **Vulnerabilidad:** Es la desprotección en que se encuentra la población rural al no garantizarse el respeto a la vida, cultura, justicia, seguridad y desarrollo integral sostenible de las personas y los pueblos

### CAPÍTULO III

#### PRINCIPIOS RECTORES, FIN Y CRITERIOS GENERALES DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

**Artículo 6. Principios Rectores.** Los principios que rigen y orientan al Sistema de Desarrollo Rural Integral, son los siguientes:

- a) **El Ser humano como centro del desarrollo rural integral:** La persona humana en convivencia armónica con la naturaleza, es el sujeto central del



00000047

*Comisión de Agricultura,*

*Ganadería y Pesca*

*Congreso de la República*

*Guatemala, C.A.*

- desarrollo rural integral; en consecuencia, debe ser participante activo y beneficiario de este derecho.
- b) **Integralidad:** El desarrollo humano integral en el área rural se alcanza mediante un proceso multidimensional y multisectorial, gestionado de manera simultánea y equilibrada en lo económico, político, social, natural, cultural, espiritual y ambiental.
  - c) **Sostenibilidad:** Se reconoce y fortalece el valor económico, social y cultural de la protección del medio ambiente, recurso natural y cultural, equilibrando el incremento de la calidad de vida de la población rural con la gestión y uso sostenible de dichos bienes naturales y servicios ambientales, en la perspectiva de reducir la vulnerabilidad social a los riesgos y promover la corresponsabilidad transgeneracional.
  - d) **Equidad.** Se generan condiciones para la permanente disminución de la pobreza, la desigualdad social y para la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación de la población rural, garantizando sus derechos, incluyendo el acceso a los medios de producción.
  - e) **Justicia social:** Se implementan principios, normas, políticas y procedimientos para superar las limitaciones que impiden el pleno goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a los sujetos de la presente ley.
  - f) **Libertad de organización y asociación:** Reconocimiento, respeto y promoción de las distintas formas de organización social y productiva de los sujetos de la presente Ley; y participación efectiva y coordinada en los programas y acciones de desarrollo rural integral así como de sus beneficios.
  - g) **Multiculturalidad e interculturalidad:** Se reconoce y respeta la multiculturalidad y se promueve la interculturalidad, para lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, en un marco de equidad, armonía y solidaridad, favoreciendo la convivencia basada en el respeto de la diversidad.
  - h) **Precaución:** La importación de plantas, granos, semillas, alimentos y animales genéticamente modificados estará sujeta a las regulaciones que la ley establezca, debiéndose garantizar su inocuidad; al importador le corresponde comprobar dicha inocuidad ante el órgano competente. El Estado velará por la inocuidad, el trazado y el etiquetado de alimentos importados, tanto naturales como procesados.
  - i) **Soberanía alimentaria:** El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo y riesgo socio ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca, promoviendo la producción alimentaria nacional, facilitando el acceso de indígenas y campesinos a medios de producción, protegiéndola de las importaciones subsidiadas y toda forma de competencia desleal.



00000049

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**Artículo 7. Fin.** Es fin de la presente ley lograr un avance progresivo de la calidad de vida de los sujetos de la presente ley, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, principalmente tierra, agua y bosque.

**Artículo 8. Criterios Generales.** Los criterios generales que regirán la implementación de la presente Ley, de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral son:

- a) **Articulación entre lo urbano y rural:** relaciones de complementariedad entre ambos espacios, procurando equidad en la asignación de recursos presupuestarios y en la distribución de los beneficios del desarrollo.
- b) **Comercio con justicia:** que los intercambios de bienes y servicios en el marco de acuerdos y tratados comerciales, políticas internas y reglas de producción y comercio persigan los siguientes propósitos: crecimiento equitativo de todos los actores involucrados; equilibrio de asimetrías; eliminación de la competencia desleal; trato preferencial real a los sectores, regiones y países más empobrecidos; adaptación y mitigación al cambio climático y aplicación de políticas que protejan la producción nacional, y de los pequeños productores.
- c) **Coordinación y complementariedad:** la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se formulará e implementará coordinando y complementando los esfuerzos y recursos con las iniciativas de los sujetos de la ley, organizaciones no gubernamentales, y de la cooperación nacional e internacional, para una mayor eficiencia de los entes que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y un uso óptimo de los recursos, sin afectar el papel rector y promotor que fundamentalmente corresponde al Estado en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- d) **Economía Solidaria:** Forma alternativa, justa y humana de hacer economía; basada en la solidaridad, el trabajo, el apoyo mutuo, en la cooperación, en la sostenibilidad, la democracia en la toma de decisiones y en la equidad; como modelo productivo y social de naturaleza participativa e incluyente.
- e) **Equidad de género, etaria y cultural:** superación de la desigualdad e inequidad de género, etaria, social, económica, cultural y ambiental, que prevalece en los territorios rurales, generando condiciones para la permanente disminución de la pobreza y la eliminación de toda forma de exclusión y discriminación de la población rural, creando oportunidades, garantizando sus derechos y proveyendo el acceso a los medios de producción.
- f) **Intervención diferenciada de sujetos:** Ejecución de programas y



00000049

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

proyectos, atendiendo la diversidad organizativa, productiva, social, cultural, ambiental y grado de vulnerabilidad de los sujetos de la presente Ley.

- g) Ordenamiento territorial:** Se reconoce la necesidad de adecuar las diversas áreas programáticas de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral a un ordenamiento territorial con enfoque de cuencas hidrográficas, lo cual deberá expresarse en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- h) Planificación y descentralización:** El Plan Nacional del Desarrollo Rural Integral es el instrumento que articula entes, programas y recursos para satisfacer las demandas de las poblaciones, en coordinación con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- i) Pluriactividad:** Reconocimiento, valoración y promoción de las múltiples actividades económico-productivas que en forma simultánea desarrollan los sujetos de esta Ley.
- j) Transparencia, auditoria y responsabilidad social:** procesos de rendición de cuentas de instancias públicas y privadas sobre los objetivos, metas, resultados y recursos utilizados, mediante mecanismos de evaluación y monitoreo institucional y social.

#### **CAPITULO IV**

#### **POLÍTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**Artículo 9. Política.** Las políticas del Sistema NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL contenidas en la presente ley, serán los ejes de la misma y se expresarán en Áreas Programáticas, las cuales serán implementadas y desarrolladas por la institucionalidad creada para tal fin; tendrán carácter enunciativo y no limitativo, su cumplimiento será obligatorio.

El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral establecido en la presente ley garantizará la ejecución de esta política, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral cuya elaboración, ejecución y coordinación interinstitucional tendrán carácter descentralizado, pertinencia cultural, etaria y de género.

Son políticas del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral las siguientes:

- a) Política Agraria;
- b) Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica;
- c) Política Económica;
- d) Política Social;



00000050

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

- e) Política Laboral;
- f) Política de Participación Social y Desarrollo Político;
- g) Política Cultural y Educativa
- h) Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos;
- i) Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- j) Política Socio-Ambiental; y
- k) Otras que defina el Gabinete de Desarrollo Rural Integral en coherencia con la presente ley.

**Artículo 10. Política Agraria.** La Política Agraria reformará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos, para el desarrollo del sujeto de la presente Ley en los términos que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y Convenios Internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: acceso a la tierra; regularización de la tenencia y propiedad de la tierra; atención a la conflictividad agraria y ambiental, y la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía, que permitan generar en forma sostenible capacidad productiva y técnica e ingresos rurales para el desarrollo social y económico de las familias beneficiarias; y el fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución a la deuda agraria. Esta política será complementada con las disposiciones legales que sobre la materia del derecho sustantivo y procesal agrario, promulgue el Congreso de la República.

**Artículo 11. Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica.** La Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica tiene como finalidad implementar modelos de producción sostenibles y culturalmente pertinentes en materia agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, en la perspectiva de alcanzar el pleno desarrollo humano del sujeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y



00060051

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

de la Ley.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: el ordenamiento productivo territorial basado en el manejo integrado de cuencas hidrográficas y enfoques socioambientales; generar, validar y transferir tecnología apropiada, sostenible y culturalmente pertinente; asistir técnica, comercial y crediticiamente y garantizar el acceso a medios de producción para el incremento de la productividad del sujeto de esta Ley.

**Artículo 12. Política Económica:** La Política Económica promueve políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia) y comerciales que favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina, superando la inequidad en las asignaciones presupuestarias para el área rural.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: garantizar fuentes de financiamiento para la efectiva ejecución del desarrollo rural integral, principalmente mediante la política fiscal; proponer a los órganos competentes las políticas macroeconómicas que fomenten la producción y comercialización indígena y campesina; implementar una política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales en función de los objetivos del desarrollo rural integral; implementar políticas de coordinación multisectorial en el marco de la política macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico del sujeto de la presente Ley.

**Artículo 13. Política Social.** La Política Social tiene como finalidad erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etárea y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: la erradicación del racismo, de la exclusión y de la marginación social, étnica, etárea y de género, garantizando el acceso a los servicios públicos básicos, a la seguridad civil, social y económica, la prevención del VIH y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en el área rural, del sujeto de la presente Ley.

**Artículo 14. Política Laboral.** La Política Laboral tiene como finalidad garantizar, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades para el sujeto de la presente Ley.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: promover el pleno goce



00000052

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

de los derechos laborales; el trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres y discapacitados en particular; el fomento de la inversión para la generación de empleo, formación y capacitación; promover el cumplimiento de las condiciones laborales acordes con el entorno rural con énfasis en el salario justo y la seguridad social del sujeto de la presente Ley.

**Artículo 15. Política de Participación Social y Desarrollo Político.** La Política de Participación Social y Desarrollo Político reconoce, promueve y garantiza la participación de la población rural en los procesos y espacios de toma de decisiones en los diferentes niveles (local, municipal, departamental, regional y nacional), respetando los distintos tipos de organización y formas de consulta existentes, fundamentadas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la legislación, así como las declaraciones, los convenios y tratados suscritos, aprobadas y ratificados por el Estado de Guatemala, privilegiando el bien común.

Las principales líneas estratégicas de esta Política serán: sensibilizar a la población rural sobre la importancia de su participación en los procesos y espacios de toma de decisiones; formar capacidades desde el ámbito local para su inclusión e incidencia en la toma de decisiones; establecer condiciones y libre acceso a la información que permita ejercer la auditoría social; y promover mecanismos que difundan, en el propio idioma y de buena fe, la información que permita identificar los impactos positivos y negativos de las actividades económicas, ambientales y sociales que se proponga implementar, de cara a las consultas comunitarias.

**Artículo 16. Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo.** Esta Política tiene como finalidad implementar las acciones y aplicar recursos para modificar las condiciones que generan vulnerabilidad social, económica y ambiental y que ponen en riesgo la vida y el desarrollo de los habitantes y comunidades del área rural y sub-urbana.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: prevención y reducción de la vulnerabilidad y gestión de riesgos; y fomento de la organización y participación de la población en situación de vulnerabilidad y riesgo.

**Artículo 17. Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.** La Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional promueve la seguridad alimentaria y nutricional mediante el abordaje integral de sus cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización



00000053

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

biológica; y la soberanía alimentaria mediante el desarrollo de mecanismos de producción sostenibles que permitan generar la suficiencia alimentaria del país, con alimentos cultural y socialmente pertinentes para la población.

Las principales líneas estratégicas para la ejecución de esta Política son: la atención a la desnutrición, con énfasis en la desnutrición crónica infantil; la atención a emergencias; el impulso de programas de inversión que permitan generar capacidades socio-económicas, considerando las especificidades económicas, sociales, étnicas, culturales, ambientales y políticas de la población rural; conservación y promoción de áreas para cultivo de granos básicos.

**Artículo 18. Política Cultural y Educativa.** La Política Cultural y Educativa provee las bases material, normativa e institucional para reconocer, respetar, promover y preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible, de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas. Las principales líneas estratégicas de esta Política son: promover el cumplimiento de los derechos culturales establecidos en los artículos 57, 58, 61, 62 y 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y en el artículo 7 del Convenio Número 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y se promoverá el desarrollo cultural, de la juventud y niñez indígena y campesina.

**Artículo 19. Política Socio-Ambiental.** La Política Socio-Ambiental garantiza el carácter público de todos los bienes naturales y servicios ambientales, así como el derecho de las comunidades indígenas y comunidades campesinas y otros sujetos de la presente Ley a participar en su administración, aprovechamiento, manejo y uso sostenible en los términos que establece la legislación nacional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con especial énfasis en los recursos hídricos, del recurso suelo y subsuelo, para lo cual deberá promulgarse la Ley de Aguas y la Ley de Cuencas Hidrográficas correspondientes; reconociendo, respetando y promoviendo los derechos colectivos de las comunidades indígenas y campesinas, y la realización de las consultas comunitarias y los estudios de impacto ambiental y los peritajes culturales que correspondan, de conformidad con la Constitución de la República de Guatemala, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y otros instrumentos internacionales aplicables ratificados por el Estado de Guatemala.

Las principales líneas estratégicas de esta Política son: implementar acciones de protección ambiental, gestión socio-ambiental local, que incluye administración y conservación; uso sostenible de recursos y bienes naturales y servicios ambientales, el ordenamiento territorial sostenible y el manejo integrado de



00000054

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

cuencas hidrográficas; promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional; mejorar la calidad de vida de los habitantes en el contexto de la adaptación y mitigación al cambio climático.

## TÍTULO II

### DE LA INSTITUCIONALIDAD

#### CAPÍTULO I

#### SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

**Artículo 20. El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral** es el conjunto de entes, principios, normas, políticas y programas, que promuevan un avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derechos propios de toda la población que habita en el área rural, principalmente de los sujetos de la presente ley.

**Artículo 21. Estructura Orgánica.** El Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral está conformado por los siguientes órganos:

- a) El Gabinete de Desarrollo Rural Integral;
- b) El Ministerio de Desarrollo Rural Integral; y
- c) El Consejo de Participación y Auditoría Social

**Artículo 22. Objetivos.** Son objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural integral los siguientes:

- a) Promover el desarrollo rural integral, a través de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- b) Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales de Guatemala, reconociendo su derecho a participar en la administración de los territorios que habitan y de los recursos naturales que en ellos existen, de acuerdo a la Constitución Política de la



00000055

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, convenios, tratados y declaraciones internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

- c) Fomentar y orientar el proceso participativo del desarrollo rural integral, el ordenamiento territorial, la armonización de funciones y responsabilidades de entidades públicas y privadas, que se traduzca en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos de la presente ley.
- d) Promover un modelo de desarrollo integral y transgeneracional que implique la reforma, democratización y ampliación del acceso a los medios de producción para los sujetos de la presente ley.
- e) Promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social, reconociendo y respetando las formas propias de organización de los pueblos indígenas, así como las diferentes formas de organización productiva que asuman los sujetos priorizados en la presente ley.
- f) Garantizar, fomentar y fortalecer la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, la producción alimentaria nacional principalmente la indígena y la campesina; el intercambio de los productos agro-alimentarios y los mercados nacionales y regionales de acuerdo al principio de comercio con justicia.
- g) Promover y apoyar la investigación con los pueblos y comunidades indígenas y campesinas sobre sus conocimientos aplicados en la producción de alimentos, medicinas, germoplasma, prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicional, y el uso de la tecnología apropiada y la derivada de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas, velando por su rescate, protección y registro a nombre de la nación y en beneficio de la población.
- h) Fortalecer la gestión socio-ambiental y el uso racional de los recursos y bienes naturales y servicios ambientales; construir una bioética nacional, para propiciar la reducción de la vulnerabilidad y los efectos del cambio climático.
- i) Promover el desarrollo sostenible y descentralizado, con enfoque de



00000056

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

ordenamiento territorial a partir de las cuencas hidrográficas, que privilegie la participación social, respetando las diversas formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas.

## CAPÍTULO II

### GABINETE DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

**Artículo 23. Naturaleza y atribuciones del gabinete de DRI.** El Gabinete de Desarrollo Rural Integral, presidido por el Presidente de la República o, en su defecto, por el Vicepresidente, el cual tendrá a su cargo garantizar la definición y la implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral de manera coherente, articulando las políticas sectoriales de conformidad con la presente Ley.

Son atribuciones del Gabinete Desarrollo Rural Integral, las siguientes:

- a) Aprobar la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, articulando los programas y presupuestos de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral de conformidad con los principios, políticas y objetivos de la presente Ley, garantizando su intemporalidad, como el permanente desarrollo y adecuación a las condiciones nacionales e internacionales.
- b) Asegurar la implementación eficiente y eficaz, evaluar y reorientar cuando fuere pertinente, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo Rural.
- c) Definir las acciones de planificación y programación presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.
- d) Garantizar que las políticas sectoriales, multisectoriales y transversales sean coherentes con los principios rectores y objetivos de la presente ley.
- e) Verificar que todo programa relacionado con el Desarrollo Rural Integral, financiado con fondos públicos, donaciones nacionales e internacionales, se implementen en coherencia con los contenidos de la presente ley.



00000057

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**Artículo 24. Integración.** El Gabinete de Desarrollo Rural Integral, estará integrado por:

- a) El Presidente de la República, quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente de la República.
- b) El Ministro de Desarrollo Rural Integral
- c) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- d) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales
- e) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social
- f) El Ministro de Educación
- g) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- h) El Ministro de Trabajo y Previsión Social
- i) El Ministro de Economía
- j) El Ministro de Finanzas Públicas
- k) El Ministro de Energía y Minas
- l) El Ministro de Cultura y Deportes
- m) El Secretario, de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República.
- n) El Secretario, de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- o) El Secretario de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
- p) El Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la presidencia,
- q) El Coordinador de la Unidad Técnica Inter institucional, quien fungirá como



00060058

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

secretario

- r) Otras instancias del ejecutivo relacionados con el Desarrollo Rural Integral: Ministerios, Secretarías y Fondos Sociales, relacionados con el desarrollo rural integral, por disposición del Presidente de la República.

**Artículo 25. Sesiones.** Las sesiones ordinarias las convoca el Presidente de la República o en su defecto el Vicepresidente de la República de oficio una vez al mes y las sesiones extraordinarias serán convocadas por el mismo cuando sea necesaria.

**Artículo 26. Unidad Técnica Interinstitucional.** Para la ejecución coordinada del Plan y la Política de Desarrollo Rural Integral, el Gabinete de Desarrollo Rural Integral creará, en un plazo no mayor de sesenta días a partir de la vigencia de esta ley, la Unidad Técnica Interinstitucional, cuya estructura y funciones serán establecidas en el reglamento de la presente Ley. Esta unidad será coordinada por un Viceministro del Ministerio de Desarrollo Rural Integral,

### CAPITULO III

#### MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

**Artículo 27. Creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Se crea el Ministerio de Desarrollo Rural Integral, como la entidad responsable de la coordinación de la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de los programas de su competencia de conformidad de la presente Ley. Ejercerá su autoridad y competencia en todo el territorio nacional.

**Artículo 28. Estructura del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Para la coordinación de la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, y de los programas que le competen, el Ministerio de Desarrollo Rural Integral, contará como mínimo con la estructura siguiente:

- a) El ministro correspondiente;
- b) El viceministro o los viceministros que sean necesarios.
- c) Otras unidades administrativas que sean necesarias.

La estructura orgánica y sus funciones específicas se establecerán en el reglamento respectivo de este Ministerio.



00000059

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

**Artículo 29. Funciones y atribuciones.** Competen al Ministerio de Desarrollo Rural Integral las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Presentar al Gabinete de Desarrollo Rural Integral la propuesta de Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, a corto, mediano y largo plazo para su aprobación. Esta planificación deberá verse reflejada en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación aprobado para el ejercicio fiscal de cada año.
- b) Coordinar la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan correspondiente a través de la ejecución de los programas y proyectos respectivos.
- c) Rendir, ante el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, un informe anual sobre la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, y propuestas para fortalecer su implementación.
- d) Someter al Gabinete de Desarrollo Rural Integral, para su aprobación, las propuestas de reformas normativas e institucionales que considere necesarias para promover el Desarrollo Rural Integral.
- e) Diseñar e implementar el Sistema de Información y Evaluación, permanente, actualizado y accesible a la población, sobre la implementación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- f) Desarrollar procesos de evaluación técnica, financiera y de impacto de la Política y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, con la participación del Consejo de Participación y Auditoría Social.
- g) Promover condiciones institucionales técnicas, financieras y organizativas que faciliten la ejecución de la política pública relacionada con la propiedad, uso y tenencia de la tierra y los recursos naturales correspondientes.
- h) Ejecutar los Programas que estén directamente a su cargo.
- i) Programar y administrar los recursos a su cargo, con criterios de racionalidad, optimización, transparencia y rendición de cuentas.
- j) Generar las condiciones técnicas, institucionales, financieras y organizativas que faciliten la coordinación de la ejecución de la Política Pública y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y los programas de su competencia.
- k) Promover la participación de las organizaciones indígenas y campesinas en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de Desarrollo Rural Integral a nivel nacional, regional y local.
- l) Aprobar los convenios, acuerdos y cualquier otra disposición que sean de su competencia.
- m) Convocar y coordinar el funcionamiento del Consejo de Participación y Auditoría Social.
- n) Emitir dictamen sobre la coherencia de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales, con los principios de la presente ley cuando se le requiera.



00000060

*Comisión de Agricultura,*

*Ganadería y Pesca*

*Congreso de la República*

*Guatemala, C.A.*

o) Otras que le asigne la presente Ley, sus reglamentos o el Gabinete de Desarrollo Rural Integral

**Artículo 30. Programas específicos del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** De conformidad con los principios, objetivos y criterios generales establecidos en la presente Ley, se establecen, entre otros, como programas específicos a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural Integral, los siguientes:

- a) Programa de apoyo a la producción de granos básicos y otros alimentos, para garantizar la seguridad alimentaria.
- b) Programa de almacenamiento y distribución de granos básicos y otros alimentos para cubrir la demanda local y regional.
- c) Programa de conservación de suelos, viveros forestales, reforestación, manejo y protección de fuentes de agua, a través de diferentes mecanismos.
- d) Programa de producción sostenible a través de sistemas de reconversión y diversificación de la producción agropecuaria, forestal e hidrobiológica, mediante investigación, capacitación, transferencia tecnológica, infraestructura productiva, crédito y comercialización; generando capacidades productivas para el desarrollo de la economía indígena y campesina y la solución de la deuda agraria.
- e) Programa de acceso a la tierra a través de distintos mecanismos y de la dotación de infraestructura productiva y social, asistencia técnica y crediticia.
- f) Programa de atención a la conflictividad agraria y ambiental.
- g) Programa para la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía.
- h) Programa de servicios financieros rurales, que promueve, coordina y orienta la canalización de recursos financieros que posibiliten las actividades productivas del sujeto priorizado en esta ley.
- i) Programa de investigación para el desarrollo rural integral con el fin de rescatar y promover los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas en materia de producción de alimentos, medicinas, prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicional, entre otros, garantizando el acceso del sujeto priorizado por esta ley a los resultados de su investigación.
- j) Programa de apoyo a la agroindustria, industria rural, servicios turísticos, artesanía, asistencia comercial y encadenamientos productivos.
- k) Programa de participación ciudadana para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil e incentivar su participación para la incidencia en la toma de decisiones.
- l) Programa de generación y/o dotación energética a través de fuentes de energía renovables (eólica, hídrica, geotérmica, solar y biomasa) con la finalidad de atender las necesidades básicas y productivas del sujeto de la presente ley.



00000061

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

#### **CAPITULO IV**

#### **CONSEJO DE PARTICIPACIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL**

**Artículo 31. Creación e integración.** El Consejo de Participación y Auditoría Social será el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, presentación de propuestas, seguimiento, evaluación, investigación, de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral para velar por el cumplimiento de la política y el plan de desarrollo rural integral.

Estará integrado de la siguiente forma:

- a. Tres Representantes de las Organizaciones Campesinas;
- b. Tres Representantes de las Organizaciones Indígenas;
- c. Dos Representantes de las Organizaciones Ambientalistas;
- d. Un Representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- e. Una representante de las organizaciones de mujeres rurales;
- f. Un representante de los sindicatos agrícolas;
- g. Un Representante de los Pequeños Y Medianos Empresarios del Área Rural;
- h. Un Representante de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales;
- i. Un Representante de los Sindicatos Agrícolas Independientes;
- j. Un Representante de las Cooperativas Federadas y no Federadas, y
- k. Un Representante de La Cámara del Agro

**Artículo 32. Convocatoria y representación.** El Ministerio de Desarrollo Rural



00000062

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

Integral, para efectos de la convocatoria y representación de las organizaciones, constituirá un registro de entidades con personalidad jurídica, que acrediten legalmente estar constituidas para impulsar acciones relacionadas con el desarrollo rural integral, con representación regional y nacional. Los mecanismos de convocatoria, elección y periodicidad serán definidos en el reglamento de la presente ley.

**Artículo 33. Atribuciones.** El Consejo de Participación y Auditoría Social tendrá las siguientes atribuciones:

- a. Impulsar procesos y definir mecanismos de información y consulta a nivel nacional, regional y local, con organizaciones, sectores, y otras instancias de diálogo con participación social, para fortalecer la implementación de la política y el plan nacional de desarrollo rural integral.
- b. Velar por el cumplimiento de la política y el plan nacional de Desarrollo Rural Integral.
- c. Socializar la política y el plan nacional de desarrollo rural integral a nivel nacional, regional y local en coordinación con el Ministerio.
- d. Participar en el diseño del Sistema de Información, Evaluación y seguimiento del cumplimiento de la política y el plan nacional de desarrollo rural integral.

## CAPITULO V

### COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

**Artículo 34. Coordinación Interinstitucional.** Para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley los órganos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral deben coordinar sus acciones con otras instituciones del Estado autónomas, semiautónomas y descentralizadas y el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

**Artículo 35. Relación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Sistema de Consejos de Desarrollo.** En correspondencia con la legislación respectiva, el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de



00000063

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional y el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca. La institucionalidad del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral tomará en cuenta la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo para elaborar e implementar la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral al que se refiere la presente Ley.

### TÍTULO III

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### RECURSOS FINANCIEROS

**Artículo 36 Recursos Financieros del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.** Para el cumplimiento de la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral referidos en la presente Ley, se contará con los recursos siguientes:

- a) El presupuesto del Ministerio de Desarrollo Rural Integral,
- b) El presupuesto asignado a los programas de inversión para el Desarrollo Rural Integral, que serán ejecutados por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.

La programación y asignación de recursos por parte de los Ministerios y demás entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral debe hacerse en coherencia con los requerimientos de la Política Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.

**Artículo 37. Recursos Financieros del Ministerio de Desarrollo Rural Integral.** Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Desarrollo Rural Integral contará con los recursos que le asigne el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación aprobado para el ejercicio fiscal de cada año. Adicionalmente contará con aportes provenientes de:

- a) Transferencias que por cualquier concepto efectúe el Estado o sus instituciones descentralizadas o autónomas.



00060064

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

- b) Las aportaciones extraordinarias que el Estado le otorgue.
- c) Las asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias o legados que le otorguen personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras.
- d) Los ingresos privativos que perciba por la venta de productos o prestación de servicios inherentes a su naturaleza.
- e) Los fondos que provengan de aportaciones de la cooperación internacional, sean de carácter reembolsable o no.

#### TÍTULO IV

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

**Artículo 38.** Se adiciona al artículo diecinueve de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, el numeral 14 el cual queda así: 14) Ministerio de Desarrollo Rural Integral.

**Artículo 39. MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.** Se adiciona el artículo 40 BIS a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República y sus respectivas reformas, el cual queda así: "Artículo 40 BIS: MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL: Creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral. Se crea el Ministerio de Desarrollo Rural Integral, como la entidad responsable de la coordinación y ejecución de la política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral. Sus funciones son las que están consignadas en la ley específica."

**Artículo 40. Programa de Desarrollo Rural.** El Programa de Desarrollo Rural PRORURAL, sus funciones y presupuesto pasan a formar parte del Ministerio de Desarrollo rural Integral, ejecutándose de conformidad con la presente ley

**Artículo 41. Reglamentos.** En el término de sesenta días el Organismo Ejecutivo aprobará el Reglamento de la presente Ley. De igual manera, deberá aprobar el reglamento orgánico que defina la estructura administrativa y operativa, así como las funciones de las dependencias que conforman el Ministerio de Desarrollo Rural Integral a propuesta del mismo

**Artículo 42. Aprobación y vigencia.** El presente Decreto fue declarado de urgencia nacional y aprobado en un solo debate con el voto favorable de más de



0000065

*Comisión de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
Congreso de la República  
Guatemala, C.A.*

las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República, y entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

**REMITASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCION,  
PROMULGACION Y PUBLICACION.**

**EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD  
DE GUATEMAL, EL \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DEL AÑO DOS MIL NUEVE.**

# **ANEXO III**

**Propuesta de reformas a la Ley de Amparo,  
exhibición personal y de constitucionalidad**

## **PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE AMPARO, EXHIBICIÓN PERSONAL Y DE CONSTITUCIONALIDAD**

### **PRESENTACIÓN**

La flexibilización, flexibilización de hecho o impunidad laboral ha sido un fenómeno que se ha venido gestando en Guatemala desde hace más de una década y constituye el mecanismo a través del cual el neoliberalismo se ha introducido en nuestro derecho laboral sustituyendo sus principios rectores por los principios liberales que propugnan por la exacerbación de individualismo por sobre la naturaleza eminentemente social que caracteriza al Derecho del Trabajo.

La constante carrera entre el hambre y la justicia, que muchas veces nunca llega, ha dirigido la apuesta del sector empresarial a la dilación del proceso y la mediatización de los tribunales de trabajo y previsión social en todos sus niveles e incluso de la propia Corte Suprema de Justicia. En este marco, el Amparo se ha constituido en un instrumento que puede, en primer lugar, suspender la ejecución de una sentencia a favor de los trabajadores provocando la prolongación del estado de indefensión causado por la violación de sus garantías y; en segundo lugar, en un mecanismo de reforma de la norma vía el criterio judicial erigido en jurisprudencia sentada por la Corte de Constitucionalidad. Es por ello que no resultó extraño que los dos últimos proyectos de división del Derecho del Trabajo en sus fases sustantiva y adjetiva, como lo fueron el Proyecto de Código Procesal del Trabajo presentado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Código Procesal General presentado por la Corte Suprema de Justicia, apuntaran a la posibilidad de que los jueces de la jurisdicción ordinaria pudiesen mediante sus fallos sentar jurisprudencia.

Es necesario tener en cuenta que en Guatemala, mediante la reforma del arancel de Abogados, se elevaron marcadamente los costos que debía soportar el trabajador o trabajadora para la promoción de un amparo, a lo que se agregan las deficiencias cualitativas de la administración de justicia en nuestro país, hacen que tal procedimiento resulte raramente accesible o efectivo en la práctica forense en lo que a los trabajadores y trabajadoras respecta.

Como agravante de lo anterior, el amparo tampoco deviene en un mecanismo de protección inmediata hacia los derechos económico-sociales.

Por su parte, el equipo técnico del MSICG ha venido realizando un constante monitoreo y estudio de esta situación sobre la base de su experiencia procesal y a arribado a la conclusión de que en Guatemala no existe un recurso que, en los casos de los derechos humanos económico-sociales que conforman por antonomasia el Derecho de Trabajo (incluyendo dentro del mismo la Previsión y la Seguridad Social), que satisfaga los requerimientos y características que regula el artículo 25 de la Convención Americana Sobre de Derechos Humanos.

No obstante eso, las tendencias flexibilicistas que imperan actualmente, sobre todo vinculadas a las necesidades de sobrevivencia del empresariado local ante las condiciones que está creando la globalización impuesta a nuestros países sin mas expectativas que las de sujetar el derecho de la sociedad a una vida digna a los intereses de acumulación del capital en pocas manos, se encuentran impulsando la modificación del ordenamiento jurídico a la creación de una masa de trabajadores y trabajadoras sumergidos en un estado de indefensión sin precedentes.

En estas condiciones, en Guatemala se impulsa actualmente, precedido del Show mediático que toma como excusa la lentitud de los procesos tendientes a sancionar a ex funcionarios de gobierno, un proyecto de reforma a la ley de amparo susceptible de recrudecer las ya limitadas posibilidades de los trabajadores de defender sus derechos humanos a través del amparo y que

2

esencialmente admite el rechazo liminar de la acción de amparo conduciendo el debate ya no al conocimiento de la violación de la garantía violada sino al propio derecho de acceder a la justicia constitucional a través del amparo.

En ese sentido, si bien es cierto se ha manifestado de manera contundente que el uso del amparo por parte de los patronos se ha convertido en un mecanismo de dilación del proceso, considera contrario al Estado de Derecho restringir de la manera en que se propone el acceso al amparo. Considera en cambio que, al eliminar la apuesta patronal hacia la dilación del proceso mediante un recurso que efectivamente satisfaga tanto los requerimientos del artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos como los principios de tutelaridad, in dubio pro operario y de irrenunciabilidad para los trabajadores de sus derechos reconocidos en los artículos 103 y 106 constitucionales, contribuyendo a la vez a que el carácter esencialmente conciliatorio de las normas de trabajo y previsión social (establecido igualmente en el artículo 103 constitucional) se cumpla en su etapa normal, es decir, con su efectivo cumplimiento.

Es por eso que en esta oportunidad presentamos un trabajo realizado por la Comisión y Oficina Jurídica en el año 2002 que a la vez podría adaptarse a las condiciones propias de los países del área, aclarando que la denominación dada al recurso propuesto constituye solamente una manera de resumir su naturaleza. Si bien es cierto, en un primer momento se propuso como una alternativa a los proyectos de creación del Código Procesal de Trabajo y del Código Procesal General, la actual coyuntura convierte esta propuesta en una alternativa a las reformas propuestas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad cuyo sentido contraviene el artículo 25 del Pacto de San José y el artículo 27 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.

## INTRODUCCIÓN

El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, establece literalmente: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda resolución en que se haya estimado procedente el recurso.”.

La amplitud de dicho recurso fue inicialmente interpretada de manera limitada a proteger a la persona de vejámenes o riesgos para su vida, su libertad o su integridad personal, lo cual puede comprenderse como una tendencia marcada por la situación prevaleciente en ese momento en el continente americano, sin embargo, el Pacto de San José ha evolucionado en el sentido de incluir dentro de su marco de protección derechos igualmente fundamentales, como lo es el Derecho al Trabajo y las garantías provenientes de éste mediante el “Protocolo de San Salvador”, ratificado y vigente tanto para Guatemala como para Organización de Estados Americanos (OEA); sin embargo, contrario a esta tendencia evolutiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, nuestra legislación se ha estancado y las prácticas y vicios predominantes en la administración de justicia judicial y administrativa han conducido a un notable retroceso en materia laboral que ha provocado la inclusión de Guatemala como uno de los países con mayores índices de violación de los Derechos Laborales. En efecto, la impunidad laboral existente hoy día nos ha llevado a la casi total falta de positividad de las garantías laborales y procesales haciendo prevalecer criterios administrativos y judiciales contrarios al deber estatal de ser el garante de las mismas desnaturalizando su deber legal para convertirlo hoy por hoy en el principal violador del derecho laboral, sea por la razón que sea, sus consecuencias son nefastas para el Estado de Derecho y para los trabajadores y trabajadoras.

## DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE TRABAJO

Los principios de una disciplina jurídica se identifican con las características especiales de alguna rama del derecho y la distinguen del resto de disciplinas del derecho. En ese sentido juegan un papel Orientador o Inspirador al momento de que el legislador crea la norma; una función Interpretativa al momento de discernir el objeto de la norma y una función Integradora al momento de aplicarla a un caso concreto, de tal forma que los principios de una rama del derecho operan en tres momentos cruciales: Su creación, su interpretación y su aplicación.

El Derecho del Trabajo por su parte se sienta en principios cuyo objetivo es la protección de un bien social, el trabajo, derecho humano constituido como el medio legal para la realización del Derecho Humano a la vida, entendida esta no sólo como el hecho de la existencia biológica, sino como una existencia en condiciones de dignidad social, cultural y económica, tanto para el trabajador como para su familia hacia la cual estas garantías se entienden extendidas siendo así que el Derecho Humano a la Vida, como raíz y fuente de todos los Derechos Humanos, no puede ser protegido y respetado si no se tutela adecuadamente el Derecho al Trabajo que es a través del cual el trabajador y su familia acceden a los demás Derechos Humanos.

Si bien es cierto los principios del Derecho del Trabajo se manifiestan de forma más elocuente en las normas de carácter sustantivo, los mismos revisten a su vez de características especiales a las normas procesales dado que son éstas las que se ponen en práctica para hacer efectivas las garantías sustantivas, estas características especiales obedecen a la finalidad de hacer efectiva y viable la tutela de los derechos laborales, objeto y fin del Derecho Laboral, por lo que al alterar o eliminarlas, se está conculcando la tutela de los derechos que protege la legislación del trabajo.

Nuestro Derecho de Trabajo, gira en torno de Cinco principios básicos de los cuales se derivan los demás principios y que además se encuentran reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo estos: 1) Justicia Social; 2) La tutelaridad hacia el trabajador ; 3) Irrenunciabilidad para los trabajadores; 4) In dubio pro operario y; 5) Autonomía.

El principio de Justicia Social, que se encuentra reconocido en el artículo 101 de la Constitución, es entendido como el principio que realiza el sentido progresivo del Derecho de Trabajo, se funda en la idea de que la distribución de la riqueza producida por el trabajador dentro del proceso productivo sea mejor distribuida mediante mejores condiciones de trabajo, mejores salarios, mayores prestaciones socioeconómicas, como la generalización del estado de bienestar y es en el mismo en el que se asienta la lucha sindical a través de la negociación colectiva. En ese orden de ideas, la libre sindicalización representa el mecanismo mediante el cual el trabajador o trabajadora expresa la necesidad de actualizar la legislación laboral mediante el pacto o convención colectiva de condiciones de trabajo.

El Principio de Tutelaridad, reconocido en el artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala, presupone la existencia de una tutela hacia el trabajador y sus derechos misma que atiende a la desigualdad natural de índole económica, social y cultural existente entre este y su patrono y tiende a equilibrar la relación a efecto de hacer posible la igualdad entre las partes dado que, en caso contrario, se estaría negando a los trabajadores y trabajadoras los derechos derivados del trabajo, que a su vez representa el mecanismo para alcanzar la existencia digna del trabajador y su familia. Distintamente al Derecho común, en donde se establecen derechos cuya existencia, extensión o ejercicio dependen del sujeto individualmente considerado, el Derecho de Trabajo establece derechos de naturaleza social, derechos humanos reconocidos al hombre como especie merecedora de una existencia en condiciones de dignidad y que dependen de su ubicación social y económica en donde la propiedad de los medios de producción resulta determinante, en ese sentido, la igualdad solamente puede alcanzarse protegiendo especialmente al sujeto de la relación cuyas condiciones de defensa están determinadas y limitadas por su condición social.

El principio de irrenunciabilidad opera como una limitante a la autonomía de la voluntad, principio predominante en el Derecho Común, a efecto que la necesidad del trabajador no se utilizada en su contra a la hora de contratarse o exigir el cumplimiento de sus derechos puesto que estos constituyen un conjunto de garantías mínimas, es decir, que no se pueden limitar, restringir o negar. Es este principio el que evita que la aplicación de la ley económica de la oferta y la demanda sea aplicada en perjuicio de las condiciones mínimas para una existencia digna y las posibilidades de desarrollo del trabajador y su familia. Este principio se encuentra contenido en el artículo 106 Constitucional y es el que ubica cualquier norma, independientemente de su jerarquía, en la cúspide de esta si establece mayores derechos o mejores condiciones para que el trabajador o trabajadora los ejerzan. La irrenunciabilidad de los derechos laborales obedece a que los mismos no son en sí derechos individuales, son derechos establecidos para un grupo social en función de su ubicación dentro del proceso productivo, es por eso que el artículo 14 del Código de Trabajo establece que las leyes laborales constituyen normas de orden público interno del Estado de Guatemala, dado que su protección se orienta hacia la mayoría de la población.

El principio de In dubio pro operario, establecido en el artículo 106 constitucional, parte de la existencia de la duda y de la necesidad de regular un mecanismo para la solución de la misma, recordemos que para el Derecho, cuyo fin es la regulación de las relaciones sociales sobre la base de la certeza jurídica, es una necesidad dar solución a los conflictos dado que si ello no sucede no cumpliría su principal finalidad teórica. En ese orden de ideas, el in dubio pro operario figura como una extensión del principio tutelar y puede operar de dos maneras: 1) Cuando la duda es de hecho, nuestra constitución establece que debe resolverse a favor del trabajador dado que la función del Estado es proteger el estricto cumplimiento de las garantías contenidas en la legislación laboral y, apreciarla en sentido contrario, es decir a favor del patrono, atañe el riesgo de permitir la limitación, restricción o negación de las garantías mínimas del trabajador o trabajadora. 2) Cuando la duda es de derecho, es decir cuando dos o más leyes resultan aplicables al mismo caso concreto, nuestra Carta Magna estipula que ha de aplicarse la norma más favorable para el trabajador, ello se fundamenta no solo en el

principio de tutela sino que también en el principio de irrenunciabilidad dado que, si existe una norma que establezca mayores derechos o mejores condiciones para ejercerlos, no puede aplicarse una que preceptúe los mismos aspectos de manera restringida.

El principio de autonomía o especialidad se encuentra incluido en los artículos 102 y 103 Constitucionales, puede apreciarse a partir de varios aspectos, entre ellos: 1) Respecto a la doctrina, es preciso indicar que el Derecho Laboral cuenta con sus concepciones propias, conocimientos propios, doctrinas, teorías y principios propios; 2) Respecto a la norma, el derecho de trabajo, dadas sus características especiales y las garantías que protege debe ser regulado en normas especiales, autónomas de las que rigen en el derecho común y que son incompatibles con éste; 3) Respecto a los sujetos, el Derecho de Trabajo, por operar en virtud del trabajo, debe reconocer como sujetos o partes de esta rama del derecho solamente a quienes este vincula, en ese orden de ideas, en el plano individual son solamente sujetos del derecho del trabajo el patrono y el trabajador y en el plano colectivo, los sindicatos o coaliciones de trabajadores o de patronos, la inclusión de sujetos distintos a los antes enunciados sería desnaturalizar los derechos provenientes de derecho fundamental al trabajo; 4) Respecto a las instituciones, es preciso indicar que por la naturaleza de los derechos que protege el Derecho laboral requiere de la existencia de institutos que respondan a los objetivos de esta disciplina jurídica y que necesariamente deben diferenciarse de las instituciones que se regulan dentro del derecho común; 5) Respecto a la jurisdicción, la propia naturaleza del Derecho Laboral hace necesaria la existencia de una competencia específica para conocer de los conflictos individuales o colectivos surgidos con motivo de su aplicación, ello se justifica en la trascendencia de los derechos que tutela y en la necesidad, para hacer efectiva esa tutela, de que la competencia limite la jurisdicción ordinaria; 6) Respecto al órgano jurisdiccional es preciso indicar que en atención a todo lo expuesto anteriormente, el artículo 289 del código de Trabajo al desarrollar el segundo párrafo del artículo 103 constitucional establece que los jueces de trabajo y previsión social deben ser especializados en Derecho de Trabajo, esto se explica lógicamente porque solamente conociendo el Derecho de Trabajo, sus características, sus principios y sus instituciones se puede aspirar a que el mismo sea aplicado adecuadamente y por ende se realicen sus fines; el desconocimiento o poca

familiaridad de estos aspectos, al igual que la introducción de criterios e instituciones civilistas conduciría inevitablemente a la constante violación de los derechos laborales y a su total falta de positividad.

## DE LA IMPORTANCIA DEL DEBIDO PROCESO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES

Como ya lo hemos indicado, las normas del Derecho de Trabajo se inspiran en principios que le son propios y que se orientan no solo a la protección formal de los derechos de los trabajadores y trabajadoras sino a una protección efectiva. En ese sentido, el Debido proceso no se limita a la observancia de los procedimientos preestablecidos sino que trasciende a la observancia de la ley y a las normas de interpretación que establece la ley misma, lo vincula de manera definitiva a la garantía de defensa ya que es la ley la fuente del derecho que se defiende o se reclama cumplimiento o reparación a través de los procesos legales, ello sobre la base de que legalmente no se reconoce la existencia persona individual o jurídica superior a la ley de lo que se desprende que el criterio, judicial o administrativo, no puede contravenir, restringir, tergiversar o limitar los derechos reconocidos de manera expresa en el texto de la ley, ello con independencia del órgano de que provengan. Actualmente en nuestro país, la independencia y el criterio judicial han sido desinterpretados al extremo de anteponerlos al deber de observancia de la ley dando lugar con ello a la falta de positividad de la norma y a la reforma de hecho de la misma. En el caso del Derecho de Trabajo ello ha derivado en la afeción de los derechos de los trabajadores y trabajadoras con la consecuente inexistencia de un mecanismo que equilibre las desigualdades económicas existentes entre los derechos del capital y los derechos del trabajo y, por lo mismo que el acceso a la justicia se opere en condiciones de absoluta desigualdad sin que exista un mecanismo real que evite que el trabajador sufra de manera inmediata el detrimento de sus derechos ante un actuar arbitrario caracterizando se la solución por su carácter mediato e ineficiente en cuanto a evitar el daño real sufrido por el trabajador. En este punto consideramos necesario citar un ejemplo común actualmente: “Supongamos que a un trabajador del Estado se le inicia un proceso administrativo disciplinario con miras a destituirlo pero, al formularle los cargos, la autoridad nominadora le corre la audiencia de ley pero no le da

acceso al acta o documentos en que conste la denuncia en su contra, ello se resuelve dando lugar a la destitución del trabajador, ordenando la Ley de Servicio Civil la inmediata entrega del cargo una vez notificado el acuerdo de destitución, el trabajador, tiene como opción legal la apelación ante la Junta Nacional de Servicio Civil y alega que no se le permitió el acceso a su derecho de defensa al no notificarle de las actas o documentos en que consta las denuncias en su contra y que aún con ello la causal de despido no fue efectivamente probada, sino que la misma se presume a partir de los documentos a los que no se le permitió acceso (debemos acotar que a este punto el trabajador ya se encuentra despedido). La Junta Nacional de Servicio Civil, luego de aproximadamente seis meses o un año (tiempo promedio que debe esperarse por su resolución) resuelve que sus derechos de defensa y de debido proceso no fueron violados dado que se le confirió la audiencia de ley y no desvaneció, a criterio de la autoridad nominadora, los cargos que pesaban en su contra. Ahora bien, existe el criterio judicial de que no existe expresamente regulada en la Ley de Servicio Civil la reinstalación del trabajador por lo que la única salida es alegar la Nulidad de Pleno Derecho del proceso disciplinario y solicitar la revocación del acuerdo de destitución para que el efecto sea efectivamente la reinstalación. Se acude a la Sala Jurisdiccional, la que resuelve luego de uno o tres meses de espera (aproximadamente, puede ser más) que debe inhibirse de conocer dado que la Ley de Servicio Civil les otorga competencia únicamente para conocer denuncias de despido injustificado y que el proceso debe ser conocido en dos instancias. Supongamos pues, que se acude al tribunal de primera instancia, este se inhibe aduciendo que la competencia corresponde a la Sala Jurisdiccional, la que al recibir el expediente resuelve enmendar la plana del Juez de primera instancia y ordena que conozca del proceso (para esto hablamos ya de más de un año). Finalmente, conoce el Juez de primera instancia y resuelve un año mas tarde confirmar la destitución avalando el procedimiento; se apela, la sala luego de otros seis meses: 1. Confirma la resolución venida en grado. 2. Resuelve declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de destitución y ordenar la reinstalación del Trabajador, en este caso, el trabajador ya ha permanecido despedido por más de dos años y su familia sin que este pueda brindarle el sustento diario. Empero, en el primero de los casos, si el trabajador cuenta con los recursos económicos necesarios, recurre al amparo y la Corte Suprema de Justicia, luego de otros seis u ocho meses, irresponsablemente resuelve que el amparo no es tercera instancia y lo que pretende el amparista es abrir a una tercera instancia sobre el fondo

del asunto –pese a que la contención recayó sobre la garantía de defensa-, se apela, la Corte de Constitucionalidad luego de otros seis u ocho meses resuelve: 1. Denegar el amparo, que es lo más común, caso en el cual el trabajador además de la afección a sus derechos laborales debe soportar la multa del abogado y el pago de las costas procesales o; 2. Otorga el amparo, caso en el cual el trabajador ya ha permanecido cesante por más de tres años. Ahora bien, cabe preguntar, ¿Se cumplió con proteger su derecho humano al trabajo?... definitivamente no.

En otras palabras, la inobservancia de la ley y la aplicación de criterios, ha sido antepuesta a la observancia de la ley, presupuesto fundamental del debido proceso, colocando al trabajador y su familia en un estado prolongado de indefensión a sus derechos económicos, sociales e incluso culturales y, esa inobservancia de la ley, que es la fuente formal de los derechos laborales atañe necesariamente la inexistencia de una tutela real hacia los mismos.

## DEL ESTADO DE DESIGUALDAD A QUE SE SOMETE AL TRABAJADOR

Como ya lo dijimos, la parte de la relación afectada es siempre la laboral, ya que sus limitaciones económicas le impiden una efectiva defensa de sus derechos y los daños de la violación a los mismos se convierten en un factor que influye en la renuncia de los mismos puesto que su desesperación suele ganarle el pulso a la justicia que, cabe decir, muchas veces no llega. Si observamos y analizamos nuestro actual ordenamiento jurídico, notaremos que mientras que el patrono, sea el Estado o un empleador privado, goza de mecanismos y prácticas inmediatas para afectar los derechos del trabajador o trabajadora mientras que, este (a), solamente puede acceder a mecanismos mediatos de defensa caracterizados por su onerosidad, como lo es el caso del amparo. Toda esta situación se traduce necesariamente en un Estado de indefensión permanente para el trabajador, el cual se hace mucho más evidente cuando este decide organizarse o negociar colectivamente y el patrono reprime el movimiento organizativo, ya que el patrono ve como una salida mucho más viable, para él por supuesto, despedir al trabajador y afrontar los gastos de un proceso legal que le resultan ínfimos en

11

comparación a la desesperación que la cesantía provocará al trabajador, sin que ello le afecte, aún si pierde el proceso, dado que el salario que debió pagar en su momento al trabajador o trabajadora es invertido en su proceso productivo o genera intereses en los bancos. Esto nos hace reflexionar, ¿Será que el Estado de Guatemala cumple a cabalidad con el artículo 25 del Pacto de San José?... Otra vez la respuesta es un rotundo no.

## DEL SENTIDO, OBJETO Y EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN QUE ORDENA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

En cuanto al sentido y objeto de dicho instrumento legal, debemos insistir en que es la prevención de la violación de los derechos humanos de la persona dado que el resarcimiento es objeto de regulación en los distintos procedimientos establecidos en las leyes nacionales, por lo que debemos entender que el objetivo del recurso a que se refiere es, en primer lugar, la protección de las garantías que asisten al ser humano mediante mecanismos que conduzcan a evitar la consumación de la violación a las mismas y; en segundo lugar, una vez consumadas, asegurar los mecanismos para el restablecimiento de su goce y, ante la imposibilidad de ello, para que la persona del afectado sea resarcida.

En cuanto a la extensión, debemos indicar que no se limita a la protección de la vida, la libertad individual o la integridad física y moral de la persona, por el contrario, esa protección trasciende incluso del propio texto del Pacto de San José, más aún, en materia laboral, cuando mediante el Protocolo de San Salvador se reafirma el Derecho al Trabajo y las garantías derivadas del mismo como derechos humanos, realidad jurídica que escapa incluso a la discusión. De tal forma, que el recurso sencillo a que hace mención el artículo citado en el presente título, no puede ni debe limitarse a la regulación en nuestro ordenamiento jurídico del Habeas Corpus o Exhibición Personal y mucho menos considerar satisfecha esta obligación regulando un inoperante,

oneroso y objeto de privilegio, recurso de amparo, inaccesible para la mayoría de trabajadores y trabajadoras.

## DE LOS ANTECEDENTES

Como antecedentes jurídicos de la propuesta que se formulará más adelante, citamos el HABEAS CORPUS o EXHIBICIÓN PERSONAL y el RECURSO, ACCIÓN O PROCESO DE AMPARO. (La doctrina nacional no ha logrado consenso en cuanto a como caracterizarlo). La regulación de los mismos se encuentra desarrollada en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, reconocida por el artículo 276 de la Constitución Política de la República de Guatemala como una norma de rango constitucional.

## DEL HABEAS CORPUS

Como ya lo expresamos en anteriores pasajes de este material, el Habeas Hábeas o Exhibición Personal, es un recurso cuya finalidad se orienta a prevenir, reparar o proteger los derechos de la persona a la vida, a la seguridad personal, a su libertad individual o a su integridad física y moral por lo que sus efectos en cuanto a las garantías laborales resultan intrascendentes, razón por la cual con el mismo no se cumple con lo regulado por el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos sino de forma limitada.

## DEL AMPARO

Este recurso, implica más el inicio de un nuevo proceso, cuya protección resulta de mediata a inexistente para los trabajadores y trabajadoras de Guatemala. Ello por muchas razones: Primeramente, tenemos que es un recurso carente de sencillez, afirmación que se asienta en el hecho de que para accionar mediante el mismo resulta imprescindible el auxilio de un profesional del Derecho y en la práctica ha sido convertido en un recurso

13

absolutamente formalista. En segundo lugar, su trámite no cumple con el requisito de rapidez, por el contrario, como bien lo afirma el distinguido Abogado Carlos Alberto Velásquez, constituye una tumba procesal en donde se sepulta cualquier atisbo de la hoy día inexistente celeridad procesal. En tercer lugar, la existencia de una multa por improcedencia así como la posible condena en costas, lo configura como un mecanismo de defensa accesible solamente para aquellas personas que cuentan con los recursos económicos para pagar su auxilio profesional y para la eventualidad de pagar la multa por improcedencia y las costas a la contra parte, lo cual excluye de su beneficio a más del 98% de los trabajadores y trabajadoras de Guatemala; Cuarto, el principio de definitividad procesal a que se somete implica la necesidad de haber agotado toda una serie de procedimientos administrativos y judiciales durante cuyo trámite no se hacen cesar los efectos del acto nocivo por lo cual resulta una protección mediata que no cumple con la finalidad de prevención del daño y; Quinto, su configuración actual, dada la irresponsabilidad, parcialidad, poco o nulo conocimiento del Derecho de Trabajo y de los principios que lo informan por parte de los órganos ante quienes se tramita que lo han convertido más en una instancia de defensa, ratificación y generalización de criterios judiciales que en una instancia de defensa de la integridad del derecho, haciendo de éstos, tribunales con funciones legislativas ordinarias y constituyentes de hecho, dado que ello es el efecto de la prevalencia del criterio judicial por sobre la propia norma.

Dicho de otra forma, el amparo no cumple con brindar protección a los trabajadores en las condiciones que presupone el artículo 25 del Pacto de San José.

## DE LA NECESIDAD QUE JUSTIFICA LA PRESENTE PROPUESTA

La realidad nacional y las condiciones de impunidad laboral prevalecientes, que son ya objeto de la preocupación internacional, hacen necesaria la existencia de un recurso que cumpla con lo establecido en el artículo 25 de La Convención Americana sobre Derechos Humanos y responda a la vez a los principios rectores del Derecho de Trabajo y que a la vez sea económico,

14

rápido, poco formalista, de acceso general real y que realice efectivamente la función preventiva que se privilegia en el Pacto de San José. Es necesario un mecanismo de efectos inmediatos que sea capaz de evitar los nocivos efectos de un actuar arbitrario y contrario a las garantías laborales, sustantivas y adjetivas, así como la reparación inmediata del causado. En ese orden de ideas, resulta imprescindible para la positividad del Derecho de Trabajo y para atenuar los efectos de la impunidad laboral el contar con una figura similar a la del habeas hábeas pero orientada a la protección de los derechos laborales, razón por la cual se realiza la presente propuesta.

## DE LA PROPUESTA

Es evidente que nuestra propuesta encuentra su asidero jurídico en La convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” (artículos 1, 2, 8, 11, 16, 17, 24 y 25); el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (artículos 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17) así como en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, el ordenamiento jurídico laboral guatemalteco y la Ley del Organismo Judicial de Guatemala.

Proponemos la creación de una figura similar al Hábeas Corpus orientada a la protección de las garantías laborales, tanto sustantivas como adjetivas, y que limite a su vez los efectos de posibles actos contrarios a estas por parte de los patronos y las autoridades administrativas o judiciales, que ratifique la positividad de la norma y que impida la desnaturalización de la misma mediante la aplicación de criterios que contravengan su sentido expreso; en ese orden de ideas, como constitucionalmente la irrenunciabilidad y la tutela se regulan para el trabajador y son de éste los derechos afectados por estos posibles actos, conductas o criterios, este nueva figura debe tener como sujeto activo al trabajador o trabajadora afectado y como sujeto pasivo al patrono, institución o autoridad infractora.

---

Ahora bien, la nueva figura legal operaría sobre la base de la confrontación de lo expresado por la norma con el acto que se presume constitutivo de su infracción a efecto de prevenir sus efectos nocivos o detenerlos antes de que su nocividad sea mayor y restaurar la positividad de la norma infringida. Aplicaría igualmente para forzar a los tribunales al cumplimiento de los plazos perentorios para resolver, notificar o practicar las diligencias, contribuyendo de esa forma a la celeridad de los procesos laborales e incluso de amparo.

Al igual que el habeas corpus, la legitimación para su interposición debe ser popular a efecto de permitir, mediante la interposición conjunta, el acompañamiento en su diligenciamiento por parte de los directivos sindicales, asesores laborales o compañeros de trabajo cuyo mayor nivel de desarrollo pueda fortalecer las posiciones de la persona agraviada con el injusto igualmente todos los días y horas deben ser hábiles, su diligenciamiento debe ser inmediato y las resoluciones dictadas dentro del mismo deben estar revestidas de la misma coercibilidad que las del Habeas Corpus e igualmente cuando el acto sea constitutivo de una figura penal o de responsabilidad administrativa.

Es de esa forma que proponemos la siguiente regulación, claro está, a la espera de que los aportes de compañeros o compañeras con mayor claridad legislativa:

Como resulta lógico, debe incluirse en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, próximo a las regulaciones de la Exhibición Personal:

---

## TITULO III BIS

### HABEAS JURE PRO OPERARIO

ARTÍCULO 113 Bis. HABEAS JURE PRO OPERARIO. El trabajador o trabajadora que vea sus derechos amenazados o afectados por la inobservancia de la legislación del trabajo, previsión o seguridad social, tiene derecho a pedir, la inmediata exhibición de las actuaciones o constancias de las mismas ante los tribunales a efecto de confrontar el acto reclamado con la legislación aplicable y, en su caso, se le restituya o garantice inmediatamente el goce de los derechos violados, se impida o haga cesar la violación o termine la coacción de que, con objeto de que renuncie a su ejercicio o goce, estuviere siendo objeto.

ARTÍCULO 113 Tér. COMPETENCIA. La competencia para el trámite del presente recurso es la misma que la regulada por la presente ley para la Exhibición Personal.

ARTÍCULO 113 Quáter. INTERPOSICIÓN Y TRÁMITE. Para la su interposición regirán las mismas normas que regulan la interposición de la Exhibición Personal y, en cuanto a su trámite, se diligenciará conforme se prevé el trámite de la Exhibición Personal en cuanto le sea aplicable y no contraríe los principios del Derecho del Trabajo.

---

## DE LAS POSIBILIDADES JURÍDICAS DE IMPLEMENTAR LA REFORMA PROPUESTA

Si bien es cierto, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad es una norma con rango constitucional, el artículo 192 de dicho cuerpo legal establece: “Esta ley puede ser reformada por el Congreso de la República y requiere para su reforma el voto de las dos terceras partes de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad”.

De tal forma que la reforma de la misma no requiere de la convocatoria a una consulta popular, lo cual hace más factible la viabilidad del proyecto, dependiendo entonces del trabajo y la presión que podamos ejercer nacional e internacionalmente sobre el Congreso de la República y la Corte de Constitucionalidad.

### EFECTOS PROYECTADOS

La aprobación de una propuesta como la que realizamos, tendría los siguientes efectos:

1. El Estado de Guatemala avanzaría en el cumplimiento del artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
2. El Estado de Guatemala cumpliría con proteger los derechos reconocidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-.
3. Se crearía un mecanismo de protección inmediato para los trabajadores en casos de violación o riesgo de violación en sus garantías económico-sociales.
4. Se eliminaría la posibilidad de que los patronos acudieran a la dilación de los procesos como mecanismo para maximizar los efectos nocivos e inmediatos que conlleva

---

actualmente la violación de sus derechos ante la inexistencia de un mecanismo de protección de efectos inmediatos.

5. Se eliminaría la utilización del amparo por parte de los patronos como una medida de dilación del proceso.
6. Se descargaría a los tribunales constitucionales de amparo del trabajo que hoy día representa el abuso del amparo por parte de los patronos como parte de estrategias de dilación del proceso.

# **ANEXO IV**

**Propuesta de Ley de Regularización  
de relaciones laborales**

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

## PROPUESTA DE LEY DE REGULARIZACIÓN DE RELACIONES LABORALES

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tanto el ordenamiento jurídico internacional del cual forma parte Guatemala como la legislación nacional coinciden en reconocer el Derecho al Trabajo como un derecho fundamental del ser humano y, como tal, garantizar el acceso a su goce constituye una obligación fundamental del Estado.

Este reconocimiento como derecho fundamental parte de que es el trabajo el único medio a través del cual la persona y su familia pueden acceder a una vida digna y un efectivo mecanismo de distribución tanto de la riqueza como de los beneficios del desarrollo.

Su importancia, rebasa por mucho la amplitud formal de dicho derecho ya que además de ser un mecanismo de subsistencia, un mecanismo de superación y desarrollo, es también un mecanismo para asegurar una vida digna a los trabajadores y trabajadoras al llegar a la edad de retiro. De tal forma, los efectos sociales y económicos de su precariedad, o de la abstracción de la relación del marco jurídico que le es naturalmente aplicable, no solo trunca las posibilidades de desarrollo del trabajador y su familia, sino que crea inseguridad social y pobreza.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

Por otra parte, además de la obligación que impone el artículo 103 de la Constitución no solo de conciliar los intereses del capital y el trabajo sino que de tutelar a los trabajadores como la parte más débil de la relación, la Carta Magna establece la obligación del Estado de garantizar la certeza jurídica a sus habitantes, certeza que necesariamente debe partir de la efectiva garantía de goce de sus derechos humanos (como el Derecho al Trabajo) ya que en esta protección se realiza el interés social. El brindar esta certeza jurídica, constituye a su vez un mecanismo de realizar la conciliación entre los intereses del capital y del trabajo a que se refiere la Constitución toda vez que la misma no podría existir sobre la base de la existencia o permisibilidad para la misma de mecanismos de violación del derecho que da origen a las garantías laborales; es decir, el propio Derecho al Trabajo en cuya protección debe prevalecer el interés común de la mayoría de la población.

No obstante todo lo anterior, en la actualidad han proliferado mecanismos a través de los cuales se afecta el derecho al trabajo, sea mediante la desnaturalización de la relación y su ubicación dentro de un marco normativo distinto al laboral o bien eliminando la estabilidad laboral como principio de certeza jurídica, social y económica para el trabajador y su familia.

Este problema, no es un problema propio de Guatemala, de hecho, a nivel mundial, se ha percibido como uno de los problemas fundamentales para alcanzar el empleo en condiciones satisfactorias a tal punto que, durante la Nonagésima quinta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza, se adoptó la Recomendación sobre la Relación de Trabajo (2006), cuyo espíritu recoge en gran parte esta iniciativa.

Los conceptos que se encuentran en dicha recomendación, resultan por demás importantes máxime en el marco proporcionado por los diferentes tratados de libre comercio ratificados por Guatemala en donde la competencia que presupone la economía de mercado crea la obligación al Estado de Guatemala de crear las condiciones para que la misma realmente contribuya

2

MOVIMIENTO SINDICAL, INDIGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO –  
MSICG-

POR UN TRABAJO DECENTE.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

al desarrollo del país y no, que por el contrario, se constituya en un elemento de generación de mayor pobreza, desigualdad social y falta de certeza jurídica para la mayoría de la población.

En ese sentido, la presente ley robustecería, aclararía y unificaría todas las regulaciones que actualmente existen en el ordenamiento jurídico laboral y cuya finalidad es dar cumplimiento al artículo 101 Constitucional mediante la protección del derecho fundamental al trabajo y asegurar la positividad en el goce de dicha protección (como las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2 y 4 de la iniciativa proyecto). De la misma forma, crea mecanismos adjetivos para la defensa o restauración de su goce creando las condiciones necesarias para su utilización a través de una tutela efectiva hacia la parte más débil de la relación (como en el caso de los artículos 2, 3, 4 y 5 de la iniciativa) y esencialmente, regulariza las relaciones laborales existentes al momento de su entrada en vigencia (como lo es el caso del artículo 6 de la iniciativa).

Habiendo reconocido el Estado de Guatemala el Derecho al Trabajo como un Derecho Humano, la iniciativa plantea como elemento novedoso y necesario la posibilidad de la intervención directa en su defensa por parte del Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala como parte de su mandato constitucional.

Si bien es cierto, la presente iniciativa se propone como una ley complementaria de la legislación laboral existente actualmente, la misma recoge los derechos ya reconocidos por el Estado de Guatemala al ratificar instrumentos como el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador- (Decreto 127-96 del Congreso de la República de Guatemala), es susceptible de tenerse como una ley especial y principal en los casos en que sus disposiciones sean más favorables al trabajo de conformidad con el principio establecido en el artículo 106 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

## PROPUESTA

DECRETO NÚMERO: \_\_\_\_\_

## EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA:

### CONSIDERANDO

Que de conformidad con artículo 101 de la Constitución Política de la República de Guatemala el Trabajo es un derecho de la persona y una obligación social.

### CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo establecido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-, actualmente ratificado y vigente para el Estado de Guatemala, específicamente en su

4

MOVIMIENTO SINDICAL, INDIGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO –  
MSICG-

POR UN TRABAJO DECENTE.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

artículo 7 “Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: ... d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional...”

#### **CONSIDERANDO**

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores.

#### **CONSIDERANDO**

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Constitución Política de la República de Guatemala los derechos consignados en la Constitución a favor de los trabajadores son irrenunciables para éstos, susceptibles solo de ser superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley, siendo nulas ipso jure y no obligan a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a los trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

#### **CONSIDERANDO**

Que dada la situación económica prevaleciente en Guatemala, las trabajadoras y trabajadores se han visto desprotegidos y colocados en una situación de mayor desigualdad ante los empleadores, privados o públicos, al momento de establecer sus condiciones de trabajo, lo cual ha tenido como efecto que en el establecimiento de las condiciones de trabajo se haya perdido tanto la tutelaridad como la bilateralidad y ello ha generado que en Guatemala actualmente hayan proliferado mecanismos de contratación de mano de obra que extraen la relación del marco tuitivo del Derecho del Trabajo o que eliminan la estabilidad en el mismo, privando con ello a la parte laboral de su derecho a la libre elección del trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna, tutelado por el artículo 102 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala;

#### **CONSIDERANDO**

Que el derecho al trabajo reviste por antonomasia una garantía fundamental que debe ser protegida por el Estado para la satisfacción de un fin eminentemente social.

#### **CONSIDERANDO**

Que es deber del Estado garantizar el pleno goce de las garantías que la Constitución y la ley reconocen y del Congreso de la República emitir la normativa necesaria para tal fin.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

#### POR TANTO

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 inciso a) y con base en los artículos 44, 46, 101, 102, 103, 106, todos de la Constitución Política de la República de Guatemala;

#### DECRETA

#### LA SIGUIENTE:

### LEY DE REGULARIZACIÓN DE RELACIONES LABORALES

**Artículo 1.** Que para los efectos de la aplicación del ordenamiento jurídico laboral guatemalteco se entenderá como contrato de trabajo, sea cual fuere su denominación, el vínculo jurídico económico mediante el cual trabajador y patrono, sea cual fuere la denominación que se les diese, mediante el cual el primero se obliga a prestarle sus servicios personales o a ejecutarle una obra

7

MOVIMIENTO SINDICAL, INDIGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO –  
MSICG-

POR UN TRABAJO DECENTE.

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada del patrono, a cambio de una retribución periódica, de cualquier clase o forma, sea cual fuere la denominación que se le diere.

Para que el contrato individual de trabajo exista o se perfeccione basta con que se inicie la relación de trabajo o relación funcional en el caso del Estado, que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra en las condiciones que se determinan en el párrafo anterior.

**Artículo 2.** Tanto en el Estado como en la iniciativa privada, todo contrato de trabajo individual de trabajo debe tenerse por celebrado por tiempo indefinido.

Los contratos a plazo fijo o para obra determinada, tendrán carácter de excepción y solo podrán celebrarse en aquellos casos en que exista autorización previa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para lo cual, el patrono o institución del Estado deberá demostrar plenamente que la naturaleza de la obra o el trabajo es accidental o temporal.

Previo a resolver dichas solicitudes, el Ministerio de Trabajo deberá correr audiencia a la Procuraduría de Derechos Humanos y al sindicato o sindicatos existentes en la empresa, institución o centro de trabajo de que se trate.

La autorización otorgada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, una vez agotado el recurso de Reposición, podrá ser impugnada por la vía de los incidentes ante los tribunales de trabajo y previsión social.

El patrono, público o privado, que haya obtenido autorización por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para contratar trabajadores para obra determinada o plazo fijo, deberá indicar al departamento respectivo de la

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

Dirección General de Trabajo el nombre de los trabajadores contratados en el ejercicio de la autorización obtenida. En caso de no cumplirse con tal informe el contrato se estimará ajustado por tiempo indeterminado.

No obstante dicha autorización, si al finalizar el plazo de dichos contratos, que no pueden exceder de un año, subsiste la causa que les dio origen, los mismos serán considerados contratos por tiempo indeterminado con independencia del plazo para el cual los mismos se ajustaron.

En los casos en que los contratos se ajusten a un plazo menor de un año, se entenderá que subsiste la causa que les dio origen si se opera la renovación o prórroga de los mismos

**Artículo 3.** Toda celebración de contratos de trabajo a plazo fijo o para obra determinada que se celebre en contravención o con omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior, por imperio de la presente ley, se considerará ejecutada en fraude de ley y no afectará ni la estabilidad laboral ni los demás derechos laborales de los trabajadores afectados. En todo caso, al invocar el trabajador la presente ley, el Juez que conozca del proceso deberá ordenar su reinstalación precatoria y el patrono quedará obligado al pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir hasta la efectiva reinstalación del trabajador o trabajadora afectada. El proceso se tramitará por la vía de los incidentes y la apelación de la resolución que ordene la reinstalación precatoria no tendrá efectos suspensivos del proceso.

**Artículo 4.** Los contratos por servicios profesionales solamente podrán ser celebrados con personas que cuenten con calidad profesional certificada por las universidades del país y se encuentren debidamente colegiados en el colegio respectivo. En dichos casos, la persona contratada no se encontrará en relación de dependencia. No obstante la naturaleza formal que se le dé al contrato, el mismo se considerará, de pleno derecho, contrato de trabajo por tiempo indefinido si las condiciones en que se desempeña la persona

9

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

contratada realizan los supuestos contenidos en el artículo 1 de la presente ley.

Ningún patrono, público o privado, podrá simular un contrato de servicios profesionales, sea civil, mercantil o administrativo, a efecto de evadir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución, los convenios internacionales en materia de trabajo y demás derechos humanos económico sociales ratificados por Guatemala, la legislación ordinaria, los Pactos o Convenios Colectivos de Condiciones de Trabajo o cualquier otra normativa de naturaleza laboral. En caso de simulación, sin perjuicio de la nulidad de pleno derecho de la misma y la restauración del trabajador o trabajadora en el goce de sus garantías laborales, el patrono, su representante o funcionario público responsable de la misma, responderá con sus propios bienes por el pago de la multa respectiva y por el pago en concepto de daños y perjuicios al trabajador de un mes de salario por cada mes que dure el proceso desde su inicio hasta la efectiva ejecución de lo resuelto. Al presente caso, en lo que le fueren aplicables, se estará a lo regulado por el artículo 3 de la presente ley.

**Artículo 5.** Todo trabajador o trabajadora, al servicio en el sector privado o en el sector público, sin perjuicio de cualquier otra prestación regulada de manera superior actualmente o que se regule en el futuro, en caso de despido indirecto o despido injustificado, opcionalmente y a libre elección del trabajador afectado, tendrá derecho a:

- a) Su reinstalación inmediata en su trabajo y el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir desde el momento de su despido hasta su efectiva reinstalación, sin que se afecte la continuidad de sus servicios; o,
- b) El pago de una indemnización equivalente a un mes de salario por cada año se servicio o proporcionalmente si el tiempo se servicio fuere menor de un año y, a título de daños y perjuicios, los salarios y demás prestaciones que

PROPUESTA DE LEY DE	2
REGULARIZACIÓN DE LAS	0
RELACIONES DE TRABAJO	0
PROMOVIDA POR EL MSICG	9

---

el trabajador haya dejado de percibir desde el momento del despido hasta el pago efectivo de su indemnización y las costas judiciales.

**Artículo 6.** Todos los trabajadores o trabajadoras que a la entrada en vigencia de la presente ley, hayan laborado más de dos meses en la iniciativa privada o más de tres meses en el sector público en las condiciones que establece el artículo 1 de la presente ley, serán considerados y tendrán los mismos derechos que los trabajadores permanentes. En el caso de los trabajadores al servicio del Estado y sus instituciones centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, autónomas o semi autónomas, dicho tiempo de servicio se interpretará como el cumplimiento de los requisitos de la oposición y por lo tanto no estarán obligados a someterse a la misma.

**Artículo 7.** La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

# **ANEXO V**

**Propuesta de reformas a la  
Ley de Servicio Civil**

**PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE SERVICIO CIVIL  
INICIATIVA DE REFORMAS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL, DECRETO NÚMERO 1748  
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

En el momento en que fue aprobada la Ley de Servicio Civil, constituyó un notable avance en el reconocimiento de garantías a los trabajadores; sin embargo, con el transcurso del tiempo, dicha normativa fue perdiendo actualidad y rezagándose en perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras del Estado. De tal forma que, dicha ley se ha convertido en un cuerpo normativo de índole represiva que riñe con los principios de irrenunciabilidad y tutela consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La reforma que se propone para el artículo 4º obedece básicamente a crear certeza jurídica en las relaciones laborales en el Estado, actualizando sus disposiciones a efecto de que abarquen de manera apropiada los mecanismos de contratación que actualmente se utilizan en la Administración Pública sin que las limitaciones de la regulación actual continúen incidiendo en la negación, restricción, tergiversación o negación de los derechos de los servidores públicos, igualmente tal reforma atiende a lo establecido en el Convenio Número 94 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre las Cláusulas de Trabajo (Contratos celebrados por las Autoridades Públicas), actualmente vigente para Guatemala.

La creación del artículo 4 bis se propone en observancia de los artículos 1, 2, 3, 103, 106 de la Constitución Política de la República de Guatemala y de la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, la reforma del numeral 6 del artículo 19 elimina la posibilidad de que la Junta Nacional de Servicio Civil conozca de impugnaciones por despido, ello principalmente porque la normativa actual y esa posibilidad han limitado el derecho de los trabajadores y trabajadoras a las dos instancias procesales, sustituyendo la primera instancia por el conocimiento administrativo del caso lo cual, además de violentar la Constitución, es inefectivo toda vez que es el propio patrono el que conoce de la referida impugnación limitando igualmente las posibilidades de que el servidor público afectado en su derecho humano al trabajo pueda acudir ante los Tribunales de Justicia a dirimir el conflicto y se presta además para el uso malicioso del conflicto de jurisdicción como estrategia dilatoria del Abogado del Estado.

Tanto las reformas propuestas al numeral 7 del artículo 61, 79, 82 y 83 se orientan a hacer congruente el contenido de la propia ley que establece como derecho de los servidores públicos a no ser removidos de sus cargos sin que medie causal de despido debidamente comprobada, derecho que aunque reconocido fue disminuido y negado con el texto actual de

PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO  
GUATEMALTECO MSICG.

los artículos que pretendemos reformar; por otra parte, de conformidad con lo establecido por el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PROTOCOLO DE SAN SALVADOR- (Decreto Número 127-96 del Congreso de la República de Guatemala), pesa sobre Guatemala el compromiso de legislar en el sentido de garantizar y desarrollar las garantías inherentes al trabajo que dicho instrumento internacional contempla, estando entre ellos precisamente el derecho a la estabilidad en el trabajo y el derecho a la reinstalación en caso de despido indirecto e injustificado. Tales reformas tienden a proteger igualmente dos garantías fundamentales para el Estado de Derecho, como lo son la presunción de inocencia y el derecho de defensa que la normativa actual ha hecho inoperantes e inalcanzables para los trabajadores y trabajadoras del Estado, en ese sentido, al modificar la norma para superar tales defectos, se está cumpliendo también con los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala a través de los Convenios Números 87, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- puesto que, creando condiciones laborales estables, libres de presiones o arbitrariedades, se satisfacen las recomendaciones realizadas por la OIT a Guatemala en cuanto a libertad sindical.

La reforma al artículo 63 que proponemos, elimina del texto la prohibición de la huelga en el Estado, ello porque tal prohibición, además afectar la libertad sindical, niega un derecho humano reconocido por Guatemala en el Protocolo de San Salvador.

La adición de un párrafo al artículo 67 responde al cumplimiento del artículo 102 inciso g) de la Constitución Política de la República de Guatemala y al establecimiento de las protecciones que requiere el efectivo cumplimiento de los convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

El párrafo que se adiciona al artículo 70 pretende dar cumplimiento a lo regulado por el artículo 102 inciso f) de la Constitución Política de la República de Guatemala y 7 párrafo a. del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-

La derogatoria que se propone del numeral 12 del artículo 76 de la ley, obedece básicamente a adecuar la norma al principio constitucional de legalidad, toda vez que la creación de figuras sancionatorias abiertas sujetas a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, se presta a la comisión de arbitrariedades, toda vez que la fuente del derecho pasa a ser el criterio del funcionario superior y no la ley.

La reforma al artículo 80 que se propone, establece el procedimiento para los efectos de las impugnaciones de las resoluciones o actos de las autoridades nominadoras y se insiste en reintegrar a los trabajadores y trabajadoras del Estado el acceso a las dos instancias procesales en tanto que la propuesta para el artículo 81 establece los efectos de la resolución en los casos de suspensiones.

Como ya fue indicado, la presente iniciativa responde a la finalidad básica de actualizar la legislación nacional de conformidad con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado de Guatemala a través de los Convenios Números 87, 94, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo; Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador- así como los compromisos nacionales provenientes del cumplimiento debido de los Acuerdos de Paz, esta citada actualización, pasa necesariamente, además de garantizar el derecho al trabajo de los trabajadores y trabajadoras del Estado, consagrado como necesidad y obligación social por el artículo 101 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pretende hacerles accesible el ejercicio de las garantías de defensa, presunción de inocencia, igualdad, debido proceso, dos instancias procesales y de legalidad, cuyo respeto es básico para el Estado de Derecho.

## **CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

### **DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_**

## **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

### **CONSIDERANDO**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece igualmente que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social debiendo organizarse el régimen laboral del país conforme a principios de justicia social.

### **CONSIDERANDO**

Que el Estado de Guatemala, en virtud de los compromisos asumidos nacional e internacionalmente mediante los Acuerdos de Paz, los Convenios Números 87, 94, 98, 154, todos de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, debe actualizar su ordenamiento jurídico laboral a efecto de que el mismo obedezca al cumplimiento de tales compromisos de Nación.

### **CONSIDERANDO**

Que las condiciones en que actualmente se encuentran regulado el servicio civil de los trabajadores y trabajadoras del Estado no se ajustan a los requerimientos de los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala ni al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se hace necesario introducir reformas a la ley respectiva para los efectos de alcanzar una adecuada protección de los mismos.

PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO  
GUATEMALTECO MSICG.

**POR UN TRABAJO DECENTE**

**POR TANTO:**

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 inciso a) y con base en los artículos 101, 102, 103, 106, todos de la Constitución Política de la República de Guatemala;

**DECRETA:**

**LAS SIGUIENTES REFORMAS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL, DECRETO NÚMERO 1748 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

**Artículo 1. Se reforma el artículo 4º. el cual queda así:**

“Artículo 4º. Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, sea cual fuere la denominación que se le diere, bajo la dependencia y dirección inmediata de la propia Administración Pública.”.

**Artículo 2. Se adiciona un artículo 4 bis el cual queda así:**

“Se entenderá como contrato de trabajo, sea cual fuere su denominación, el vínculo jurídico económico mediante el cual trabajador y patrono, sea cual fuere la denominación que se les diese, mediante el cual el primero se obliga a prestarle sus servicios personales o a ejecutarle una obra personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada del patrono, a cambio de una retribución periódica, de cualquier clase o forma, sea cual fuere la denominación que se le diere.

Para que el contrato individual de trabajo exista o se perfeccione basta con que se inicie la relación de trabajo que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra en las condiciones que se determinan en el párrafo anterior.

PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO  
GUATEMALTECO MSICG.

Los contratos a plazo fijo o para obra determinada, tendrán carácter de excepción y solo podrán celebrarse en aquellos casos en que exista autorización previa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para lo cual la municipalidad deberá demostrar plenamente que la naturaleza de la obra o el trabajo es accidental o temporal.

Previo a resolver dichas solicitudes, el Ministerio de Trabajo deberá correr audiencia a la Procuraduría de Derechos Humanos y al sindicato o sindicatos existentes en la autoridad nominadora de que se trate.

La autorización otorgada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, una vez agotado el recurso de Reposición, podrá ser impugnada por la vía de los incidentes ante los tribunales de trabajo y previsión social.

La autoridad nominadora que haya obtenido autorización por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para contratar trabajadores para obra determinada o plazo fijo, deberá indicar al departamento respectivo de la Dirección General de Trabajo el nombre de los trabajadores contratados en el ejercicio de la autorización obtenida. En caso de no cumplirse con tal informe el contrato se estimará ajustado por tiempo indeterminado.

No obstante dicha autorización, si al finalizar el plazo de dichos contratos, que no pueden exceder de un año, subsiste la causa que les dio origen, los mismos serán considerados contratos por tiempo indeterminado con independencia del plazo para el cual los mismos se ajustaron.

En los casos en que los contratos se ajusten a un plazo menor de un año, se entenderá que subsiste la causa que les dio origen si se opera la renovación o prórroga de los mismos.

Toda celebración de contratos de trabajo a plazo fijo o para obra determinada que se celebre en contravención o con omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior, por imperio de la presente ley, se considerará ejecutada en fraude de ley y no afectará ni la estabilidad laboral ni los demás derechos laborales de los trabajadores afectados. En todo caso, al invocar el trabajador la presente ley, el Juez que conozca del proceso deberá ordenar su reinstalación precautoria y el patrono quedará obligado al pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir hasta la efectiva reinstalación del

PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO  
GUATEMALTECO MSICG.

trabajador o trabajadora afectada. El proceso se tramitará por la vía de los incidentes y la apelación de la resolución que ordene la reinstalación precautoria no tendrá efectos suspensivos del proceso.

Los contratos por servicios profesionales solamente podrán ser celebrados con personas que cuenten con calidad profesional certificada por las universidades del país y se encuentren debidamente colegiados en el colegio respectivo. En dichos casos, la persona contratada no se encontrará en relación de dependencia. No obstante la naturaleza formal que se le dé al contrato, el mismo se considerará, de pleno derecho, contrato de trabajo por tiempo indefinido si las condiciones en que se desempeña la persona contratada realizan los supuestos contenidos en el segundo párrafo del presente artículo.

Ninguna autoridad nominadora, podrá simular un contrato de servicios profesionales, sea civil, mercantil o administrativo, a efecto de evadir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución, los convenios internacionales en materia de trabajo y demás derechos humanos económico sociales ratificados por Guatemala, la legislación ordinaria, los Pactos o Convenios Colectivos de Condiciones de Trabajo o cualquier otra normativa de naturaleza laboral. En caso de simulación, sin perjuicio de la nulidad de pleno derecho de la misma y la restauración del trabajador o trabajadora en el goce de sus garantías laborales, el representante legal de la municipalidad o empresa municipal, responderá con sus propios bienes por el pago de la multa respectiva y por el pago en concepto de daños y perjuicios al trabajador de un mes de salario por cada mes que dure el proceso desde su inicio hasta la efectiva ejecución de lo resuelto.

**Artículo 3. Se reforma el artículo 19 numeral 6 el cual queda así:**

“6. Investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley en las siguientes materias: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados y suspensiones.”

**Artículo 4. Se reforma el numeral 7 del artículo 61, el cual queda así:**

“7. A recibir una indemnización por despido injustificado o despido indirecto, cuando no haya reclamado su reinstalación de conformidad con el artículo 83 de esta ley, equivalente a un  
PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO  
GUATEMALTECO MSICG.

mes de salario por cada año de servicios continuos y, si los servicios no alcanzaren un año, a la parte proporcional al tiempo trabajado. Su importe se debe calcular conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos tres meses de la relación laboral.”

**Artículo 5. Se reforma el artículo 63 el cual queda así:**

“Artículo 63. Los servidores públicos tienen el derecho de asociarse libremente para fines profesionales y cooperativos o culturales. Los sindicatos o cooperativas formados por los servidores públicos no pueden participar en actividades políticas.”

**Artículo 6. Se adiciona un párrafo al artículo 67 el cual queda así:**

““Todo trabajo ejecutado fuera los límites de la jornada de trabajo deberá ser remunerado como jornada extraordinaria de conformidad con la ley. Ningún servidor público, salvo los casos expresamente previstos por la ley, podrá ser obligado o persuadido bajo amenaza de sanción o afcción de sus derechos a laborar más allá de los límites de su jornada ordinaria de trabajo.”<sup>1</sup>

**Artículo 7. Se adiciona un párrafo al artículo 70, el cual queda así:**

“Los servidores públicos tendrán derecho a la fijación anual de un salario mínimo que se fijará a través de los procedimientos previstos para el efecto por el Código de Trabajo y, en su defecto, se entenderá que el salario mínimo no puede ser inferior al equivalente del costo de la canasta básica vital de conformidad con el Instituto Nacional de Estadística.”<sup>2</sup>

**Artículo 8. Se deroga el numeral 12 del artículo 76.**

**Artículo 9. Se reforma el artículo 79 el cual queda así:**

“Artículo 79. Para el despido de un servidor público en los servicios por oposición o sin oposición, se seguirá el siguiente procedimiento:

---

<sup>1</sup> Esta disposición es una protección derivada del cumplimiento de los convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-

<sup>2</sup> Esta disposición se incluye para dar cumplimiento a lo regulado por el artículo 102 inciso f) de la Constitución Política de la República de Guatemala y 7 párrafo a. del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. La autoridad nominadora, previa formulación de cargos y audiencia al interesado, para lo cual comunicará por escrito su decisión al servidor afectado, expresando las causas legales y los hechos en que se funda la imputación se pronunciará respecto a la existencia o no de la causal justificada de despido que se le imputa y, en su caso, acudirá ante los tribunales de trabajo y previsión social a efecto de probar la misma previo a despedir al servidor publico.
2. La resolución emitida por el Juez de Primera Instancia será apelable ante la Sala Jurisdiccional que corresponda dentro de los tres días siguientes de notificado el fallo que no podrá ejecutarse sino hasta cuando el mismo quede firme.”

**Artículo 10. Se reforma el artículo 80, el cual queda así:**

“Artículo 80. Las reclamaciones a que se refiere el inciso 6 del artículo 19 de esta ley, y las demás en ella contenidas, deberán sustanciarse en la forma siguiente: El interesado deberá interponer por escrito su impugnación ante el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro de un término de tres días a partir de la notificación de la resolución o acto recurrido.

Presentado el escrito anterior, el director dará cuenta inmediatamente a la Junta Nacional de Servicio Civil, la cual deberá resolver en un término improrrogable de treinta días a partir de la recepción de las actuaciones. Si la Junta no hubiere proferido la respectiva resolución en tal término, se tendrá por agotada la vía administrativa y por resuelta negativamente la impugnación a efecto de que los apelantes puedan acudir ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social a plantear su acción. Tales tribunales resolverán conforme las normas del procedimiento ordinario de trabajo.

La Junta dará audiencia al recurrente por el término de cuarenta y ocho horas para que exprese los motivos de su inconformidad.

La Junta, al recibir las actuaciones, pedirá inmediatamente al director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, que se reciban las pruebas y se practiquen todas aquellas diligencias que se consideren indispensables para lograr un mejor juicio.”

**Artículo 11. Se reforma el artículo 81 el cual queda así:**

**“Artículo 81. La Junta Nacional de Servicio Civil está facultada, de acuerdo con los hechos establecidos, para ordenar a la autoridad nominadora que se aplique cualesquiera de las sanciones previstas en la presente ley. En ningún caso tales decisiones podrán ser contrarias a los derechos establecidos en la presente ley.”**

En el caso de que la resolución emitida por la Junta Nacional de Servicio Civil sean favorables para el servidor público suspenso, se entenderá restituido, debiéndose pagar el salario correspondiente al período de la suspensión. El reglamento de esta ley preceptuará las demás formalidades a seguirse para los efectos de lo anteriormente establecido.”

**Artículo 12. Se reforma el artículo 82, el cual queda así:**

“Artículo 82. Las autoridades nominadoras, previo dictamen favorable de la Junta Nacional de Servicio Civil, quedan facultadas para disponer la supresión de puestos, en dichos casos, el servidor público afectado tiene el derecho a ser reubicado en otro puesto de igual o mejor categoría y en iguales o mejores condiciones de trabajo.”

**Artículo 13. Se reforma el artículo 83, el cual queda así:**

“Artículo 83. El servidor público afectado por un despido injustificado, por un despido indirecto o por un despido ejecutado sin seguir el procedimiento establecido en el artículo 79 de esta ley, tiene el derecho a exigir:

- a) Su reinstalación en su puesto de trabajo y el pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir como consecuencia del despido hasta su efectiva reinstalación o;
- b) La indemnización establecida en el numeral 7 del artículo 76 de esta ley.

**Artículo 14. Transitorio.** De conformidad con lo establecido por los artículos 101, 106, 211 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 6, 7 y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (Decreto número 127-96 del Congreso de la República; 327 del Código de Trabajo (Decreto número 330 del Congreso de la República); Convenios números 87, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT-; 36 inciso d), 153 y 155 de la Ley del Organismo Judicial (Decreto número 2-89 del Congreso de la República) las presentes reformas no son aplicables a los procesos

PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO  
GUATEMALTECO MSICG.

fenecidos; sin embargo, deben aplicarse a todos aquellos procesos que al momento de su vigencia se encuentren bajo el conocimiento de los tribunales de justicia.<sup>3</sup>

**Artículo 15. Vigencia.** El presente decreto entra en vigencia a los ocho días de su publicación en el Diario Oficial.

---

<sup>3</sup> Por tratarse los derechos laborales de Derechos Humanos de Carácter Económico Social, los efectos de la reforma son del tipo declarativo, salvo los casos en que exista cosa juzgada.

# **ANEXO VI**

**Propuesta de reformas a la  
Ley de Servicio Municipal**



## **PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

### **PRESENTACIÓN:**

A menudo se ha abordado el tema de la profesionalización de los servidores públicos y la mejora de los servicios que prestan, entre ellos, los servidores municipales; no obstante, al referirse a la generación de una carrera, se piensa que para que esta sea operativa es necesaria la aprobación de una nueva ley y, como parte de ese proceso, se pretende precarizar las condiciones de trabajo de estas trabajadoras y trabajadores.

El hecho es que, paradójicamente, han sido los mecanismos de precarización empleados en fraude a la legislación aplicable por parte de las autoridades municipales y la ausencia de condiciones objetivas para mantener las relaciones laborales al margen de las circunstancias políticas que determinan quien ejerce el poder municipal, los elementos que han pesado en que la carrera de servicio municipal no sea hasta ahora operativa.

Esto necesariamente ha impedido la existencia de un sistema de capacitación constante así como de las condiciones necesarias para que este proceso de profesionalización resulte en una expectativa viable para los trabajadores y trabajadoras municipales.

La presente propuesta no sólo crea esos mecanismos, sino que también lo hace en el marco de la generación de condiciones de trabajo decente y de despolitización del servicio municipal al mismo tiempo que actualiza las disposiciones de la ley a los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala mediante la ratificación de Convenios Internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Esta propuesta es el producto de un trabajo organizado que inició con la identificación de los principales problemas acusados en el servicio municipal y sus causas lo que dio lugar a una primera propuesta que fue sujeta a revisión y validación de los sindicatos de trabajadores municipales agremiados en las organizaciones del Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco –MSICG-.

De tal manera que, puede decirse con toda certeza, que la presente propuesta recoge las expectativas de la expresión más representativa de los trabajadores y trabajadoras municipales organizados.

## PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL:

**Artículo 1.** Se reforma el artículo 1, el cual queda así:

### “Artículo 1. Carácter De La Ley.

Esta ley y los derechos que establece, son garantías mínimas de los trabajadores, irrenunciables, susceptibles de ser mejoradas conforme a la negociación colectiva, las municipalidades y en la forma que establece esta ley. Para tal efecto el Estado garantizará y fomentará la negociación colectiva.

Son nulos ipso jure todos los actos y disposiciones que se opongan a esta ley o que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que establecen: La Constitución Política de la República, los convenios internacionales y las Normas internacionales del trabajo, la presente ley y los adquiridos con anterioridad.”

**Artículo 2.** Se adicionan los literales e) y f) al artículo 3, los cuales quedan así:

“e) Los trabajadores municipales gozarán de estabilidad en sus puestos de trabajo con el objeto de asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios que presten y deberá respetarse la carrera administrativa.

f) Los trabajadores municipales estarán sometidos a un proceso constante de capacitación a efecto de mejorar las capacidades para el cumplimiento de sus funciones, adquirir y desarrollar nuevas capacidades y asegurar la mejora constante en la calidad de los servicios que presten. Dicha capacitación o formación deberá ser contemplada dentro del a jornada de trabajo.”<sup>1</sup>

**Artículo 3.** Se reforma el artículo 4, el cual queda así:

### “Artículo 4. Trabajador Municipal.

Para los efectos de esta ley, se considera trabajador municipal, la persona individual que presta un servicio remunerado por el erario municipal en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda

---

<sup>1</sup> El servicio civil municipal se ha caracterizado además, por la falta de inversión en la capacitación de sus recursos humanos y ello se resiente en la calidad de los servicios; la estabilidad laboral aunada a un sistema de capacitación permanente puede garantizar un mejor servicio y la instauración real de una carrera administrativa en el servicio civil municipal.

obligado a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad, sus dependencias o cualquier empresa Sub contratista.”

**Artículo 4.** Se adiciona el artículo 4 bis, el cual queda así:

**“Artículo 4 bis. Contrato de trabajo.**

Se entenderá como contrato de trabajo, sea cual fuere su denominación, el vínculo jurídico económico mediante el cual trabajador y patrono, sea cual fuere la denominación que se les diese, mediante el cual el primero se obliga a prestarle sus servicios personales o a ejecutarle una obra personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada del patrono, a cambio de una retribución periódica, de cualquier clase o forma, sea cual fuere la denominación que se le diere.

Para que el contrato individual de trabajo exista o se perfeccione basta con que se inicie la relación de trabajo que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra en las condiciones que se determinan en el párrafo anterior.

Los contratos a plazo fijo o para obra determinada, tendrán carácter de excepción y solo podrán celebrarse en aquellos casos en que exista autorización previa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para lo cual la municipalidad deberá demostrar plenamente que la naturaleza de la obra o el trabajo es accidental o temporal.

Previo a resolver dichas solicitudes, el Ministerio de Trabajo deberá correr audiencia a la Procuraduría de Derechos Humanos y al sindicato o sindicatos existentes en la municipalidad o empresa municipal de que se trate.

La autorización otorgada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, una vez agotado el recurso de Reposición, podrá ser impugnada por la vía de los incidentes ante los tribunales de trabajo y previsión social.

La municipalidad o empresa municipal que haya obtenido autorización por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para contratar trabajadores para obra determinada o plazo fijo, deberá indicar al departamento respectivo de la Dirección General de Trabajo el nombre de los trabajadores contratados en el ejercicio de la autorización obtenida. En caso de no cumplirse con tal informe el contrato se estimará ajustado por tiempo indeterminado.

No obstante dicha autorización, si al finalizar el plazo de dichos contratos, que no pueden exceder de un año, subsiste la causa que les dio origen, los mismos serán

considerados contratos por tiempo indeterminado con independencia del plazo para el cual los mismos se ajustaron.

En los casos en que los contratos se ajusten a un plazo menor de un año, se entenderá que subsiste la causa que les dio origen si se opera la renovación o prórroga de los mismos.

Toda celebración de contratos de trabajo a plazo fijo o para obra determinada que se celebre en contravención o con omisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior, por imperio de la presente ley, se considerará ejecutada en fraude de ley y no afectará ni la estabilidad laboral ni los demás derechos laborales de los trabajadores afectados. En todo caso, al invocar el trabajador la presente ley, el Juez que conozca del proceso deberá ordenar su reinstalación precatoria y el patrono quedará obligado al pago de los salarios y demás prestaciones dejados de percibir hasta la efectiva reinstalación del trabajador o trabajadora afectada. El proceso se tramitará por la vía de los incidentes y la apelación de la resolución que ordene la reinstalación precatoria no tendrá efectos suspensivos del proceso.

Los contratos por servicios profesionales solamente podrán ser celebrados con personas que cuenten con calidad profesional certificada por las universidades del país y se encuentren debidamente colegiados en el colegio respectivo. En dichos casos, la persona contratada no se encontrará en relación de dependencia. No obstante la naturaleza formal que se le dé al contrato, el mismo se considerará, de pleno derecho, contrato de trabajo por tiempo indefinido si las condiciones en que se desempeña la persona contratada realizan los supuestos contenidos en el segundo párrafo del presente artículo.

Ninguna municipalidad o empresa municipal, podrá simular un contrato de servicios profesionales, sea civil, mercantil o administrativo, a efecto de evadir el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución, los convenios internacionales en materia de trabajo y demás derechos humanos económico sociales ratificados por Guatemala, la legislación ordinaria, los Pactos o Convenios Colectivos de Condiciones de Trabajo o cualquier otra normativa de naturaleza laboral. En caso de simulación, sin perjuicio de la nulidad de pleno derecho de la misma y la restauración del trabajador o trabajadora en el goce de sus garantías laborales, el representante legal de la municipalidad o empresa municipal, responderá con sus propios bienes por el pago de la multa respectiva y por el pago en concepto de daños y perjuicios al trabajador de un mes de salario por cada mes que dure el proceso desde su inicio hasta la efectiva ejecución de lo resuelto.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Estas disposiciones son acordes con la recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo y las realizadas de manera constante por los órganos de control de la OIT. La estabilidad laboral y un proceso de constante capacitación requieren, como condición básica, la existencia de certeza jurídica que debe ser garantizada por el Estado de conformidad con los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Constitución. La reforma propuesta se orienta no solo a garantizar la plena vigencia de las garantías laborales sino que a crear mecanismos para prevenir su violación y lo suficientemente ágiles para restaurar los derechos violados.

**Artículo 5.** Se reforma el artículo 5, el cual queda así:

**“Artículo 5. Fuentes Supletorias.**

Los casos no previstos en esta ley deben ser resueltos de acuerdo con los principios fundamentales de la misma, la Constitución política de la República, el Código de Trabajo, la ley de servicio civil, los Convenios internacionales, las Normas internacionales del trabajo, el Código municipal, las recomendaciones o decisiones de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo respecto a casos similares, de las leyes comunes y de los principios generales del derecho.”<sup>3</sup>

**Artículo 6.** Se reforma el artículo 8, el cual queda así:

**“Artículo 8. Órganos.**

Para la aplicación de esta ley, se crea la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades, la cual contará con personalidad y personería jurídica propias, gozará de autonomía y su financiamiento se realizará de conformidad con lo previsto por el artículo 68 de la presente ley.”<sup>4</sup>

**Artículo 7.** Se reforma el artículo 9, el cual queda así:

**“Artículo 9. Oficina de recursos humanos de las municipalidades.**

La Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades contemplada en este artículo, debe estar integrada por un Director quien tendrá la representación legal de la oficina, un subdirector y el demás personal indispensable para su funcionamiento en toda la República. Podrán crearse las oficinas regionales que sean necesarias.”

---

<sup>3</sup> En un mundo globalizado, un actuar discorde al cumplimiento de los instrumentos ratificados por Guatemala genera una imagen negativa del país; de tal manera que debe asegurarse que la aplicación de las normas vinculadas a los derechos reconocidos en los convenios internacionales ratificados y vigentes para Guatemala es importante partir de los criterios de aplicación generalizados a través de los diferentes mecanismos de control de OIT, de allí que tales criterios deben tenerse en cuenta como criterios de interpretación de la presente ley así como para la integración normativa.

<sup>4</sup> Hasta el momento, esta oficina no ha funcionado; ello podría ser debido a que no se le dotó en la ley de una existencia real, de allí que resulte necesario darle esa característica a través de la personalidad y personería jurídicas propias con la cual quedaría institucionalizada.

**Artículo 8.** Se reforma el artículo 11, el cual queda así:

**“Artículo 11. Impedimentos.**

No puede ser nombrado Director o Sub-Director de la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades, la persona que tenga cualquiera de los impedimentos establecidos en esta ley. No podrán ser nombradas las personas con antecedentes de violación a los derechos humanos, sindicales y laborales.”

**Artículo 9.** Se reforma el artículo 12 el cual queda así:

**“Artículo 12. Nombramiento del Director y Subdirector.**

El nombramiento del Director y Subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, lo harán de común acuerdo, las Juntas Directivas de la Asociación Nacional de Municipalidades y las organizaciones sindicales de trabajadores municipales.”

**Artículo 10.** Se reforma el artículo 13, el cual queda así:

**“Artículo 13. Junta mixta conciliatoria de personal.**

Como parte integrante de la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades, se crea la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, que se regirá por las disposiciones siguientes:

a) Se integra por un representante nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades o de la Asociación de alcaldes indígenas; un representante de los trabajadores municipales electo por los sindicatos de trabajadores municipales, y un delegado de la ANEM.

b) El trabajador municipal que sea sancionado o despedido por cualesquiera de las municipalidades del país podrá acudir ante la Junta Mixta Conciliatoria de Personal y pedir su intervención, o bien acudir directamente a la Inspección General de trabajo o ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social a ejercitar sus derechos. El Ministerio de trabajo está obligado a intervenir en todos los casos relacionados con el cumplimiento de las leyes de trabajo y previsión social y de esta ley en las municipalidades, tal y como lo establece la normativa nacional e internacional.

c) La Junta Mixta Conciliatoria de Personal, cuando sea requerida, mediará en la vía

conciliatoria en los conflictos individuales que surjan entre cualquier trabajador municipal y su respectiva municipalidad. Para este efecto oír al trabajador afectado y a la municipalidad de que se trate por el término de tres días más el de la distancia. Dentro de los dos días siguientes recibirá las pruebas que hayan ofrecido las partes. Una vez recibida esta prueba, emitirá recomendación dentro de los siguientes tres días, resolviendo el conflicto. Cualesquiera de las partes que no esté de acuerdo con lo recomendado, podrá acudir a ejercitar sus derechos ante el Ministerio de trabajo y previsión social y los Tribunales de Trabajo y Previsión Social. Mientras la Junta Mixta Conciliatoria de Personal no haya emitido su recomendación, no empezarán a correr los términos de prescripción.

**Artículo 11.** Se reforma el artículo 14, el cual queda así:

**“Artículo 14. Junta permanente.**

La comisión a que se refiere el artículo anterior, funcionará en forma permanente con el objeto de:

a) Rendir memoria anual de las labores de la Junta Mixta Conciliatoria, y los informes que le sean requeridos por:

- 1). La Asociación Nacional de Municipalidades o la Asociación nacional de alcaldes indígenas.
- 2). Los sindicatos de trabajadores municipales.<sup>5</sup>
- 3). La Asociación nacional de empleados municipalidades

b) Adoptar normas para su organización y funcionamiento.

c) Emitir opiniones sobre las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley.

d) Emitir opinión antes de su aprobación sobre los proyectos de reglamentos de personal que elaboren las municipalidades.”

---

<sup>5</sup> De conformidad con las reglas del dialogo social y con lo establecido en los convenios 87, 98 y 144 de la Organización Internacional del Trabajo, la interlocución de los trabajadores corresponde a los trabajadores y, en consecuencia, su representación dentro de una institución de esta naturaleza en donde se discuten cuestiones susceptibles de favorecerles o perjudicarles, corresponde a estos elegir sus representantes.

**Artículo 12.** Se deroga el inciso d) del artículo 15.

**Artículo 13.** Se reforma el primer párrafo del artículo 17, el cual queda así:

“Los nombramientos de trabajadores municipales serán hechos:”.

**Artículo 14.** Se reforma el artículo 20, el cual queda así:

**“Artículo 20. Servicio de carrera.**

Los puestos de carrera son aquellos que no se encuentran comprendidos en el artículo anterior, y les son aplicables todas las disposiciones que establecen esta ley y sus reglamentos.”

**Artículo 15.** Se reforma el artículo 23, el cual queda así:

**“Artículo 23. Facultades del Director de la Oficina de recursos humanos de las municipalidades.**

El Director tiene facultades para hacer modificaciones en el sistema de clasificación de puestos y administración de salarios, y revisar periódicamente todos los puestos sujetos a tal sistema. Para este efecto, además de las actividades ordinarias que tal revisión requiera, ordenará la realización de los estudios de clasificación de puestos y salarios que considere convenientes, para lo cual las autoridades y trabajadores municipales están obligados a proporcionar la información que les sea requerida. Para el ejercicio de cualquiera de estas facultades el Director deberá consultar obligatoriamente a la Junta Mixta, cuya opinión es vinculante.”

**Artículo 16.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 24, el cual queda así:

“Antes de establecer un nuevo puesto dentro del servicio municipal o de introducirse cambios permanentes en los deberes y responsabilidades de un puesto, la autoridad nominadora debe notificarlo al Director de la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades, para los efectos de que disponga la clasificación o reclasificación de los puestos afectados a las clases correspondientes si procediere. Para el ejercicio de cualquiera de estas facultades el Director deberá consultar obligatoriamente a la Junta

Mixta, cuya opinión es vinculante.”

**Artículo 17.** Se reforma el artículo 25, el cual queda así:

**“Artículo 25. Notificaciones.**

Corresponde a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, notificar por escrito y personalmente la clasificación o reclasificación de cualquier puesto y la creación o supresión de clases de puestos en el servicio municipal, a las autoridades nominadoras y a la Tesorería Municipal respectiva, para los efectos de manejo y control de los salarios.”

**Artículo 18.** Se reforma el inciso h) del artículo 26, el cual queda así:

“h) Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley.”

**Artículo 19.** Se reforma el artículo 28, el cual queda así:

**“Artículo 28. De las pruebas.**

Las pruebas deben ser de libre concurso y tienen por objeto determinar la capacidad, aptitud y habilidad de los candidatos para el desempeño de los deberes del puesto de que se trate. Pueden ser orales, escritas, mixta o de ejecución. Las organizaciones sindicales de trabajadores municipales tendrán derecho a fiscalizar la transparencia de la aplicación y valoración de las pruebas.”

**Artículo 20.** Se reforma el artículo 29, el cual queda así:

**“Artículo 29. Examen de credenciales.**

Se establece el examen de credenciales que consiste en la calificación de los documentos fehacientes que deben presentarse para acreditar la preparación y experiencia requerida para ocupar un puesto. Las organizaciones sindicales de trabajadores municipales tendrán derecho a fiscalizar la transparencia de la aplicación y valoración de las pruebas.”

**Artículo 21.** Se reforma el primer párrafo del artículo 32, el cual queda así:

“Los candidatos serán notificados personalmente y por escrito dentro de un plazo de diez (10) días contados a partir de la fecha en que se efectuaron los exámenes correspondientes, de las calificaciones obtenidas en los mismos y del lugar que ocupa en el registro de elegibles, si lo hubiere aprobado.”

**Artículo 22.** Se reforma el artículo 33, el cual queda así:

**“Artículo 33. Vigencia de los resultados de las pruebas.**

Los resultados de las pruebas que se practiquen para seleccionar a las personas que deseen ingresar al servicio de carrera, serán válidos por un período de doce meses contados a partir de la fecha en que se notificaron los resultados de los exámenes respectivos.”

**Artículo 23.** Se deroga el artículo 37.

**Artículo 24.** Se reforma el artículo 38, el cual queda así:

**“Artículo 38. Término del período de prueba.**

Toda persona nombrada en un puesto dentro del servicio de carrera, debe someterse a un período de prueba en el desempeño del puesto de que se trate, y queda inscrita en el registro correspondiente. El período de prueba se inicia a partir de la fecha de toma de posesión del puesto y dura dos meses tanto para los nuevos servidores como para los casos de ascenso.<sup>6</sup>

Queda a salvo el derecho del trabajador ascendido de ser restituido a su cargo anterior si fuere separado del nuevo puesto durante el período de prueba, por razones que no constituyan falta.”

---

<sup>6</sup> La extensión irrazonable del período de prueba no solo afecta la estabilidad laboral para prestarse a la politización del servicio civil municipal sino que además retrasa el proceso formativo del trabajador y, en caso de ejecutarse, puede conducir a una inversión perdida. Por otra parte, resulta hasta cierto punto discriminatorio crear un período de prueba superior en duración al establecido de manera general en el Código de Trabajo.

**Artículo 25.** Se reforma el artículo 39, el cual queda así:

**“Artículo 39. Declaración de aptitud.**

Al terminar satisfactoriamente el período de prueba que corresponda el trabajador se considerará apto para desempeñar el puesto y quedará confirmado en su puesto de trabajo sin necesidad de declaración alguna por parte de la autoridad nominadora.”

**Artículo 26.** Se reforma el artículo 40, el cual queda así:

**“Artículo 40. Facultad de despido durante el período de prueba.**

En cualquier tiempo, dentro del período de prueba la Autoridad Nominadora puede separar a un empleado sin responsabilidad de su parte, si el trabajador o trabajadora no han aprobado satisfactoriamente las evaluaciones teóricas y prácticas que han de realizarse transcurrido el primer mes del período de prueba.

Quedan a salvo de esta disposición los casos de inamovilidad previstos por la ley.”<sup>7</sup>

**Artículo 27.** Se reforma el artículo 41, el cual queda así:

**“ARTICULO 41. Ascensos.**

Se considera ascenso el acto por el cual el trabajador municipal pasa a ocupar un puesto de clase o grado superior. Las vacantes se cubrirán preferentemente por medio de ascenso a base de mérito individual, de conformidad con el sistema de evaluación del desempeño que establezca la Municipalidad respectiva. Las vacancias que conlleven la posibilidad de ascenso para otros trabajadores municipales deberán ser sacadas a convocatoria y otorgadas por oposición.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> La evaluación del período de prueba debe hacerse sobre parámetros objetivos, sobre la base del conocimiento y pericia del trabajador medidos de manera adecuada y no sobre la base de un informe que puede involucrar aspectos subjetivos. De igual manera es importante establecer que la propia Constitución y las leyes establecen mecanismos de inamovilidad que protegen el ejercicio de derechos humanos.

<sup>8</sup> Un mecanismo de rompimiento de la carrera de servicio civil lo ha constituido la contratación de personal externo para cubrir las plazas de mayor rango que han quedado vacantes; de allí que para garantizar la implementación de una carrera en el servicio civil municipal deba garantizarse la no alteración de la posibilidad de ascender dentro del mismo.

**Artículo 28.** Se reforma la literal c) del artículo 43, el cual queda así:

“c) Para mejorar el servicio de acuerdo con el reglamento respectivo, con anuencia del trabajador o trabajadora afectado.”<sup>9</sup>

**Artículo 29.** Se reforma el artículo 44, el cual queda así:

**“ARTICULO 44. Derechos de los trabajadores municipales.**

Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los contenidos en esta ley, los convenios internacionales, las normas internacionales del trabajo, los convenios o pactos colectivos, leyes comunes y además los siguientes::

a) A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en esta ley de conformidad con el artículo 103 de la Constitución. En caso de trasgresión de esta disposición, el trabajador afectado tendrá el derecho de acudir al tribunal de trabajo y previsión por la vía de los incidentes a efecto de que se le restituya en la situación jurídica afectada y se reparen los daños y perjuicios causados. El planteamiento del incidente ante los tribunales de trabajo y previsión social tendrá efectos suspensivos sobre el despido sufrido.<sup>10</sup>

b) A gozar de un período de vacaciones remuneradas por cada año de servicios continuos en la forma siguiente: a 20 días hábiles, después de un año de servicios continuos; a 25 días hábiles, después de 5 años de servicio continuos. Las vacaciones deben gozarse en períodos continuos y solamente podrá dividirse en dos partes como máximo, cuando se trate de labores de índole especial que no permitan ausencias prolongadas del servicio. Las vacaciones no son acumulables de año en año con el objeto de disfrutar posteriormente un período mayor, ni son compensables en dinero, salvo que al cesar la relación de trabajo, por cualquier causa, el servidor hubiere adquirido el derecho y no lo hubiere disfrutado, en cuyo caso tiene derecho a la compensación en efectivo de las que se hubiere omitido, hasta por un máximo de cinco

<sup>9</sup> El regular la posibilidad de modificación de las condiciones fundamentales de trabajo sin anuencia del trabajador puede constituirse en un mecanismo de debilitamiento del servicio civil municipal y de desprotección hacia el trabajador.

<sup>10</sup> La estabilidad laboral, para que exista, requiere de mecanismos claros para su resguardo así como de la imparcialidad del órgano que decide a cerca de las causales justas de despido. La falta de esta decisión imparcial se ha traducido en gastos constantes para las municipalidades originados en la falta de responsabilidad de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley.

años o la parte proporcional correspondiente.<sup>11</sup>

c) A disfrutar de licencia con o sin goce de salario, según el caso; por enfermedad, gravidez, accidente, duelo, becas, estudios, representación de los trabajadores en los espacios en que esta se prevea y para la cual hayan sido elegidos, ejercicio de los derechos sindicales, capacitación y adiestramiento en el servicio, de conformidad con el Código de Trabajo, pactos o convenios colectivos y Código Municipal.<sup>12</sup>

d) A ser notificados por escrito y personalmente de las calificaciones periódicas de sus servicios.

e) A recibir indemnización por despido injustificado o supresión de puesto en el caso de que no sea posible su reubicación en otro puesto de trabajo de igual categoría y atribuciones. Dicha prestación será equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos, y si estos no alcanzaren a un año la parte proporcional al tiempo trabajado. Su importe debe calcularse conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos seis meses de la relación de trabajo.<sup>13</sup>

f) A recibir un aguinaldo anual, igual al monto de un salario mensual, que se liquidará de la siguiente forma: Un cien por ciento en la primera quincena del mes de diciembre de conformidad con la ley, los pactos y convenios colectivos.

g) A gozar de pensiones, jubilaciones y montepíos de conformidad con el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal y demás leyes específicas. Las municipalidades deberán dar una bonificación a los trabajadores que se jubilen, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios prestados, en tres pagos máximos, a más tardar a tres meses de su retiro.

h) Al ascenso a un puesto de mayor jerarquía, previa comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de esta ley y sus reglamentos.

i) A un salario justo que le permita una existencia decorosa de acuerdo a las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad personal. Los trabajadores municipales tendrán derecho a la fijación anual de un salario mínimo que se fijará a través de los procedimientos previstos para el efecto por el Código de Trabajo y, en su defecto, se entenderá que el salario mínimo no puede ser inferior al equivalente del costo de la

---

<sup>11</sup> La propuesta se adecua a lo ya reconocido por el Código de Trabajo.

<sup>12</sup> Debe preverse de manera expresa las licencias para el ejercicio de la representación de los trabajadores en aquellos espacios en que exista representación de los trabajadores.

<sup>13</sup> Con esta norma se pretende garantizar la estabilidad laboral evitando la evasión de la misma mediante maniobras administrativas; ello garantiza la eficacia del servicio civil municipal y la carrera dentro del mismo.

canasta básica vital de conformidad con el Instituto Nacional de Estadística.<sup>14</sup>

j) A recibir un trato justo y respetuoso a su dignidad personal en el ejercicio de su cargo.

k) La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el cien por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. Dicho descanso podrá ampliarse dependiendo de las condiciones físicas de la madre, por prescripción médica.

l) La madre trabajadora tendrá también derecho a un período de lactancia, consistente en un descanso de una hora diaria, para alimentar a su hijo. El período de lactancia se fija en doce meses a partir de la finalización del período post natal. El período de lactancia podrá ampliarse por prescripción médica.<sup>15</sup>

m) Los trabajadores municipales tienen el derecho de asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales. Es libre la sindicalización de los trabajadores municipales, para la defensa de sus intereses económico-sociales. Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores municipales, el cual únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúa la ley y en ningún caso podrá afectar la atención de los servicios públicos esenciales.

n) A que en caso de muerte del servidor municipal, su familia tendrá derecho al pago de los funerales de este, la municipalidad deberá cancelar todo el servicio funerario de forma inmediata y en efectivo, para el efecto creará un fondo específico en el presupuesto. El gasto funerario no podrá ser inferior de diez mil quetzales. Estos pagos son sin perjuicio de la prestación reconocida en el inciso p del artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Se exceptúan de esta disposición los Alcaldes, concejales, los síndicos.<sup>16</sup>

ñ) A gozar de una capacitación permanente al menos por dos meses durante cada año y ejecutada en media jornada de trabajo diaria. Los contenidos de la capacitación deberán ser consensuados con los trabajadores.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> **La fijación periódica del salario mínimo es un derecho mínimo e irrenunciable constitucionalmente reconocido.**

<sup>15</sup> **Esta disposición, de conformidad con la regulación actual, contempla una protección inferior a la mujer trabajadora que la generalmente reconocida; en consecuencia la propuesta simplemente equilibra dicha protección.**

<sup>16</sup> **La indemnización post mortem es un derecho mínimo e irrenunciable constitucionalmente establecido.**

<sup>17</sup> **Se adiciona una literal con la finalidad de garantizar la capacitación esencial para la mejora en la eficiencia de los servicios municipales tomando la previsión para que esta capacitación no se constituya en la aplicación de una modalidad asimilable al trabajo forzoso de conformidad con los convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo.**

o) A un programa de alfabetización obligatorio para los casos de los empleados municipales que no sepan leer y escribir y que se desarrollará en los períodos previstos en el literal anterior y en fines de semana si dicho tiempo no es suficiente para el aprendizaje y; de manera optativa, a un sistema de primaria, básica y de nivel medio por madurez en planes de fines de semana financiado por la municipalidad.”<sup>18</sup>

**Artículo 30.** Se reforma el artículo 45, el cual queda así:

**“Artículo 45. Excepción.**

Los trabajadores municipales, comprendidos dentro del artículo 19 no gozarán de los derechos establecidos en el artículo anterior.”

**Artículo 31.** Se reforman los literales e) y f) del artículo 46 los cuales quedan así:

“e) Asistir con puntualidad a sus labores y someterse al programa de alfabetización obligatoria establecido en la literal o) del artículo anterior.”<sup>19</sup>

f) Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirva y de la Administración Municipal en general y acudir a los procesos de capacitación permanente establecidos por la municipalidad en los términos establecidos en la literal ñ) del artículo anterior.”<sup>20</sup>

**Artículo 32.** Se reforma la literal f) del artículo 47, el cual queda así:

“f) Solicitar o recaudar, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores municipales. Salvo las expresamente permitidas por la ley.”<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> El literal se adiciona para asegurar el acceso del trabajador municipal a una capacitación formal que pueda redundar en la mejora paulatina de la calidad de los servicios que prestan.

<sup>19</sup> Esta obligación se crea para asegurar la participación del trabajador en el proceso de capacitación.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Entre estas cotizaciones se encuentran las cuotas ordinarias o extraordinarias que deben cotizar lo afiliados a los sindicatos.

**Artículo 33.** Se reforma el artículo 48, el cual queda así:

**“ARTICULO 48. Jornada ordinaria.**

La jornada ordinaria de trabajo no puede exceder de ocho horas diarias, ni de cuarenta horas a la semana. Las municipalidades deberán fijar lo relativo a la jornada diurna, nocturna, mixta y los sistemas de distribución del tiempo de trabajo que las circunstancias ameriten. Todo trabajo realizado fuera de los límites de la jornada ordinaria de trabajo deberá ser remunerado de conformidad con la ley.”<sup>22</sup>

**Artículo 34.** Se reforma el artículo 50, el cual queda así:

**“Artículo 50. Días de asueto.**

Son días de asueto con goce de salario; el primero de enero; miércoles, jueves y viernes santos; primero de mayo; treinta de junio; veinticinco de julio; quince de septiembre; veinte de octubre; primero de noviembre; veinticuatro y veinticinco de diciembre; treinta y uno de diciembre y el día de fiesta de la localidad. El diez de mayo gozarán de asueto con goce de salario, las madres trabajadoras, el 17 de junio los hombres que sean padres de familia gozarán de asueto, el día de aniversario de fundación del sindicato dónde hubiere o se creara será días de asueto para todos los trabajadores del centro de trabajo.”

**Artículo 35.** Se reforma el artículo 51, el cual queda así:

**“ARTICULO 51. Principios generales.**

Todo servicio o trabajo deberá ser equivalentemente remunerado.

Los trabajadores municipales deben ser remunerados con base en un sistema que garantice el principio de igual salario por igual trabajo sin ninguna discriminación.<sup>23</sup>

Sobre los salarios de los trabajadores municipales no podrá hacerse más descuentos o

---

<sup>22</sup> Aunque esta disposición se encuentra contenida en la Constitución, resulta importante incluirla para asegurar que no se continúen aplicando modalidades asimilables al trabajo forzoso y violatorias de los Convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>23</sup> Se adecua el texto a lo regulado por el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-, ratificado por Guatemala mediante el Decreto 127-96 del Congreso de la República de Guatemala.

embargos que los autorizados por el interesado, por la ley o por resolución de los Tribunales de Justicia.

El pago de salarios deberá hacerse quincenalmente o mensualmente. Si el pago es quincenal deberá hacerse a más tardar los días 15 y 30 de cada mes y si es mensual a más tardar el penúltimo día hábil de cada mes.”

**Artículo 36.** Se reforma el artículo 52, el cual queda así:

**“ARTICULO 52. Plan de salarios.**

La Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades, elaborará el plan de salarios para los empleados comprendidos en el servicio de carrera. El plan de salarios tendrá su escala inferior en el salario legalmente establecido de conformidad con la literal i) del artículo 44 de la presente ley.

Las Municipalidades elaborarán libremente el plan de salarios para los empleados comprendidos en el artículo 19 de la presente ley e informarán del mismo a la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades.”

**Artículo 37.** Se reforma el artículo 53, el cual queda así:

**“Artículo 53. Ejecución del plan.**

Las normas del Plan Administrativo de Salarios serán aplicadas por las Autoridades de las Tesorerías Municipales bajo la responsabilidad directa del Alcalde y el Consejo Municipal.”

**Artículo 38.** Se reforma el artículo 54, el cual queda así:

**“Artículo 54. Promoción y paso salarial.**

Se considera promoción al acto por el cual el trabajador municipal pasa a devengar el salario correspondiente al grado inmediato superior de la respectiva escala de salarios.

Toda promoción será acordada por la Autoridad Nominadora a solicitud del jefe inmediato superior del servicio y procederá cuando los candidatos llenen los requisitos fijados para tener derecho a la promoción de conformidad con la ley.

En el mes de enero de cada año, las escalas salariales serán actualizadas incrementando a cada uno de los grados el equivalente al porcentaje de la inflación del año anterior”

**Artículo 39.** Se reforma el artículo 55, el cual queda así:

**“Artículo 55. Evaluación del desempeño.**

La Oficina de recursos humanos establecida en el artículo 9 de la presente ley está obligada a evaluar el desempeño de los trabajadores municipales. Deberá velar porque dicha evaluación se realice en forma justa y objetiva, de conformidad con el sistema de evaluación del desempeño que ella misma establezca.”

**Artículo 40.** Se reforma el artículo 56, el cual queda así:

**“ARTICULO 56. Objeto de la evaluación.**

Los resultados de la evaluación del desempeño servirán de base para promociones, ascensos, traslados y demás acciones de personal; así como para fortalecimiento de la carrera administrativa municipal y formulación de programas de adiestramiento y capacitación, conforme las posibilidades financieras de las respectivas municipalidades. Las evaluaciones se harán sobre aspectos teóricos y prácticos.”<sup>24</sup>

**Artículo 41.** Se reforma la literal c) del artículo 57, el cual queda así:

“c) Suspensión en el trabajo sin goce de salario hasta por un máximo de ocho días en un mes calendario, en éste caso, deberá oírse previamente al interesado y a los testigos que proponga.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Esta disposición tiene por objeto reafirmar la objetividad de las evaluaciones y la salud del servicio civil municipal.

<sup>25</sup> Esto es para garantizar el derecho de defensa, que es una garantía constitucional.

**Artículo 42.** Se reforma el artículo 58, el cual queda así:

**“Artículo 58. Efectos de la sanción.**

La imposición de las medidas disciplinarias a que se refiere el artículo anterior, no tiene más consecuencias que las derivadas de su aplicación y por lo tanto no implica pérdida de los derechos otorgados por la presente ley.”

**Artículo 43** Se reforma el artículo 61, el cual queda así:

**“ARTICULO 60. Remoción justificada.**

“Los trabajadores municipales del servicio de carrera solo pueden ser removidos de sus puestos si incurren en causal de despido debidamente comprobada de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la presente ley.<sup>26</sup>

Son causas justas que facultan a la Autoridad Nominadora para remover a los trabajadores municipales del servicio de carrera sin responsabilidad de su parte:

a) Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral o acuda a la injuria, a la calumnia, o la vías de hecho, contra su jefe, o lo representantes de éste en la dirección de las labores.

b) Cuando el trabajador cometa alguno de los actos enumerados en el inciso anterior, contra otro trabajador municipal, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina o interrumpan las labores de la dependencia.

c) Cuando el trabajador fuera del lugar donde se ejecuten las labores y en horas de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su jefe o contra los representantes de éste en la dirección de las labores siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo.<sup>27</sup>

d) Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio del patrimonio municipal, del Estado, de alguno de sus compañeros de labores, o en perjuicio de tercero en el lugar de trabajo; asimismo, cuando cause intencionalmente,

<sup>26</sup> **La facultad de resolver respecto a asuntos laborales corresponde con exclusividad a los tribunales de trabajo y previsión social por disposición constitucional.**

<sup>27</sup> **El someter al trabajador a la fiscalización del patrono fuera de los límites de la jornada de trabajo es una modalidad asimilable al trabajo forzoso y violatoria de los Convenios 29 y 105 de la Organización Internacional del Trabajo.**

por descuido, negligencia, imprudencia o impericia, daño material en el equipo, máquinas, herramientas, materiales, productos y demás objetos relacionados con el trabajo.

e) Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin el correspondiente permiso o sin causa debidamente justificada, durante tres días laborales, en un mismo mes calendario.

La justificación de la inasistencia debe hacerse en el momento de reanudar sus labores, si no lo hubiere hecho anteriormente, por escrito ante el superior jerárquico.

f) Cuando el trabajador falte a la debida discreción, según la naturaleza de su cargo, así como cuando revele los secretos que conozca por razón del puesto que ocupe.

g) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.

h) Cuando el trabajador viola las prohibiciones a que está sujeto o las que se establezcan en los manuales o reglamentos internos de las municipalidades en que preste sus servicios, siempre que se le aperciba una vez por escrito.

No será necesario el apercibimiento en los casos de embriaguez o toxicomanía, cuando, como consecuencia de ellas se ponga en peligro la vida o la seguridad de las personas o los bienes del municipio.

i) Cuando el trabajador incurra en negligencia, mala conducta, insubordinación, marcada indisciplina, ebriedad consuetudinaria o toxicomanía en el desempeño de sus funciones.

j) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a acatar las normas, órdenes o instrucciones que su jefe le indique en la dirección de los trabajos para obtener la mayor eficiencia y rendimiento en las labores. Siempre y cuando estas se encuentren dentro del marco de sus funciones. El empleado municipal no está obligado a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella

k) Cuando al trabajador se le imponga prisión por sentencia ejecutoriada y la prisión no sea conmutable.”<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Se propone la modificación de la redacción a efecto de separar la relación laboral de las cuestiones derivadas de relaciones extralaborales de los trabajadores y para impedir el uso de la vía penal como un mecanismo de violación de derechos laborales.

**Artículo 43** Se adiciona un párrafo final al artículo 61, el cual queda así:

“La remoción justificada debe ser comprobada objetivamente.”

**Artículo 44.** Se reforma el artículo 62, el cual queda así:

**“ARTICULO 62. Supresión de puestos.**

La Oficina de recursos humanos establecida en el artículo 9 de la presente ley será el ente encargado de autorizar la supresión de puestos en los casos en que exista una reducción forzosa de servicios. Dicha reducción forzosa de servicios deberá ser debidamente probada y los trabajadores deberán ser reubicados en puestos de igual categoría.

Al momento de solicitar la supresión de puestos, la autoridad nominadora deberá presentar un plan de reubicación de los trabajadores sin el cual no se le dará trámite a la solicitud.

No se autorizará la supresión de puestos en los casos en que ella devenga de la concesión del servicio.”<sup>29</sup>

**Artículo 45.** Se reforma el artículo 64, el cual queda así:

**“Artículo 64. Revocatorias.**

Son revocables de oficio las resoluciones que se dicten en aplicación de esta ley, siempre que no estén consentidas por los interesados. En todo caso mientras se lleven a cabo los procedimientos administrativos y judiciales relacionados con la presente ley los empleados municipales no podrán ser removidos de sus puestos de trabajo ni ser afectados en sus derechos, especialmente en su derecho a percibir íntegro el salario.”

---

<sup>29</sup> Esta norma pretende resguardar la estabilidad laboral de maniobras administrativas que pueden afectar la eficacia del sistema de servicio civil municipal.

**Artículo 46.** Se reforma el artículo 65, el cual queda así:

**“Artículo 65. Conflictos.**

Los conflictos entre las municipalidades y sus trabajadores, de naturaleza individual o colectiva, serán tramitados y resueltos de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución, la presente ley, el Código de Trabajo, los pactos y convenios colectivos de condiciones de trabajo.”

**Artículo 47.** Se reforma el artículo 66, el cual queda así:

**“Artículo 66. Cambio de clasificación.**

Los trabajadores municipales que estando en servicio activo pasen sin perder su relación laboral a formar parte del Servicio de Confianza o de libre nombramiento y remoción conservarán los derechos adquiridos de conformidad con esta ley.”

**Artículo 48.** Se reforma el artículo 67, el cual queda así:

**“Artículo 67. Derechos post-mortem.**

Es obligación del empleador otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de salario por cada año laborado. Lo contemplado en este artículo no disminuye los derechos post-mortem de los trabajadores municipales contemplados en otras leyes, pactos o convenios colectivos y otras disposiciones que regulen sus relaciones laborales.”

**Artículo 49.** Se reforma el artículo 68, el cual queda así:

**“Artículo 68. Financiamiento.**

Para sufragar los gastos de funcionamiento de la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades en el artículo 9 de la presente ley, el presupuesto de la misma será cubierto de la siguiente manera:

La Municipalidad de Guatemala aportará el 25%

El Instituto de Fomento Municipal aportará el 15% y las demás municipalidades

El restante 25% de conformidad con la siguiente escala:

Municipalidades de primera categoría, el 15%

Municipalidades de segunda categoría, el 6%

Municipalidades de tercera categoría, el 3%

Municipalidades de cuarta categoría, el 1%

La distribución y la recaudación la efectuará el Ministerio de Finanzas descontando las cantidades que correspondan del aporte constitucional que reciben las municipalidades y trasladándolo a la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades.”

**Artículo 50.** Se reforma el artículo 69, el cual queda así:

**“Artículo 69. Presupuesto.**

El Director de la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades establecida en el artículo 9 de esta ley elaborará anualmente el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Oficina de Recursos Humanos de las Municipalidades, el que deberá someter a más tardar el treinta de junio de cada año a la Dirección técnica del presupuesto de finanzas públicas para su aprobación.”

**Artículo 51. Vigencia.** Las presente reforman entran en vigencia treinta días después de su publicación en el Diario de Centro América.

**Artículo 52. Transitorio.** Dentro de los tres meses posteriores a la entrada en vigencia de las presentes reformas, deberá quedar integrada la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las municipalidades a la cual le corresponderá emitir su reglamento de funcionamiento dentro del mes siguiente a haber asumido funciones.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Para operativizar este órgano es necesaria la emisión de un reglamento y, estando institucionalizada, corresponde a esta emitir el reglamento respectivo.

# **ANEXO VII**

**Propuesta de reformas al  
Código de Comercio**



## PROPUESTA DE REFORMAS AL CÓDIGO DE COMERCIO

**Artículo 1.** Se reforma el artículo 14 del Código de Comercio, el cual queda así:

**“ARTÍCULO 14. PERSONALIDAD JURÍDICA.** La sociedad mercantil constituida de acuerdo a las disposiciones de este Código e inscrita en el Registro Mercantil, tendrá personalidad jurídica propia y distinta de la de los socios individualmente considerados.

Los socios, representantes o miembros de los órganos de una sociedad que se encuentren demandados por el incumplimiento de obligaciones contraídas excediendo el capital o bienes ejecutables de una sociedad anterior o devenidas del incumplimiento de la normativa laboral, de seguridad social y tributaria del país, no podrán participar en la constitución, representación o como parte de los órganos de otra en tanto no hayan solucionado satisfactoriamente los aspectos por los cuales haya sido demandados.

Para la constitución de sociedades, la persona o personas que comparezcan como socios fundadores, deberán hacerlo por sí o en representación de otro, debiendo en este caso, acreditar tal calidad en la forma legal. Queda prohibida la comparecencia como gestor de negocios.”

**Artículo 2.** Se reforma el artículo 19 del Código de Comercio, el cual queda así:

**“ARTÍCULO 19. SITUACIONES ESPECIALES.** Los cónyuges pueden constituir entre sí y con terceros, sociedad mercantil.

Los extranjeros y las sociedades extranjeras, aunque tengan domicilio en Guatemala, podrán participar como socios o accionistas de sociedades de cualquier forma, salvo lo dispuesto en este Código o en leyes especiales.

Cuando en la constitución de una sociedad mercantil participen al menos el cincuenta por ciento de socios extranjeros, la sociedad deberá sujetarse y cumplir con las garantías previstas por la ley para las sociedades extranjeras.”

**Artículo 3.** Se reforma el artículo 21 del Código de Comercio, el cual queda así:

**“ARTÍCULO 21. DECLARADOS EN QUIEBRA.** No pueden constituir sociedad los declarados en quiebra, mientras no hayan sido rehabilitados.

Incurren también en esta limitación las personas que hayan sido socios, representantes o miembros de los órganos de una sociedad que tenga pendientes demandas por incumplimientos

de obligaciones contraídas en exceso del capital o bienes ejecutables o devenidos del incumplimiento de la normativa laboral, de seguridad social y tributaria del país.”

**Artículo 4.** Se reforma el artículo 30 del Código de Comercio, el cual queda así:

**“ARTÍCULO 30. RESPONSABILIDAD DE LOS SOCIOS.** En las sociedades las obligaciones sociales se garantizan con todos los bienes de la sociedad y únicamente los socios responden con sus propios bienes en los casos previstos especialmente en este Código.

Los socios responderán con sus propios bienes en aquellos casos en los que la sociedad haya contraído obligaciones superiores a su capital o bienes ejecutables y en aquellos en que dichas obligaciones devengan del incumplimiento de la normativa laboral, de seguridad social y tributaria del país.

El nuevo socio de una sociedad responde, según la forma de ésta, de todas las obligaciones sociales contraídas antes de su ingreso, aun cuando se modifique la razón social o la denominación de la sociedad.

El pacto en contrario no producirá efecto en cuanto a terceros.”

**Artículo 5.** Se reforma el artículo 108 del Código de Comercio, el cual queda así:

**“ARTÍCULO 108. ACCIONES NOMINATIVAS Y AL PORTADOR.** Las acciones pueden ser nominativas o al portador a elección del accionista, si la escritura social no establece lo contrario.

En el caso de las acciones al portador, las sociedades deberán llevar un registro de los titulares de las mismas. En caso de carencia de tal registro, al producirse una extensión de la responsabilidad patrimonial conforme lo preceptuado en el artículo 30 de este Código, responderán por las mismas los socios fundadores y los miembros de los órganos de dirección o representación de la sociedad o quienes figuren en los registros respectivos como últimos tenedores de las mismas.”

# **ANEXO VIII**

**Propuesta de reformas al  
Código de Trabajo**

---

## PROPUESTA DE REFORMAS AL CÓDIGO DE TRABAJO

### Artículo 1. Se reforma el artículo 69, el cual queda así:

“Artículo 69. El patrono no puede dar por terminado el contrato de trabajo durante la vigencia de la suspensión individual, parcial o total.

El trabajador si puede dar por terminado su contrato de trabajo sin justa causa durante la vigencia de la suspensión, siempre que de el aviso previo de ley y, con justa causa, omitiendo este.”

### Artículo 2. Se reforma el artículo 78, el cual queda así:

“Artículo 78. La terminación del contrato de trabajo conforme a una o varias de las causas enumeradas en el artículo anterior, surte efectos desde que el patrono lo comunique por escrito al trabajador indicándole la causa del despido y éste cese efectivamente en sus labores, pero el trabajador goza del derecho de emplazar al patrono ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, antes de que transcurra el término de prescripción, con el objeto de que pruebe la justa causa en que se fundó el despido. En tal caso, o en el caso de despido indirecto, el trabajador podrá demandar, opcionalmente, para el caso de que el patrono no pruebe dicha causa:

- a) Su reinstalación inmediata en su trabajo y el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir desde el momento de su despido hasta su efectiva reinstalación, sin que se afecte la continuidad de sus servicios; o,<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Al tenor de lo establecido por el entonces Ministro de Trabajo y Previsión Social en el Oficio Número 176-2003 VM/bm, de fecha 22 de mayo de 2003, dirigido al entonces Presidente del Congreso de la República, General José Efraín Ríos Montt, aludiendo a un desayuno de trabajo realizado con fecha 19 de mayo de 2003, alude como adición a la exposición de motivos de la iniciativa de ley originalmente remitida por el Organismo Ejecutivo que: “El proyecto incluye igualmente la opción del trabajador a su reinstalación en el trabajo, en caso de despido injustificado, como se establecía en el original Código de Trabajo. Además de que la reinstalación, cuando no existe una justa causa de despido, responde a los principios constitucionales de justicia social y de tutelaridad al trabajador, la misma responde a las reiteradas denuncias nacionales e internacionales referentes a que los despidos injustificados no sólo agravan la situación de desempleo del país, sino que, además, inciden directamente en el debilitamiento del derecho nacional e internacionalmente reconocido de organización sindical, puesto que se utilizan usualmente para afectar a trabajadores sindicalizados que no gozan de

- b) El pago de las indemnizaciones que según este Código le puedan corresponder, incluyendo la establecida en el artículo 82 y, a título de daños y perjuicios, los salarios y demás prestaciones que el trabajador haya dejado de percibir desde el momento del despido hasta el pago efectivo de su indemnización y las costas judiciales.<sup>2</sup>

inamovilidad”. De la misma forma, la adición contenida en el oficio antes citado, propone un cuarto considerando a la iniciativa de ley, el cual se expresa en los siguientes términos: “Que los despidos injustificados de los trabajadores inciden en la agravación del desempleo en el país y, en muchos casos, restringen el derecho de libre organización sindical al afectar a trabajadores sindicalizados que no gozan de inamovilidad, por lo que es necesario establecer en tales casos la opción a la reinstalación como se establecía en el original Código de Trabajo.”. A las consideraciones del entonces Señor Ministro de Trabajo y Previsión Social debemos agregar que, si bien es cierto las condiciones para el ejercicio de la libertad sindical pasan por factores diversos y no solamente por la inexistencia de un mecanismo que repare de manera efectiva la violación al derecho humano al trabajo consagrado en el artículo 101 Constitucional y que resulta violado mediante el despido injustificado, consideramos que retomar el derecho a la reinstalación en caso de despido injustificado, además de rescatar un derecho negado y extraído del Código de Trabajo original, coadyuva en buena parte a satisfacer uno de los requerimientos realizados por el Comité de Libertad Sindical de OIT al Estado de Guatemala al afirmar que: “...los derechos sindicales solo pueden ejercitarse en un clima exento de violencia y de presiones”(Véase Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafo 81). Por otra parte, tal disposición no resultaría innovadora sino que solamente actualizaría el Código de Trabajo a los compromisos asumidos internacionalmente toda vez que ya el derecho de reinstalación en caso de despido injustificado ya se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico nacional por el Decreto 127-96 del Congreso de la República que convierte en legislación nacional al “Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” –Protocolo de San Salvador- que establece en su artículo 7: “Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: ....d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional...”

<sup>2</sup> Uno de los principales problemas de acceso efectivo a la justicia para los trabajadores lo constituye la excesiva duración de los procesos, ello debido a la utilización de toda una serie de estrategias dilatorias por parte de los Asesores patronales, lo cual cuenta con cierta complicidad por parte de los tribunales de justicia. Sin embargo, tal situación acarrea como problemas aparte la ineffectividad de la función conciliatoria de las autoridades administrativas de trabajo, la constante acumulación de procesos en los Tribunales de Trabajo y Previsión Social –que incide en la celeridad y calidad de justicia que se imparte- y la pérdida de la naturaleza conciliatoria del Derecho de Trabajo. Para que pueda existir una conciliación apegada a lo establecido en el artículo 106 constitucional, se requiere de la coincidencia de dos factores decisivos, como lo son: Una aplicación de justicia pronta y efectiva y; la existencia de persuasivos legales que hagan gravoso para el infractor la persistencia en la violación del derecho conculcado; estos elementos, a su vez, son susceptibles de manifestarse en la actitud de las partes dentro del proceso y eliminar la limitación establecida en 12 meses a la indemnización por daños y perjuicios contribuiría de manera decisiva a un manejo un tanto más pródigo del derecho por parte del patrono toda vez que, hoy día, la apuesta jurídica pasa por la dilación y eternización del proceso a efecto de agravar la situación económica y social del trabajador, lo que es complementado por la inexistencia de una sanción pecuniaria que, después de 12 meses –solo la primera instancia suele durar más de 12 meses- compense efectivamente las limitaciones a que ha sido sometido el trabajador o trabajadora por la violación de su derecho y la necesidad de acudir a reclamar su cumplimiento ante los órganos de justicia. Esta situación, había sido prevista de manera adecuada por el legislador que creó el Código de Trabajo original, toda vez que la indemnización por daños y

PROPUESTA, DISEÑO Y DIVULGACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO

GUATEMALTECO MSICG.

Cuando exista negativa al cumplimiento de los derechos o prestaciones establecidas en la legislación laboral<sup>3</sup>, que obliguen al trabajador a demandarlas judicialmente, si la sentencia es favorable al trabajador, se deberá condenar igualmente al patrono al pago de la indemnización por daños y perjuicios establecida en la literal b) del presente artículo así como al pago de las costas judiciales.<sup>4</sup>”.

**Artículo 3 Se adiciona un párrafo al final del artículo 83, así:**

“En los casos previstos en el primer párrafo del presente artículo, así como en caso de terminación del contrato de trabajo por mutuo consentimiento una vez que haya transcurrido el periodo de prueba, o bien cuando así lo solicite el trabajador sin que ello implique de alguna forma la finalización de la relación laboral<sup>5</sup>, el patrono deberá pagar al trabajador, además de otras legalmente obligatorias, una prestación en dinero cuyo monto será el equivalente a de la indemnización por tiempo servido establecida en el artículo 82 de este Código para cuyo efecto son aplicables los incisos a), b), c) y d) de dicho artículo. Ambas partes podrán convenir un plazo que no excederá de doce meses para el pago de la prestación relacionada, mediante abonos periódicos que no excedan de un mes cada uno,

perjuicios se reconocía desde el momento del despido hasta el efectivo pago de la indemnización, sin limitación alguna, como se legisló posteriormente limitándola primero a 9 meses y luego a 12 meses. Como ya lo indicamos, la liberación de los daños y perjuicios eliminando la limitación a doce meses que se establece actualmente, crearía un mecanismo que persuadiría al infractor sea de cumplir con el derecho para evitar ser demandado, evitando la utilización de estrategias dilatorias que, en caso de ser sentenciado representarían mayores gastos que los que representa el cumplimiento de la ley en su fase normar o bien haciendo prevalecer el principio conciliatorio del derecho de trabajo garantizando al trabajador el respeto a la irrenunciabilidad de sus derechos; esto, de la misma manera, impediría que muchos procesos llegasen a tribunales o bien que la parte obligada al cumplimiento del derecho ejerciese una defensa de fondo y ya no eminentemente dilatoria como actualmente sucede.

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo 106 Constitucional todos los derechos laborales son por naturaleza irrenunciables.

<sup>4</sup> La represión en contra del ejercicio de la libertad sindical, además del despido, reviste otras prácticas que igualmente son violatorias de los Convenios números 87, 98, 110 y 154 de la OIT y se ejecutan a efecto de desesperar al trabajador a fin de que tarde o temprano opte por renunciar al sindicato o bien a la empresa. Regularmente, estos incumplimientos afectan al salario o a otros derechos del trabajador o trabajadora y, dada su cuantía o la falta de determinación de la misma, haga que resulte mucho más gravoso para éste reclamar su cumplimiento que aceptar su violación impune. Estas circunstancias han provocado que estas prácticas proliferen hoy día y afecten la libertad sindical. Al establecer la indemnización por daños y perjuicios como regla general para tales casos, se crea un disuasivo que privilegie la discusión entre trabajadores y patronos o, en defecto de alguna solución conciliatoria, que como resultados de proceso se establezca una indemnización que compense de manera efectiva los daños y perjuicios sufridos por el trabajador o la trabajadora por la violación de sus derechos.

<sup>5</sup> Esta modificación se establece en razón a lo regulado en los artículos 101, 103, 106 Constitucionales; 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (Decreto Número 127-96 del Congreso de la República) a efecto de proteger el derecho humano al trabajo y a la estabilidad en el mismo, lo cual es congruente con el cumplimiento por parte del Estado de Guatemala con los Convenios Números 117 y 122 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–.

en cuyo caso deberán suscribir el respectivo convenio de pago, que constituirá título ejecutivo, y el patrono deberá prestar garantía suficiente para el cumplimiento de su obligación. Si transcurrieren diez (10) días después de la fecha del cese efectivo de la relación laboral, sin haberse suscrito el referido convenio, el trabajador podrá acudir ante los tribunales de trabajo y previsión social para exigir el pago en la vía incidental, en cuyo procedimiento no cabrá más recurso que el de apelación de la resolución del incidente.”<sup>6</sup>

**Artículo 4. Se deroga el inciso b) y todos sus párrafos del artículo 85.**

**Artículo 5. Se reforma el artículo 86, el cual queda así:**

“**Artículo 86.** El contrato de trabajo termina sin responsabilidad para las partes por el advenimiento del plazo en los contratos a plazo fijo y por la conclusión de la obra en los contratos para obra determinada, siempre y cuando las labores o las obras para las cuales haya sido contratado el trabajador no sean de naturaleza permanente o constituyan el giro habitual de actividades de la empresa o patrono de que se trate<sup>7</sup>. Queda a salvo el derecho a la indemnización por tiempo de servicio establecida en el párrafo final del artículo 83 de este Código.<sup>8</sup>

En los casos de terminación de los contratos por tiempo indefinido deberá pagarse la indemnización establecida en el artículo 83 de este Código. En todo caso, deberá respetarse irrestrictamente los casos de inamovilidad establecidos en este Código y demás leyes de trabajo y previsión social, conforme a las normas respectivas.”

---

<sup>6</sup> Se elimina de la propuesta la posibilidad de la renuncia debido a que tal supuesto podría, en la práctica, auspiciar coacciones contra los trabajadores o trabajadoras a efecto de que renuncien, lo cual ha sido objeto de denuncias ante OIT por violación de los Convenios 87, 98 y 110.

<sup>7</sup> Esta modificación al texto original de la iniciativa se incluye en razón de que, en la práctica, la figura del contrato de trabajo por tiempo o por obra determinada, que según nuestro Código de Trabajo constituyen una excepción a la regla general que privilegia la contratación por tiempo indeterminado, es utilizada para evadir algunas responsabilidades patronales eliminando los puestos de trabajo permanentes, lo cual, además de las consecuencias que acarrea para el trabajador o trabajadora es violatorio de lo establecido por los Convenios Números 97, 110 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-.

<sup>8</sup> Esta modificación se incluye previendo que, para evadir el pago de la indemnización por renuncia o por terminación acordada del contrato o relación de trabajo, el patrono recurra a la contratación por obra o por plazo fijo y a la recontractación sucesiva sin que se acumule el tiempo de servicio.

**Artículo 6. Se reforma el artículo 101, el cual queda así:**

“Artículo 101. Los créditos por salarios no pagados, las indemnizaciones en dinero a que los trabajadores tengan derecho por concepto de terminación de sus contratos de trabajo o las cantidades debidas como resultas de los procesos iniciados por estos para el cumplimiento de sus derechos, gozan en virtud de su carácter alimenticio de los siguientes privilegios, una vez que unos u otros hayan sido reconocidos por los tribunales de Trabajo y Previsión social:

- a) Pueden ser cobrados por la vía especial que prevé el artículo 426; y,
- b) Tienen el carácter de créditos de primera clase en cualquier clase de proceso y frente a cualquier otro crédito.”

**Artículo 7 Se adiciona un párrafo a la literal c) del artículo 151 del Código de Trabajo, la cual queda así:**

c) “... En caso de despido la solicitud de reinstalación se tramitará de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 379 y 380 de este Código.”

**Artículo 8. Se reforma la literal c) del artículo 215 del Código de Trabajo, la cual queda así:**

“Artículo 215... ..c) De industria, cuando están formados por trabajadores de varias profesiones u oficios que prestan sus servicios en empresas de una misma industria”<sup>9</sup>

**Artículo 9. Se reforma el artículo 216 del Código de Trabajo, el cual queda así:**

“Artículo 216. Para formar un sindicato de trabajadores se requiere la comparecencia de veinte trabajadores y para formar uno de patronos se necesita un mínimo de cinco patronos”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> El texto que actualmente observa dicho artículo limita la constitución de dichos sindicatos, según ha sido expresado por la Organización Internacional del Trabajo –OIT-

**Artículo 10. Se reforma el primer párrafo de la literal d) del artículo 223 del Código de Trabajo, la cual queda así:**

d) Los miembros el Comité Ejecutivo gozan de inamovilidad en el trabajo que desempeñen durante todo el tiempo que duren en sus mandatos y hasta doce meses después de haber cesado en el desempeño de los mismos. Dichos miembros no podrán ser trasladados, afectados en sus condiciones fundamentales de trabajo o despedidos durante el referido periodo, a menos que incurran en causa justa de despido debidamente demostrada por el patrono en juicio ordinario ante tribunal competente. En caso de contravención a esta disposición, el afectado podrá solicitar su reinstalación de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 379 y 380 de este Código.”

**Artículo 11. Se reforma el último párrafo del artículo 332 del Código de Trabajo, el cual queda así:**

“En la demanda, antes de interponer la misma o en cualquier estado del proceso, el actor puede solicitar providencias cautelares para la protección de sus derechos, bastando para el efecto que exponga en forma razonada el por qué de la necesidad de la medida y el juez, con la sola solicitud razonada, las otorgará sin más trámite. “En los casos de despido podrá ordenarse, a solicitud del trabajador y como medida cautelar, la reinstalación del trabajador en su puesto de trabajo en las mismas o mejores condiciones que las prevalecientes al momento del despido, en este caso, el patrono estará obligado al inmediato cumplimiento de la medida y la satisfacción de todos los derechos económicos y sociales inherentes a la relación laboral respecto al trabajador cautelarmente reinstalado quedando bajo responsabilidad del Juez la constatación del efectivo cumplimiento de la medida ordenada.”<sup>11</sup>”

<sup>10</sup> El texto que actualmente observa dicho artículo, al exigir el consentimiento por escrito de trabajadores, establece una limitante al libre ejercicio de la libertad sindical, aspecto que actualmente es analizado por la Organización Internacional del Trabajo –OIT-.

<sup>11</sup> El despido tiene, naturalmente, efectos inmediatos para el trabajador y su familia y constituye una violación al Derecho Humano al Trabajo reconocido como tal por el Estado de Guatemala tanto en la Constitución Política de la República como mediante la ratificación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (nacido en el ámbito de la ONU) como el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador- (en el ámbito de la OEA). Ahora bien, la acción de la justicia en materia de derechos humanos y de impacto social como es el caso del Derecho al Trabajo, debe orientarse al resguardo del trabajador o trabajadora ante los efectos de un acto que por naturaleza es nulo de pleno de derecho por contravenir normas de orden público interno como se califican las disposiciones del Código de Trabajo.

El arraigo podrá decretarse contra el patrono, sus representantes o en contra de los socios o asociados de la mismas en los casos de personas jurídicas<sup>12</sup>. No podrá levantarse ningún arraigo sin que el mandatario que haya de apersonarse no deposite en el Organismo Judicial el monto de lo demandado “más los daños y perjuicios y costas procesales”<sup>13</sup> o preste fianza garantizada por afianzadora legalmente establecida en el país o garantía real suficiente a juicio del juez y por el plazo que este determine. “En los casos de embargo, el demandado, guardador, interventor o liquidador, deberá informar periódicamente al Juez o cuando el actor así lo solicite respecto al estado y ubicación de los bienes embargados.”<sup>14</sup>. “Ninguna persona jurídica podrá ser liquidada en tanto no se cumpla con el pago de las prestaciones laborales reclamadas en su contra y los socios de las mismas serán responsables de su pago en la misma medida en que el promedio de facturación y gastos de la entidad de que se trate durante su último año de funcionamiento supere el capital pagado o legalmente reportado de la entidad de que se trate, sin perjuicio de las responsabilidades y tributarias que se deriven”<sup>15</sup>. Si las providencias cautelares se solicitan antes de plantear la demanda,

Lamentablemente, hasta ahora y como causa de la renuncia por parte de los trabajadores de sus derechos mínimos e irrenunciables ante la necesidad de subsistencia inmediata al despido, las medidas cautelares que se aplican son de naturaleza eminentemente civil y ajenas a los principios y finalidades del Derecho del Trabajo y, por lo mismo, se limitan al resguardo patrimonial del trabajador sin tener en cuenta el resguardo social tanto del él como de su familia a través de la protección de la prestación alimentaria del salario como consecuencia de la prestación de sus servicios. Estas limitantes, a la vez que reducen la tutela de la norma, limitan la actividad del juzgador y producen la insatisfacción ante la acción de la justicia. Ahora bien, la celeridad del proceso es fundamental para la eficiencia de la administración de la justicia pero no lo es tanto como las posibilidades procesales de dotar de una mayor protección del trabajador y su familia afectados en sus derechos fundamentales por un actuar contrario a derecho y, aunque la carga de la prueba con respecto a la justificación del despido recae sobre el patrono, esta tutela al trabajador se revierte en la misma medida en que, de forma inmediata, se ve afectado por el actuar de éste contrario a la legalidad y al derecho de defensa de su fuente de trabajo. En ese orden de ideas, la adición que solicitamos a tal artículo, tiene por objeto adecuar las medidas cautelares a los principios y fines del Derecho del Trabajo, adecuarla en cuanto a los compromisos devinientes para el Estado de Guatemala de la ratificación de tratados en materia de derechos humanos económicos, sociales y culturales y a lograr que la justicia realmente satisfaga las expectativas de la población dotando a los juzgadores de mecanismos para proteger a los trabajadores y trabajadoras de los efectos directos e inmediatos que tiene el despido tanto sobre ellos (as) como sobre sus familias ya que es la apuesta a la desesperación y necesidad del trabajador la que incentiva al patrono al quebrantamiento de las garantías laborales y a la búsqueda de mecanismos dilatorios.

<sup>12</sup> La modificación solicitada se debe a que el texto original excluye de tal medida a los patronos individuales, lo cual sería grave si la reforma fuese aprobada como se encuentra redactada.

<sup>13</sup> Si bien es cierto, la reforma propuesta fortalece la garantía del contenido económico de la demanda, al no incluir el pago de los posibles daños y perjuicios tal garantía resultaría incompleta.

<sup>14</sup> Uno de los principales problemas vividos en la práctica con el embargo, sobre todo en los casos de maquiladoras es que, aunque se realice un embargo precautorio del bien, este en el transcurso del proceso la garantía desaparece o se deteriora al punto de que, al finalizar el proceso, la garantía es realmente inexistente, de tal forma que no cumple con sus finalidades.

<sup>15</sup> Actualmente uno de los principales mecanismos de evasión de la responsabilidad patronal consiste en liquidar las entidades, demorar los procesos al punto que finaliza el período de liquidación de la entidad patronal los procesos laborales no han finalizado quedando los trabajadores o trabajadoras desprotegidos. Otro mecanismo y, el mas

se levantarán sin más trámite si esta última no se plantea dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que “se hubiese notificado”<sup>16</sup> su otorgamiento.

**Artículo 12. Se adicionan cuatro párrafos al artículo 334 del Código de Trabajo con el texto siguiente:**

“No se admitirá ningún recurso o conflicto de jurisdicción<sup>17</sup> en contra de la resolución que de trámite a la demanda.

La excepción de demanda defectuosa se opondrá y probará en la primera comparecencia de las partes a juicio oral, antes de la ratificación de la demanda, en cuyo caso, previa audiencia al actor, en el mismo acto, el Juez resolverá en definitiva la excepción. En el caso de que los defectos de la demanda puedan ser subsanados en el mismo acto, el Juez, de oficio, corregirá los mismos.<sup>18</sup> Contra dicha resolución no cabe recurso ni conflicto de jurisdicción alguno.

---

preocupante, lo constituye el fraude de ley auspiciado por las disposiciones mercantiles que permiten la conformación de sociedades anónimas con un capital mínimo de Q.5,000.00, lo que se ha convertido en una regla general que permite mediante la creación y disolución de las mismas un mecanismo de evasión de responsabilidades patronales e incluso tributarias, paradójicamente, tales sociedades han mantenido durante su ejercicio una planilla y una facturación que no hubiese sido posible cubrir con el capital legalmente reportado. En ese sentido, sobre la base del principio de primacía de la realidad, que se aplica con éxito en sistemas jurídicos como el Uruguayo y al cual daría origen una debida aplicación de la figura del fraude de ley, la modificación que solicitamos se incluya en la redacción final de la ley tiene por objeto proteger los derechos de los trabajadores de los fraudes de ley que apuntamos en la parte inicial de esta anotación.

<sup>16</sup> El objeto de la modificación que solicitamos obedece básicamente a la necesidad de resguardar el respeto al principio de notificación como parte de las garantías constitucionales de defensa y de debido proceso.

<sup>17</sup> El conflicto de jurisdicción se ha convertido con el transcurso en una figura obsoleta que no solamente se encuentra al margen del Derecho Procesal del Trabajo sino que se presta para ser utilizado como un eficientemente mecanismo dilatorio debido a que la Ley del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción obliga al tribunal, una vez planteado, a suspender el procedimiento y trasladar el expediente al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, lo cual representa una dilación innecesaria toda vez que ya la materia que regula éste bien puede plantearse como excepción dentro del proceso laboral; de hecho, una vez resuelto sin lugar el conflicto de jurisdicción (el 100% de ellos son declarados sin lugar en los procesos laborales) los mismos argumentos son utilizados en excepciones como la de incompetencia (que también suspende el proceso) y la excepción de falta de cumplimiento de la condición a que está sujeto el derecho que se hace valer en la demanda. En ese sentido, la reforma que solicitamos se incluya en la redacción final tiene por objeto impedir el abuso malicioso de una figura procesal que, además de innecesaria y dilatoria, no es una institución propia del Derecho Procesal del Trabajo.

Las demás excepciones se opondrán y probarán en la oportunidad y conforme a lo establecido en el artículo 342 de este Código.”

La participación de un trabajador o trabajadora como parte en un proceso de naturaleza laboral, sea como demandante o como demandado, no podrá ser utilizada como mecanismo para afectar sus derechos ni sus relaciones con terceros ni su acceso al empleo. La persona individual o jurídica que utilice u ofrezca o divulgue tal información, sea con o sin ánimo de lucro, será sancionada con una multa de veinte salarios mínimos mensuales para actividades no agrícolas y con veinte salarios mínimos mensuales para actividades no agrícolas en concepto de daños y perjuicios que deberá pagar al trabajador o trabajadora afectada. La denuncia se conocerá y resolverá en incidente.”<sup>19</sup>

**Artículo 13. Se adiciona un párrafo al artículo 335 del Código de Trabajo, con el texto siguiente:**

“La referida audiencia deberá realizarse dentro de un plazo no mayor de veinte días contados a partir de la fecha en que se hubiese planteado la demanda o, en su caso, de la fecha en que se hubiesen subsanado los defectos de la misma señalados de oficio por el Juez. Incurrirá en falta grave y deberá ser sancionado como tal el Juez que ordene el cumplimiento de requisitos que no se encuentren expresamente establecidos en este Código<sup>20</sup>.”

---

<sup>18</sup> El objeto de la modificación que solicitamos se incluya en la redacción final de la ley obedece a la necesidad de retomar el principio de impulso procesal de oficio, celeridad y ausencia de mayores formalismos que orientan el Derecho Procesal del Trabajo a efecto de impedir una dilación innecesaria del proceso cuando ya el Código de Trabajo contempla tal posibilidad, lamentablemente no ejercida por los operadores de justicia.

<sup>19</sup> La adición de dicho párrafo se hace necesario para dotar de rigor al artículo 10 del Código de Trabajo y evitar la creación de las denominadas “Listas Negras”, aspecto que ha sido señalado de manera constante por la Organización Internacional del Trabajo al Estado de Guatemala como un mecanismo de violación de los convenios 87 y 98.

<sup>20</sup> Si bien es cierto entendemos que las reformas propuestas tienen por objeto alcanzar la celeridad del proceso, la práctica procesal nos pone de frente y de manera cada vez más constante ante la práctica por parte de los jueces que, apartándose del principio de carencia de mayores formalismos del Derecho del Trabajo, utiliza su criterio personal para imponer el cumplimiento de requisitos que se encuentran al margen de los regulados por el Código de Trabajo para las diferentes solicitudes. En este caso, la celeridad pretendida podría verse afectada mediante la aplicación de este criterio a efecto de evadir “legalmente” el debido cumplimiento de los plazos procesales. De lo anteriormente expuesto resulta evidente la necesidad que existe de limitar la discrecionalidad del juez en el señalamiento de requisitos a las partes y es por ello que solicitamos que esta reforma se incluya dentro del texto final de la norma.

**Artículo 14. Se reforma el primer párrafo del artículo 380 del Código de Trabajo, el cual queda así:**

“A partir del momento a que se refiere el artículo anterior toda terminación de contratos de trabajo en la empresa en que se ha planteado el conflicto, aunque se trate de trabajadores que no han suscrito el pliego de peticiones o que no se hubieren adherido al conflicto respectivo, debe ser autorizada por el juez quien tramitará el asunto en forma de incidente en donde deberá probarse que el despido no es producto de una represalia y sin que la resolución que se dicte prejuzgue sobre la justicia o injusticia del despido.<sup>21</sup> En los casos en los que se aduzca la renuncia de un trabajador a su puesto de trabajo, esta no surtirá efectos sino hasta que la misma sea ratificada personalmente ante el Juez que conoce del conflicto. En caso de que la renuncia no sea ratificada la misma no surtirá efecto alguno.<sup>22</sup>”

**Artículo 15. Se reforma segundo párrafo del artículo 383 del Código de Trabajo, el cual queda así:**

“...Fuera de lo establecido en el párrafo anterior durante el período conciliatorio iniciado con la presentación al Juez del pliego de peticiones no cabrá recurso alguno contra las resoluciones del tribunal ni se admitirán recusaciones, excepciones dilatorias, cuestiones previas, puntos de derecho o incidentes de ninguna clase.”

**Artículo 16. Se adiciona una literal g) y una literal h) al artículo 429 del Código de Trabajo, las cuales quedan así:**

“g) Cuando exijan a las partes el cumplimiento de requisitos fuera de los establecidos expresamente por este Código para la admisión a trámite de los procesos de que se trate.”

---

<sup>21</sup> La reforma obedece al hecho de que la ambigüedad de la norma permite a los jueces autorizar de manera general e indiscriminada la totalidad de las solicitudes de autorización de terminación de contratos de trabajo que se le solicitan bajo el argumento de que la resolución no prejuzga legitimando así los actos de represalia en contra de los trabajadores. Esto hace que, en la práctica, el trabajador se encuentre en un total estado de indefensión toda vez que, aunque se le corre audiencia para pronunciarse, al no tener la contraparte carga de prueba alguna, se deja sin materia el derecho de defensa.

<sup>22</sup> Esta reforma se hace necesaria para asegurar que un trabajador no pueda ser coaccionado o engañado para firmar una renuncia a su puesto de trabajo

“h) Cuando enmienden el procedimiento o revoquen sus actuaciones sin haber sido instados por parte interesada a través de los medios de impugnación previstos en este Código.”

**Artículo 17. Se reforma la literal c) del artículo 430 del Código de Trabajo, la cual queda así:**

“c) Multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales para actividades no agrícolas a título de corrección disciplinaria.”

**Artículo 18. Vigencia.** El Presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario de Centro América.

# **ANEXO IX**

**Propuesta de reformas a la  
Ley de sindicalización y  
regulación de la huelga  
de los trabajadores del Estado**

PROPUESTA DE REFORMA AL DECRETO NÚMERO 71-86 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA “LEY DE SINDICALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO:

---

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

---

El ejercicio de la libertad sindical y del derecho de huelga de los trabajadores del Estado hasta 1986 no contaba con un marco regulatorio propio sino más bien se regía de manera supletoria por el Código de Trabajo; esto, permitía a los trabajadores y trabajadoras del Estado ejercerlo en condiciones de igualdad respecto a los trabajadores y trabajadoras de la iniciativa privada. En 1986, el Congreso de la República de Guatemala emite el Decreto Número 71-86 con el objeto de regular el ejercicio de los derechos de libre sindicalización, negociación colectiva y de huelga en el Estado, los términos de la mencionada normativa, atendiendo que mediante la aplicación supletoria del Código de Trabajo los trabajadores y trabajadoras del Estado se encontraban siendo ejercidos en condiciones de igualdad con los trabajadores de la iniciativa privada, siendo de esa forma derechos adquiridos y protegidos por la garantía de irrenunciabilidad regulada en el artículo 106 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se expresaba en términos y en amplitud al derecho que ya venían ejerciendo. Sin embargo, en 1996, dicho decreto fue reformado mediante el Decreto Número 36-96 del Congreso de la República en un sentido que restringía para los trabajadores y trabajadoras del Estado el ejercicio de este derecho, condiciones que fueron objeto de recomendaciones por parte de la Organización Internacional del Trabajo por considerar que la nueva regulación resultaba violatoria de la libertad sindical, tal recomendación ha sido reiterada al Estado de Guatemala por OIT en múltiples ocasiones.

Es preciso señalar que en ámbito internacional, Guatemala cuenta con compromisos establecidos en los Convenios números 87, 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Guatemala, compromisos que fueron reforzados mediante la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su

# PROYECTO DE REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 71-86 PROMOVIDA POR EL MSICG | 2009

---

Seguimiento, adoptada en Ginebra, Suiza, el 18 de junio de 1998 y que vincula de manera directa al Estado de Guatemala por su sola pertenencia a la OIT.

De la misma forma, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-, incorporado al ordenamiento jurídico guatemalteco mediante el Decreto Número 127-96 del Congreso de la República, reconoce tanto a la libre sindicalización como al derecho de huelga como garantías inherentes al ser humano.

Estos aspectos fueron considerados en los Acuerdos de Paz como elementos fundamentales para la construcción del Estado de Derecho de tal forma que una inadecuada regulación, como con la que actualmente existe, que permite en muchos casos someter a los trabajadores y trabajadoras a situaciones arbitrarias como represalia por el ejercicio de los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y de huelga, no solo afecta la imagen internacional de Guatemala sino que afecta las condiciones básicas para la construcción de la paz sobre la base del respeto de los derechos humanos laborales.

En ese orden de ideas, resulta imperativo el introducir reformas al Decreto Número 71-86, reformado por el Decreto Número 36-96, ambos del Congreso de la República de Guatemala a efecto de brindar una adecuada protección a los trabajadores del Estado en el ejercicio de sus derechos de libre sindicalización, negociación colectiva y de huelga, lo cual, además de ser congruente con el principio tutelar regulado en el artículo --- de la Constitución Política de la República de Guatemala, satisface las recomendaciones realizadas a nuestro país por la Organización Internacional del Trabajo –OIT- así como actualizar nuestra legislación al efectivo cumplimiento de los Convenios números 87, 98 y 154 de la OIT y también del Protocolo de San Salvador, todo ello el marco que a nivel interno nos imponen, como sociedad, el efectivo cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

---

# PROYECTO DE REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 71-86 PROMOVIDA POR EL MSICG

2009

---

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

---

## DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_ EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

### CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece igualmente que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social debiendo organizarse el régimen laboral del país conforme a principios de justicia social.

### CONSIDERANDO:

Que el Estado de Guatemala, en virtud de los compromisos asumidos nacional e internacionalmente mediante los Acuerdos de Paz, los Convenios Números 87, 98, 154, todos de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- y el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, debe actualizar su ordenamiento jurídico laboral a efecto de que el mismo obedezca al cumplimiento de tales compromisos de Nación.

### CONSIDERANDO:

Que las condiciones en que actualmente se encuentran regulados el ejercicio por parte de los trabajadores y trabajadoras del Estado de los derechos de libre sindicalización, negociación colectiva y de huelga no se ajustan a los requerimientos de los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala ni al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se hace necesario introducir reformas a la ley respectiva para los efectos de alcanzar una adecuada protección de los mismos.

### POR TANTO:

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 inciso a) y con base en los artículos 101, 102, 103, 106, todos de la Constitución Política de la República de Guatemala;

# PROYECTO DE REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 71-86 PROMOVIDA POR EL MSICG | 2009

---

## DECRETA

LAS SIGUIENTES REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 71-86 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA “LEY DE SINDICALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO” Y SUS REFORMAS:

**Artículo 1.** Se reforma el artículo 1 de la LEY DE SINDICALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, decreto 71-86 del Congreso, el cual queda así:

“Artículo 1. LIBERTAD SINDICAL. Los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas podrán ejercer libremente sus derechos de sindicalización y huelga, de acuerdo a las disposiciones de la presente ley, el Código de Trabajo, sus reglamentos y los convenios internacionales de trabajo, con excepción de los miembros del Ejército de Guatemala.<sup>1</sup>

**Artículo 2.** Se reforma el artículo 3 de la LEY DE SINDICALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, decreto 71-86 del Congreso, el cual queda así:

“Artículo 3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN SINDICAL. Los trabajadores a que alude el artículo anterior, podrán constituir sindicatos en los organismos del Estado, Ministerios, entidades autónomas o descentralizadas, en dos o más entidades de igual naturaleza o similares u organizarse por gremios.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Elude algunas limitaciones al ejercicio del derecho de libre sindicalización de los trabajadores de Estado.

<sup>2</sup> Idem.

# PROYECTO DE REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 2009 71-86 PROMOVIDA POR EL MSICG

**Artículo 3.** Se reforma el artículo 4 de la LEY DE SINDICALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, decreto 71-86 del Congreso, el cual queda así:

“Artículo 4. DERECHO DE HUELGA. Para el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas, se observarán los procedimientos establecidos en la presente ley y el Código de Trabajo en los que fueren aplicables y no contravengan las disposiciones siguientes:

- a) Presentación o denuncia de pacto. La presentación o denuncia de un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, seguirá los procedimientos establecidos en el Código de Trabajo y sus reglamentos;
- b) Arreglo Directo. Los representantes de las entidades y los trabajadores tratarán de resolver sus diferencias por medio del arreglo directo, con la sola intervención de ellos o con la de cualesquiera amigables componedores, al efecto los trabajadores podrán constituir comités ad hoc o permanentes en cada lugar de trabajo, compuestos por tres miembros quienes se encargarán de plantear por escrito a los representantes de las entidades a la cual prestan sus servicios, sus quejas o peticiones;
- c) Conciliación. Cuando en un lugar de trabajo se produzca una situación susceptible de provocar una huelga por inconformidad de los trabajadores o por incumplimiento de pacto o convenio, los trabajadores no sindicalizados suscribirán un pliego de peticiones y designarán a tres delegados a quienes en el propio documento se les dará las facultades plenas o ad referendum para arribar a un arreglo. Si se tratare de trabajadores sindicalizados, la asamblea general designará a la comisión negociadora, de entre los miembros del Comité Ejecutivo del sindicato, para el planteamiento del Conflicto Colectivo de Carácter Económico Social y la suscripción del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo correspondiente.
- d) Cuando la entidad es notificada del planteamiento del conflicto a que alude el inciso anterior, podrá pedir al juez una prórroga de treinta días de plazo para la integración del tribunal de conciliación, para el solo efecto de buscar un arreglo directo con los trabajadores. Transcurrido dicho plazo se tendrá por agotada la vía directa solicitada y el

# PROYECTO DE REFORMAS AL DECRETO NÚMERO 2009 71-86 PROMOVIDA POR EL MSICG

juez procederá conforme a lo previsto en el Código de Trabajo, a menos que mutuamente se disponga ampliar el plazo indicado.

- e) En todos los arreglos a que se arribe con los trabajadores, se debe tomar en cuenta para la solución del pliego de peticiones o del pacto, las posibilidades del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la entidad de que se trate.
- f) A partir del momento en que se entregue el pliego de peticiones al juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto colectivo de carácter económico social para el solo efecto de que no se tomen represalias ni se impida el ejercicio de los derechos de las partes. Así mismo, toda terminación de contratos de trabajo, aun cuando el trabajador no haya suscrito el pliego de peticiones o no se adhirió al mismo, debe ser autorizada previamente por el juez que conoce del conflicto estándose para el efecto a lo estipulado por el artículo 380 del Código de Trabajo.<sup>3</sup>
- g) En los casos de huelga de hecho, una vez quede firme el auto que declara la ilegalidad de la huelga, la autoridad nominadora del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas, quedan facultadas para cancelar nombramientos y dar por terminados los contratos de trabajo de los trabajadores que hubieren holgado, sin responsabilidad de su parte.
- h) Para los fines de lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, la presente ley, el Código de Trabajo y los convenios internacionales de trabajo, se declaran servicios públicos esenciales los siguientes:
  - h.1. Clínicas, hospitales, centros de salud, farmacias, servicios de aseo público;
  - h.2. Control de tráfico aéreo;
  - h.3. Servicios de producción de agua potable y energía eléctrica; y,
  - h.4. La Policía Nacional Civil.

---

<sup>3</sup> Elimina el carácter represivo y limitativo de las garantías de los trabajadores del Estado ante el ejercicio del derecho de negociación colectiva.

Agotados los procedimientos de conciliación sin arribar a un arreglo, la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico social en las empresas o entidades públicas que presten Servicios esenciales, el tribunal previo a pronunciarse sobre la legalidad de la huelga, convocará a las partes a una audiencia que se celebrará dentro de las veinticuatro horas siguientes a las notificaciones respectivas para que se establezca un servicio mínimo mediante turnos de emergencia. Los turnos de emergencia para asegurar la prestación del servicio mínimo se fijarán entre el diez y el veinte por ciento del total de trabajadores del centro de trabajo. A menos que las partes acuerden someter su controversia al arbitraje voluntario.

Cuando se trate de trabajadores del servicio de transporte urbano y extra urbano de pasajeros que se encuentren en ruta, los trabajadores estarán obligados a conducir dichos medios hasta su punto de destino.”

**Artículo 4. Transitorio.** De conformidad con lo establecido por los artículos 101, 106, 211 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 6, 7 y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (Decreto número 127-96 del Congreso de la República; 327 del Código de Trabajo (Decreto número 330 del Congreso de la República); Convenios números 87, 98, y 154 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-; 36 inciso d), 153 y 155 de la Ley del Organismo Judicial (Decreto número 2-89 del Congreso de la República) las presentes reformas no son aplicables a los procesos fenecidos; sin embargo, deben aplicarse a todos aquellos procesos que al momento de su vigencia se encuentren bajo el conocimiento de los tribunales de justicia.<sup>4</sup>

**Artículo 5. Vigencia.** El presente decreto entra en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial.

---

<sup>4</sup> Por tratarse los derechos laborales de Derechos Humanos de Carácter Económico Social, los efectos de la reforma son del tipo declarativo, salvo los casos en que exista cosa juzgada.