

Memorando técnico

**Diagnóstico de la situación de la
inspección del trabajo en Guatemala**

LAB/ADMIN

**Programa sobre Administración
e Inspección del trabajo**

Sector del Diálogo Social

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra

Indice

Introducción	1
1. Principales datos del entorno nacional	2
2. Marco normativo.....	3
3. Estructura organizativa de la inspección de trabajo.....	5
4. Normativa Relacionada de la Organización Internacional del Trabajo	7
5. Instituciones tripartitas	8
6. Situación actual de la inspección de trabajo.....	8
6.1. Estructura y funciones	8
6.1.1 La Inspección General del Trabajo	9
6.1.2 La Dirección General de Previsión Social	10
6.1.3 El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	11
6.1.4 Carrera administrativa.....	12
6.2. Visitas de inspección	13
6.2.1. La inspección de la Visitaduría de la Inspección General del Trabajo	13
6.2.2. Las visitas de los técnicos de seguridad e higiene ocupacional	14
6.2.3. Las inspecciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	14
6.3. Recursos materiales	15
6.4. Multas y procedimiento sancionador.....	15
6.5. Registro de empresas	18
6.6. Tripartismo e inspección del trabajo.....	18
7. Conclusiones	19
7.1. Estructura y composición.....	19
7.2. Carrera administrativa.....	20
7.3. Visitas de inspección	21
7.4. Multas y Procedimiento Sancionador	21
7.5. Registro de empresas	21
7.6. Tripartismo	21
8. Recomendaciones generales.....	22
8.1. Estructura y funciones	22
8.2. Carrera Administrativa	23
8.3. Visita de inspección.....	24
8.4. Multas y Procedimiento Sancionador	24
8.5. Registro de empresas	25
8.6. Tripartismo	25

Anexo 1: Instrumentos legales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....	26
Anexo 2: Convenios ratificados por Guatemala.....	27
Anexo 3: Principales organizaciones de empleadores y de trabajadores.....	31
Sector trabajadores:	31
Sector empleadores:	31
Referencias bibliográficas	32

Introducción

El presente diagnóstico sobre la inspección laboral en Guatemala se realizó a pedido del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala en el interés de alcanzar un mejor funcionamiento de la inspección, resolver los problemas pendientes en relación con los Convenios ratificados en la materia y modernizarse con el fin de lograr una mejor aplicación de las normas en vigor.

Los diagnósticos de inspección de trabajo se realizan conforme a la metodología elaborada conjuntamente por los servicios de LAB/ADMIN y Safework de la OIT. Tales diagnósticos no emiten juicio sobre las políticas ni legislaciones nacionales concretas; proponen un análisis de los sistemas de aplicación de dichas políticas así como los procedimientos administrativos. En el contexto del presente memorando técnico cobra relevancia el análisis de los aspectos estatuarios, legales y de carrera administrativa de los inspectores, así como los procedimientos de inspección y la estructura organizativa interna del servicio que se presta.

En particular un diagnóstico de inspección, según la metodología OIT, contempla el estudio de las inspecciones y de su organización, tanto en el ámbito central como territorial, en función de las divisiones administrativas existentes en los países, así como las relaciones con otros organismos e instituciones nacionales relevantes. Así mismo se evalúan las relaciones entre los actores sociales, es decir, entre gobiernos, trabajadores y empleadores que son un eje fundamental para determinar la eficacia de la función administrativa.

Los aspectos técnicos y el cumplimiento de los convenios ratificados por el país y relevantes en el tema son esenciales en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones y recomendaciones contenidas en el memorando técnico deben ser ponderadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a fin de decidir su puesta en práctica, en concordancia con sus prioridades y acciones que ejecute con el fin de cumplir sus metas, permitiendo sustentar en el largo plazo resultados a obtenerse a través de la cooperación técnica y de los recursos estatales. La institucionalización del servicio de inspección del trabajo debidamente modernizado es una meta que puede resultar de suma importancia para el rol que debe cumplir el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala en la promoción del trabajo decente.

Las recomendaciones y acciones propuestas en este memorando se han realizado sin perjuicio de los eventuales comentarios de los órganos responsables de supervisar el cumplimiento de las normas internacionales ratificadas por Guatemala. Sin embargo, algunas de las propuestas tienen relación y se inspiran en los Convenios de la OIT y en los comentarios emitidos por los órganos mencionados.

El programa LAB/ADMIN agradece la participación de Fernando García, Adolfo Ciudad y María Luz Vega en la preparación de este diagnóstico.

1. Principales datos del entorno nacional

La República de Guatemala se encuentra localizada en América Central, siendo el país más septentrional del istmo. Ocupa una superficie de 108.889 kilómetros cuadrados¹. Políticamente el Gobierno está compuesto por los tres órganos clásicos del Estado: el órgano ejecutivo, el legislativo y el judicial. El idioma oficial es el castellano.

En torno a la capital, Ciudad de Guatemala, en 2007 se estimaban densidades de población superiores a los 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado².

En 2006, el total de la población económicamente activa era de 5,046.658. De esta cifra, 2,518.395 correspondía a una PEA urbana, y 2,528.263 a una PEA rural. Se estima que en el 2006 la población ocupada en Guatemala era de 4,885.738 personas, de las cuales el 65% eran hombres y el 35% mujeres. El 24% de la población ocupada pertenecía al sector formal y el 75,4% al informal.

La población desempleada era un 4,8% y la desocupada total comprendía el 3,3%. Las tasas de subempleo visible y oculto eran de un 18% y un 7% respectivamente³.

Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2007-2008, Guatemala se encuentra en el puesto 116 de 177 países en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano. Los mayores índices de pobreza (75%) y de pobreza extrema (38%) se registran en la población indígena. El 72% de las familias en el área rural son pobres, mientras que en el área urbana esta tasa es tan solo del 28%. Cuatro de cada cinco guatemaltecos pobres viven en el área rural, y tres de ellos son indígenas. El 31% de la población rural se encuentra en situación de extrema pobreza mientras que en el área urbana el porcentaje es de un 5%⁴.

La tasa de migración neta es de 2,26 migrantes/1.000 habitantes (estimación de 2008). Tras la Guerra Civil, muchos guatemaltecos se vieron obligados a emigrar, estando la mayor parte de dicha diáspora localizada en Estados Unidos. Los datos de la OIM sugieren que aproximadamente un millón de guatemaltecos residen en dicho país, aunque es complicado conocer la cifra exacta ya que muchos de ellos poseen un status indeterminado⁵.

Las remesas, la mayoría provenientes de EEUU, alcanzaron en julio de 2008 la cifra más alta de la historia para un solo mes, pese al incremento de las deportaciones de migrantes por parte del Gobierno estadounidense, que en lo que va de año ya superan las 15.000. Las remesas se han consolidado como el principal motor de la economía guatemalteca, sostienen a más de 1 millón de hogares y el 50 por ciento se destina al consumo⁶.

La CEPAL, en su Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe de 2007, muestra que el PIB guatemalteco experimenta un crecimiento continuo desde el año

¹<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=536173>

²<http://geografia.laguia2000.com/geografia-de-la-poblacion/guatemala-poblacion>

³Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Período: Agosto 2007-Enero 2008. Guatemala. Abril 2008. Oficina Internacional del Trabajo.

⁴Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Período: Agosto 2007-Enero 2008. Guatemala. Abril 2008. Oficina Internacional del Trabajo.

⁵http://indexmundi.com/es/guatemala/poblacion_perfil.html

⁶http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Remesas_a_Guatemala_registra_monto_record_en_julio

2005, que registró un 3,5%, logrando en 2007 un 5,5%. Este crecimiento se debe al dinamismo de los sectores de construcción, transporte y comunicaciones, que presentaron una tasa de crecimiento del 15%. Además, también se vio impulsado por el elevado flujo de las remesas familiares, que constituyen el 12.5% del PIB. Los productos agrícolas constituyen los principales bienes de exportación de Guatemala. En el 2007, el valor de las exportaciones de bienes creció un 16% debido principalmente al incremento de las exportaciones de productos tradicionales, tales como el café y el banano.

La inflación anual fue de 9,1% a noviembre de 2007, superior a la registrada en el 2006 (5,8%).

Los Acuerdos de Paz de 1996 firmados entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca pusieron fin al conflicto armado que duró 36 años. Dichos Acuerdos cubrieron toda una gama de asuntos con el fin de crear todos los mecanismos claves para construir la paz. Los Acuerdos siguen constituyendo un marco importante para la actuación del gobierno y un marco de referencia para la sociedad civil, aunque desde el momento de su firma han sido objeto de revisiones, negociaciones y reestructuraciones.

Las organizaciones de trabajadores y empleadores y las relaciones colectivas están reguladas por la Constitución, el Código de Trabajo, los Convenios Internacionales ratificados en esta materia y legislación sectorial específica.

En particular, el Código de Trabajo regula el derecho de los sindicatos y las asociaciones de empleadores, tanto en el sector público como privado, a negociar colectivamente y, en cuanto al sector público, este derecho se establece en el Decreto Legislativo N° 35-96⁷.

Según el Código de Trabajo, el pacto colectivo se puede suscribir al nivel de empresa, industria, actividad económica o región. Los trabajadores tienen el derecho de huelga, siempre que se cuente con el apoyo de la mitad más uno de la empresa. El derecho de sindicalización libre de los trabajadores es de rango constitucional. Sin embargo, las tasas de afiliación son bajas. En junio de 2007 solamente de un 3% a un 5% de los trabajadores del sector formal estaban afiliados a un sindicato.

La relación de los principales actores sociales del país, tanto del sector de los empleadores como del de los trabajadores, puede ser consultada en el Anexo 3.

2. Marco normativo

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, reformada en 1993, se constituye como la principal fuente legal del país. Regula los aspectos laborales generales en el Título II, Capítulo II: *Derechos Sociales, Sección Octava* titulada *Trabajo*, del Art. 101° al 106°, y los referentes a los trabajadores del Estado en la Sección novena, del Art. 107° al 117°.

El texto recoge, entre otros aspectos, el derecho al trabajo, el trabajo de los menores de edad y de las mujeres, el derecho de sindicación, el salario, la jornada de trabajo y las vacaciones, la indemnización por despido injustificado y el derecho de huelga y paro. Así mismo la Constitución indica que los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, decidiendo gozar de este derecho a partir del momento en que den aviso a la Inspección General del Trabajo (Decreto 102, literal q).

⁷Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua Labor rights report. U.S. Department of Labour, 2005.

El primer Código de Trabajo guatemalteco data de 1947, habiendo tenido lugar su última reforma en el año 2001. El Código de Trabajo expresa su cometido en su Art. 1° al señalar que “*el presente Código regula derechos y obligaciones de patronos y trabajadores, con ocasión del trabajo, y crea instituciones para resolver sus conflictos*”.

Dedica el Capítulo Segundo del Título Noveno a la Inspección General de Trabajo. En dicho capítulo se alude al carácter y las obligaciones y facultades del cuerpo de inspectores de trabajo. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es, tal y como reza su misión, *la institución del Estado encargada de velar y promover el cumplimiento eficiente y eficaz de la legislación, políticas y programas relativos al trabajo y la previsión social, en beneficio de la sociedad.*

Sus funciones ejecutivas están contempladas en el Art. 3 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como en el Art. 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo, y son entre otras:

- Formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional;
- Armonizar las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, prevenir los conflictos laborales e intervenir en la solución extrajudicial de estos, propiciando el arbitraje como mecanismo de solución;
- Recomendar, si fuere de beneficio para el país, la ratificación y aplicación de convenios internacionales de trabajo;
- Aprobar los estatutos, reconocer la personalidad jurídica e inscribir a las organizaciones sindicales y asociaciones solidarias de los trabajadores no estatales y administrar lo relativo al ejercicio de sus derechos laborales;
- Representar al Estado en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores en los organismos internacionales relacionados con asuntos de su competencia;
- Administrar sistemas de información actualizada sobre migración, oferta y demanda en el mercado laboral, para diseñar mecanismos que faciliten la movilidad e inserción de la fuerza laboral en el mercado de trabajo;
- Velar por el cumplimiento de la legislación laboral en relación con la mujer, el niño y otros grupos vulnerables de trabajadores;
- Diseñar la política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores;
- Formular y velar por la ejecución de la política de previsión social, propiciando el mejoramiento de los sistemas de previsión social y prevención de accidentes de trabajo.

En 2001 un Acuerdo Ministerial, que desarrolla el Código del Trabajo (reformado por el Decreto 18/2001) dictó las normas para la imposición de sanciones administrativas por la comisión de faltas o infracciones a las leyes de trabajo o de previsión social, sustituyendo la tradicional imposición jurisdiccional.

Sin embargo, tras la presentación por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras - CACIF (organización cúpula empleadora) de un recurso de inconstitucionalidad, la sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 3 de agosto de 2004 limitó esta facultad y declaró la inconstitucionalidad parcial de las reformas realizadas por el Decreto Número 18-2001 volviendo al Organismo Judicial la competencia del procedimiento para el trámite y la imposición de la sanción pero sin regulación expresa, lo que obligó a tramitar las faltas laborales por la vía del incidente a que se refiere el artículo 135° de

la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89, en virtud del cual toda cuestión que no tenga procedimiento señalado por la Ley debe tramitarse como incidente.

A causa de ello, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo está evaluando la elaboración de una propuesta para regular la actuación de la inspección del trabajo. La propuesta se resume en los siguientes puntos:

- Convertir la Inspección General de Trabajo en una Superintendencia con carácter autónomo sin intervención política y de gobierno tripartito.
- Separar dos Intendencias, una a cargo de la Inspección y otra a cargo de la Conciliación.
- Instaurar un procedimiento mediante el cual inspectores de la Intendencia de Inspección vigilarían el cumplimiento de las leyes laborales e iniciarían los procesos administrativos de oficio o a instancia de parte, existiendo garantía del derecho de defensa para el supuesto infractor.
- Creación de tribunales específicos para conocer de los procesos en materia de sanciones según las necesidades del lugar que se trate.

3. Estructura organizativa de la inspección de trabajo

El Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social recoge en su Art. 5 su estructura administrativa. Al nivel de las funciones sustantivas se encuentra la Inspección General de Trabajo, con rango de Dirección General.

En el Manual de Organización de la Inspección de Trabajo⁸ se presentan las funciones de esta Inspección General, que son:

- Realizar auditorias laborales y administrativas.
- Realizar revisiones de higiene y seguridad ambiental en centros de trabajo.
- Prevenir a patronos y empleados para que cumplan con dignidad y respeto las leyes laborales, convenios, pactos colectivos y otras disposiciones que favorezcan la relación laboral.
- Velar por la equidad en las relaciones sociales de producción.
- Proteger la maternidad y lactancia de la mujer trabajadora.
- Participar como representante mediador del Ministerio en los conflictos laborales, individual o colectivo de carácter jurídico cuando figuren mujeres y menores o se trate de acciones de hecho.
- Asesorar técnicamente al Ministerio y evacuar consultas sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

⁸ <http://www.mintrabajo.gob.gt/org/funciones/inspeccion/funciones/manual-de-organizacion-igt>

-
- Sancionar a los infractores de las leyes laborales nacionales, convenios y tratados internacionales.
 - Informar al Despacho Ministerial de las situaciones laborales especiales que se manifiesten en el ámbito laboral.

La Inspección General de Trabajo se constituye como un órgano de asesoría técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social junto a la Dirección Superior, la Procuraduría de la Defensa del Trabajador, la Dirección General de Trabajo, la Dirección General de Previsión Social, la Dirección General de Capacitación y Formación Profesional, la Dirección General de Recreación del Trabajador del Estado y la Dirección General del Empleo.

Está constituida por:

- El Inspector General de Trabajo que es la autoridad superior delegada por Despacho Ministerial en las funciones de inspección de asuntos laborales y es el responsable de cumplir y velar porque se cumplan las funciones que le acreditan el Código de Trabajo, leyes, acuerdos y reglamentos de previsión social.
- Los Subinspectores Generales de Trabajo, que ostentan la jerarquía inmediata inferior después del Inspector General, a quién representan o sustituyen por ausencia de éste. Tienen las mismas atribuciones del Inspector General, a quién apoyan en las actividades de coordinación y gerencia de funciones y actividades. Los inspectores operan el área metropolitana como Sub Inspector General de Trabajo en el área metropolitana y el Sub Inspector General de Trabajo en el área departamental.
- La Secretaría de la Inspección General es un puesto de trabajo creado para la ejecución de las actividades secretariales e información de la Inspección General de Trabajo.
- La Sección de Dictámenes y Opiniones Jurídicas Laborales es un equipo de trabajo responsable de elaborar estudios jurídicos relativos a consultas sobre asuntos laborales, en consideración analítica de la Inspección General. Se encarga además de hacer el seguimiento y participar en los procesos judiciales de imposición de multas ante el Organismo Jurisdiccional.
- La Sección de Fiscalía o Visitaduría Laboral se integra por un cuerpo de Inspectores de Trabajo quienes se encargan de realizar visitas a empresas, para verificar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, y acuerdos de trabajo y previsión social.
- La Sección de Conciliación Laboral está a cargo de un cuerpo de Inspectores de Trabajo, que se encarga de atender las demandas administrativas laborales, que interponen trabajadores, por: despido, cesación de contrato, o conclusión de relación laboral.

Su objetivo principal es velar porque los patronos, trabajadores individuales y organizados, cumplan, respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos, que norman las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro.

En las recomendaciones para Guatemala establecidas en el documento “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades” (Libro Blanco) durante el período Agosto 2007 – Enero 2008, se explicitó la necesidad de “dotar a la inspección de trabajo de estatuto de servicio civil y aumentar sus salarios, capacitación y equipamiento”, así como “continuar y complementar el estudio de reclasificación de puestos y salarios que se inició en 2003”.

Otras deficiencias reconocidas internacionalmente por el Estado de Guatemala en el Libro Blanco son:

- Politización de la Inspección General de Trabajo a través de los nombramientos de Inspectores de Trabajo
- Altos niveles de corrupción
- Falta de credibilidad de la institución
- Falta de poder coercitivo

4. Normativa Relacionada de la Organización Internacional del Trabajo⁹

La Constitución de la República de Guatemala establece que el Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones. En tales casos, lo establecido en dichos convenios y tratados se considerará como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala.

Desde el año 1919, el Estado de Guatemala ha sido miembro fundador de la Organización Internacional del Trabajo, ratificando hasta la fecha 72 convenios de la OIT (ver Anexo 1), de los cuales 67 aún siguen en vigor.

Guatemala ha ratificado los Convenios núms. 81 y 129 relativos a la inspección de trabajo, el primero en 1952 y el segundo en 1994. La OIT ha publicado en 2008 los últimos comentarios relativos a la aplicación de dichos convenios.

La necesidad de mejorar las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo con miras a que se respeten los principios deontológicos de la profesión se encuentra reflejada tanto en las observaciones realizadas al Convenio núm. 81, como en las del Convenio núm. 129. Se aconseja para ello la incorporación de disposiciones en la legislación que prohíban a los inspectores tener intereses en los establecimientos bajo su control, y la garantía de unos niveles de remuneración y perspectivas de carrera apropiadas.

Asimismo, se requiere en cuanto a ambos convenios explicación acerca de la función de los inspectores en los procedimientos de detección y represión de las infracciones.

Respecto al Convenio núm. 81, se establece la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo de los inspectores mediante la concesión de recursos para, entre otros fines, contratar más personal y conseguir medios materiales. Además, es preciso garantizar la formación que los inspectores reciben al ingresar en el cuerpo, a fin de que contribuyan a la mejora de la legislación. Otra observación a la aplicación del citado convenio es la falta de protección para algunas categorías de inspectores.

⁹ <http://www.ilo.org/dyn/natlex>

<http://web.oit.or.cr>

Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales. Juan Manuel Sepúlveda Malbrán. Oficina Internacional del Trabajo. San José. 2003.

En cuanto al Convenio núm. 129, además de lo ya mencionado, la Comisión indica que los inspectores del trabajo en la agricultura no poseen la formación necesaria para ejercer sus funciones de investigación de tipo técnico y científico. Por último, se solicita información acerca del reforzamiento de los equipos e instrumentos de investigación técnica de los inspectores que ejercen en la agricultura.

5. Instituciones tripartitas

El Convenio 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) fue ratificado por Guatemala en 1989.

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONASSO) para Guatemala es un ente tripartito creado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el año 2000.

En 2002 se formula el Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una Agenda Laboral Subregional Tripartita, del que Guatemala es parte.

En 2004 entra en vigor el Acuerdo Gubernativo núm. 285-2004 por el que se crea la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo. Está integrada por representantes del Gobierno de la República, empleadores y trabajadores, a través de sus organizaciones más representativas, para asegurar consultas efectivas y opinar en lo relativo a la promoción de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, conforme al Convenio 144. La Comisión cuenta con varios foros y subcomisiones, entre ellos el de Inspección de Trabajo.

En junio de 2005, Guatemala, entre otros países, firmó en Tegucigalpa la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana. Uno de los puntos de la Declaración trató acerca de la necesidad de fortalecimiento de las funciones y capacidades del sistema de inspección de trabajo.

Una de las últimas actuaciones en pro del diálogo social en Guatemala ha sido la instalación en 2008 de un “Sistema Nacional Permanente de Diálogo”, inspirado en los principios emanados de los Acuerdos de Paz anteriormente citados.

6. Situación actual de la inspección de trabajo

6.1. Estructura y funciones

La inspección de condiciones y medio ambiente de trabajo en Guatemala es generalista y se realiza a través de los inspectores y técnicos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) a cargo de la Inspección General del Trabajo y la Dirección General de Previsión Social y de la inspectoría en materia de seguridad social y seguridad y salud en el trabajo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Sus funciones son generales y atribuidas en el Código de Trabajo y en materia de salud en el Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo y comprenden la realización de visitas de inspección, conciliación y asesoría técnica del MTPS, evacuación de consultas de empleadores y trabajadores contempladas en el artículo 278° y 279° del Código de Trabajo, así como la aprobación de reglamentos interiores de trabajo.

6.1.1 La Inspección General del Trabajo

La Inspección General del Trabajo (IGT) desarrolla sus actividades en el área metropolitana en cuatro áreas:

- Cálculo de prestaciones laborales, Actas Iniciales y Conciliación. Se encarga de realizar los cálculos de prestaciones laborales a solicitud de los trabajadores, citar a los empleadores para reuniones de conciliación a través de la Unidad de Actas Iniciales y realizar las conciliaciones entre empleadores y trabajadores a cargo de los inspectores de trabajo que actúan exclusivamente como conciliadores con el objeto de llegar a acuerdos. Estos acuerdos son aprobados por la Inspectoría General del Trabajo y tienen mérito ejecutivo, por lo que pueden ser ejecutados en vía judicial en caso de incumplimiento.

La Unidad de Cálculo de Prestaciones Laborales cuenta con dos (2) trabajadores operativos y dos (2) practicantes y se encarga de atender a los trabajadores proyectando una liquidación de prestaciones. La Unidad de Actas iniciales que realiza las citaciones cuenta con tres (3) inspectores y un (1) trabajador operativo. La sección de conciliaciones tiene dieciocho (18) inspectores de trabajo que realizan exclusivamente funciones de conciliación, de los cuales dos (2) actúan como supervisores.

- Sección de Visitaduría y Consultas. Realiza la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral cuando el vínculo laboral se encuentra vigente tanto en el sector privado como en el público. Tiene asignados veintitrés inspectores pero por diferentes razones sólo diecisiete (17) realizan inspecciones. Del total de inspectores, dos (2) actúan como supervisores.

Los inspectores no están asignados en grupos y realizan todo tipo de inspecciones. No obstante, para realizar sus funciones la Sección de Visitaduría tiene tres unidades temáticas: Unidad Especial de Inspectores para atender los casos de trabajadores de la industria de la maquila y la Unidad de Inspectores de Trabajo para atender casos de trabajadores menores de 18 años. Además se realizan actividades a través de una Unidad Especial para la atención de casos multisectoriales, que se realizan con otras dependencias del Estado. No hay una asignación permanente de inspectores a estas unidades sino que depende de la programación de actividades, actuando así a través de un Coordinador en cada una de ellas.

Esta sección también está encargada de absolver consultas y proporcionar información a trabajadores y empleadores, por aquellos inspectores que no realizan visitas a centros de trabajo sino que permanecen en las oficinas del Ministerio para esos efectos.

La Sección de Visitaduría también ejerce las dos presidencias de las comisiones paritarias del salario mínimo.

- Sección de Asesoría Jurídica, Procuración Judicial y Reglamentos Interiores de Trabajo. No se encuentra prevista formalmente en el organigrama funcional del MTPS. Se encarga de brindar asesoría a la IGT, asume la procuración de las demandas judiciales de incidentes para la imposición de multas en el Poder Judicial actuando como parte y revisa los reglamentos interiores de trabajo para la respectiva aprobación de la IGT, así como la elaboración de las consultas que deben ser evacuadas por la IGT.

Esta integrada por una (1) profesional abogada y nueve (9) inspectores (seis para la procuración judicial y tres para el trámite de aprobación de reglamentos interiores).

-
- Notificaciones. Realizan las notificaciones de las citas para conciliaciones, actas de inspección, informes sobre el inicio de los incidentes judiciales y de las actuaciones de la IGT. Las notificaciones son realizadas por nueve (9) inspectores de trabajo.

A nivel descentralizado se reproduce la misma estructura pero cuando se trata de departamentales muy pequeñas las funciones se consolidan en los inspectores. El trámite del incidente judicial por imposición de sanciones es seguido y realizado directamente por el inspector visitador.

En realidad, del total de la plantilla de inspectores de trabajo sólo unos diecisiete (17) funcionarios en la Ciudad de Guatemala ejercen funciones de inspección a través de la Visitaduría conforme a lo prescrito en las normas internacionales; lo mismo ocurre a nivel descentralizado en las oficinas departamentales.

La Inspectoría General de Trabajo a través de la Sección de Visitaduría en la ciudad capital ha recibido 3.214 denuncias para la actuación de inspección del trabajo. En las regiones se han tramitado 2,128 casos, lo que hace un total de 5,342 procesos de inspección a nivel nacional¹⁰. La estadística de conciliaciones muestra la ciudad capital con 5,521 casos atendidos y en las regiones 3,264 casos haciendo un total de 8,785 casos¹¹. Esta información refleja una mayor actividad de la conciliación en cuanto a la atención de casos en una proporción cercana a un caso de inspección por dos de conciliación.

6.1.2 La Dirección General de Previsión Social

La Dirección General de Previsión Social dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se encuentra estructurada en seis departamentos de carácter técnico, a saber:

- a. Departamento de Atención al Trabajador con discapacidad. Con cinco (5) personas está encargado de los temas de no discriminación, promoción e inserción a través de trabajo autónomo de los discapacitados.
- b. Departamento de Pueblos Indígenas. Con dos (2) funcionarios encargados de sensibilización y capacitación en el tema.
- c. Departamento de Promoción de la Mujer Trabajadora, que además de sensibilizar y apoyar, sus seis (6) integrantes, educan, acompañan a las personas con problemas y asesoran en derechos laborales a las mujeres trabajadoras, dando seguimiento incluso a las denuncias en la IGT. Brindan formación a los funcionarios del MTPS en temas que le son propios.
- d. La Unidad de Protección del Adolescente Trabajador, que con seis (6) personas busca la erradicación del trabajo infantil a través de la prevención, educación, información, envío a la inspección en caso de posibles problemas, entre otros, y trabaja en relación directa con la Unidad de Inspección destinada al trabajo infantil.

¹⁰ Datos preliminares al mes de setiembre de 2008 alcanzados por la Inspección General del Trabajo que reflejan la información de la Dirección de Estadística Laboral, aunque con meses de cierre diferentes para ciudad capital y regiones: ciudad capital al 11 de setiembre de 2008 y las regiones a junio y julio de 2008.

¹¹ Datos preliminares al mes de setiembre de 2008 alcanzados por la Inspección General del Trabajo que reflejan la información de la Dirección de Estadística Laboral, aunque con meses de cierre diferentes para ciudad capital y regiones: ciudad capital al 8 de setiembre de 2008 y las regiones a junio y julio de 2008.

-
- e. Departamento del Adulto Mayor, encargado de supervisar programas de aporte económico, especialmente el bono para adultos en casos de extrema pobreza. Cuenta con casi sesenta (60) funcionarios.
 - f. Departamento de Higiene y Seguridad Ocupacional. Formado por ocho (8) funcionarios en Ciudad de Guatemala y cuyas funciones esenciales son asesorar a empresas sobre riesgos, educar en prevención y crear comités bipartitos de seguridad e higiene en las empresas.

La función técnica de seguridad y salud es encomendada a los técnicos que realizan visitas de asesoría a pedido de parte (la empresa, un trabajador o incluso algún departamento del MTPS) o programadas (de oficio). Aplican como texto básico el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 28 de diciembre de 1957, cuyo artículo 11° establece que *“corresponde al Ministerio de Trabajo y al Instituto Guatemalteco de Seguro Social aplicar de forma coordinada la higiene y seguridad, asesorando, dotando de recursos técnicos, investigando accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y promoviendo creaciones de seguridad e higiene, atribuyendo a los empleadores el deber de cumplir con las recomendaciones y facilitar las inspecciones”*. Son pues estos ocho funcionarios los que en colaboración con la inspección general de trabajo realizan las funciones del Ministerio a este respecto.

Realizan visitas preventivas cubriendo sólo la Ciudad de Guatemala aunque tienen tres (3) representantes en Quiché, Escuintla y Jutiapa. Su coordinación con la inspección de trabajo es insuficiente, y aunque a veces actúan en conjunto, aunque no más del 20% del total de las visitas.

Sin perjuicio de las obligaciones del Código de Trabajo y del Reglamento de Seguridad e Higiene, así como de los Convenios internacionales ratificados por el país, los accidentes de trabajo no se comunican oficialmente (de hecho no se comunican a ninguna dependencia del MTPS ni de la administración pública) y no existe un listado legal de enfermedades profesionales.

Se trata de un departamento preventivo y educacional. No realiza ninguna acción en el sector agrícola y la falta de medios (ver infra) afecta las actuaciones fuera de la capital.

6.1.3 El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Conforme al artículo 198° del Código de Trabajo, “todo patrono está obligado a acatar y hacer cumplir las medidas que indique el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social con el fin de prevenir el acaecimiento de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales”.

Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo asigna competencias y actuación en esta materia al establecer que el MTPS y el IGSS “por medio de sus técnicos e inspectores, velarán por el cumplimiento y respeto de los Reglamentos de Higiene y Seguridad en el trabajo, así como de las recomendaciones técnicas que se dicten sobre el particular”.

Conforme a la Ley del IGSS (art. 50°) y al Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuenta con dos dependencias inspectoras:

- a. La División de Inspección Patronal, dependiente de la Subgerencia de Administración de la Seguridad Social; y,

-
- b. La Sección de Seguridad e Higiene y Prevención de Accidentes, dependiente del Departamento de Medicina Preventiva que forma parte de la Subgerencia de Prestaciones de Salud.

La División de Inspección Patronal cuenta con setenta y una (71) personas a nivel central (Departamento de Guatemala y municipios) de los cuales sesenta (60) son inspectores. Se divide en seis secciones: planificación, incidencias patronales, notificaciones, invalidez, vejez y supervivencia, y la de afiliación corriente y enfermedades catastróficas. La de planificación recibe las denuncias de otros órganos o personas individuales y en función de la materia atribuye la orden de servicio para que actúe una de las secciones.

La sección de Seguridad e Higiene y Prevención de Accidentes cubre la mayor parte del país excepto ocho departamentos. Cuenta con quince (15) técnicos-inspectores en la Ciudad de Guatemala dedicados a prevención, asesoramiento, educación y constitución de comités bipartitos que actúan como unidades de gestión. En los demás departamentos cuentan con uno o dos técnicos, salvo en Escuintla donde un proyecto piloto asignó cuarenta (40) inspectores-promotores de seguridad e higiene que si bien continuaron el proyecto inicial siguen ejerciendo las mismas funciones.

6.1.4 Carrera administrativa

La carrera administrativa y el estatuto funcional se rigen por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y por el reciente pacto colectivo de Condiciones de Trabajo entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Sindicato General de Empleados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (SIGEMINTRAB) de fecha 3 de abril de 2008, cuyas cláusulas 25°, 26° y 27° regulan los requisitos para el primer ingreso, la promoción o ascenso de personal y el régimen de la carrera administrativa, respectivamente.

Los funcionarios y servidores pueden ingresar por oposición (es el caso de los inspectores), por libre designación a un puesto de confianza, o por contratación de servicios profesionales y técnicos. El MTPS cuenta en todo el país con unos 941 empleados (593 nombrados, 40 funcionarios designados, 51 contratados por servicios profesionales y técnicos y 257 contratados para el Programa del Adulto Mayor).

Actualmente hay 243 inspectores (este número comprende notificadores, conciliadores, inspectores que realizan cálculo de prestaciones, inspectores que absuelven consultas y proporcionan información, inspectores que tramitan los incidentes ante el Organismo Judicial, a quienes adjudican los casos ante las solicitudes de inspección, así como a los inspectores visitantes de centros de trabajo). Otros veinticinco (25) inspectores se encuentran destacados en otras funciones pero contratados nominalmente como inspectores (están distribuidos en procuraduría, empleo, discapacidad, secretaría general; Algunos son nombrados por disposición superior, en tanto que otros por propia solicitud.).

El ingreso por oposición se basa en el cumplimiento de los requisitos del perfil (dos son los perfiles: Asistente Profesional II, III y IV y Jefe Técnico II para la especialidad de inspección) que son perfiles generales adaptados en lo técnico y fijados por la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Si bien el Asistente Profesional y el Jefe Técnico realizan funciones de “inspección” el primero requiere de estudios universitarios (puede ser titulado universitario) y el segundo bachiller (nivel medio y cursos de capacitación). Los puestos son convocados a llamado interno y se asignan si están adecuados al perfil.

En el pacto colectivo entre el MTPS y el SIGMITRAB se estableció que la nueva convocatoria debe realizarse con exámenes mas adecuados e incluso se ha previsto hacer un

primer plan de formación del MTPS por la Dirección de Recursos Humanos. Anteriormente cuando las multas se recaudaban por la inspección el importe recibido era utilizado para la formación de inspectores. A falta de estos ingresos la capacitación es general, episódica y focalizada en temas jurídicos.

Los salarios son diferentes y el salario base del Jefe Técnico II es de Q. 1,649 (Quetzales), el Asistente Profesional II percibe como salario base Q. 2,120, y el Asistente Profesional III percibe como salario base Q. 2,281. El salario base se complementa con Q. 1,000 por especialidad de inspección y con dos bonos de Q. 250 y Q. 400, respectivamente; este último como bono por transporte, de acuerdo al pacto colectivo antes referido. Ello hace un monto total de Q. 3,300 (US\$ 433)¹², Q. 3,770 (US\$ 494) y Q. 3,931 (US\$ 515) para cada categoría, que puede ser incrementado en Q. 1,000 como complemento a favor de algunos trabajadores por decisión del Despacho Ministerial.

Las funciones que realizan tanto el Jefe Técnico II como el Asistente Profesional II son muy similares y cualquiera de los inspectores puede ser nombrado supervisor sin que haya un escalafón que implique un aumento de su salario o un cambio o ascenso en la jerarquía.

El personal calificado como asistente técnico puede ser reclutado para un departamento, pero eso no ocurre con los calificados como Jefes que son reclutados a nivel central y a disposición del inspector general en su destino.

Existe un Acuerdo de Formación a través de diplomados con la Universidad de San Carlos, pero es general para el Ministerio y focalizado en temas jurídicos.

Los funcionarios de seguridad y salud se someten al mismo régimen; son funcionarios pero en su perfil técnico no existen especialistas industriales.

Los inspectores del IGSS son también funcionarios e ingresan por oposición con una clasificación distinta de puestos que es propia de esta entidad autónoma. Los inspectores de seguridad social se clasifican en grado A y B. El salario del grupo B es de Q. 4,200 (US\$ 551) y de unos Q. 4,000 (US\$ 524) los del grupo A (el nivel mínimo académico es de bachiller y algunos tienen educación universitaria y licenciatura). Los inspectores de seguridad y salud son bachilleres con formación específica. Cuentan además con dos médicos que tienen un salario de Q. 4,200.

6.2. Visitas de inspección

6.2.1. La inspección de la Visitaduría de la Inspección General del Trabajo

La inspección se realiza luego de recibir una denuncia por escrito, verbal, por teléfono, por correo electrónico o por una decisión de la propia IGT. Pueden ser ordenadas como consecuencia de una denuncia o de oficio. En el área metropolitana el trabajador, trabajadores o los sindicatos pueden presentar sus quejas directamente en las oficinas del MTPS a través de inspectores encargados de la recepción de las denuncias, en el mismo ambiente en que se realiza el cálculo de prestaciones laborales y se programan las conciliaciones. Dos (2) inspectores reciben las consultas de los trabajadores e ingresan la solicitud en un programa de computación en el que en forma automática se indica el nombre del inspector, sin que éste

¹² Al tipo de cambio de 1 US\$ = Q. 7.62

participe de la decisión. También existen inspectores que atienden emergencias y hacen turnos. Las inspecciones se realizan como consecuencia de una denuncia y no a través de una planificación. Prácticamente el 90% de las actuaciones son a solicitud de parte.

Para la visita el inspector se identifica con su credencial y presenta además una orden de inspección, procediendo a realizar las entrevistas y a solicitar información y documentación. Si encuentra infracciones, realiza una “*prevención*” que consiste en advertir la infracción y fijar un plazo, en forma discrecional en atención a cada caso, para que se cumpla la recomendación bajo apercibimiento de inicio del procedimiento para la imposición de sanción.

Luego de la segunda visita (reinspección) y de otorgar audiencia al empleador, que se hace en la misma acta de reinspección, si se verifica que continúa el incumplimiento corresponde hacer un “*memorial de incidente*” que contiene encabezado, hechos de actuaciones, razonamiento lógico jurídico, fundamentos y conclusiones; es decir realizan un nuevo informe para presentar la demanda a través del procedimiento de incidente judicial que debería ser más breve que el procedimiento ordinario. Por lo general, pueden hacerse más de dos visitas, incluso en algunos casos se llega al exceso de realizar hasta ocho visitas. Ello depende del inspector de trabajo y de la materia de que se trate.

El “*memorial de incidente*” es notificado al patrono a través de los inspectores notificadores y luego se organiza un expediente para ser presentado ante el Poder Judicial como un incidente judicial a fin de que se proceda a la imposición de la sanción y multa.

Obstrucciones

La obstrucción aparece regulada de forma tacita y sin definición expresa en el Art. 281°, inciso f) del Código de Trabajo y plantea un trámite general (ver infra multa). Es una consecuencia de la obligación del empleador de atender y dar facilidades al inspector y es la infracción a esta obligación la que configura una obstrucción. Debe notificarse al empleador de la obstrucción en el momento de la visita o se fija un aviso en la puerta a fin de cautelar el derecho de defensa de la empresa. Luego se hace un “*memorial de incidente*” que pasa a Asesoría Jurídica y que es presentado al Juzgado de Trabajo y Previsión Social para tramitarse como un incidente judicial de imposición de multa.

6.2.2. Las visitas de los técnicos de seguridad e higiene ocupacional

La visita de carácter preventivo se practica siguiendo una guía de verificación (*check list*) sectorial y termina con un pliego de recomendaciones con propuestas y plazos que se entregan a la empresa y que se registra de forma manual, sin que se cruce o combine con cualquier otro registro de la inspección general. Pueden hacer reinspecciones hasta 4 veces y si existe incumplimiento o consideran que ha existido negligencia lo comunican a la inspección para que prevenga e inicie el trámite de sanción.

6.2.3. Las inspecciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Los inspectores de la División de Inspección Patronal del IGSSS tras recibir la orden de servicio visitan la empresa una o dos veces, pudiendo la segunda requerir que se les aporte documentación o se cite a los representantes para que asistan a las dependencias del IGSS. En caso de incumplimiento y sin perjuicio de la acción administrativa pueden proceder al registro de oficio del trabajador en la seguridad social.

Los inspectores de seguridad e higiene visitan la empresa y actúan por programación (90%) efectuando un 10% de visitas por denuncia y tan solo un 1% de visitas se practican de manera conjunta con la inspección de trabajo. No pueden sancionar sino que emiten un Informe y dan plazos para que corrijan las deficiencias, visitando hasta tres veces la empresa antes de remitir el expediente a la IGT para el inicio del trámite de imposición de multa. Para el año 2007 se realizaron 2,772 primeras inspecciones y 3,265 reinspecciones, haciendo un total de 6,037 actuaciones inspectoras.

Las dos inspecciones del seguro social apenas coordinan su actuación con la IGT y con los técnicos de la Dirección General de Previsión Social, siendo la colaboración prácticamente inexistente.

6.3. Recursos materiales

Los inspectores de trabajo pueden acceder a un número reducido de vehículos pero deben esperar a la asignación correspondiente y proceder a una programación de actividades de acuerdo con esta asignación.

Según información de los inspectores recién salen a realizar las visitas a las 11:00 ó 11:30 a.m. y deben asumir responsabilidades de cuidado del vehículo, además de esperar a que le proporcionen combustible.

En la mayoría de los casos en que no se le asigna vehículo, el inspector debe pagar la movilidad, incluso la del interesado, debiendo utilizar el transporte público. Los inspectores se desplazan en buses de servicio público, si no tienen vehículo. Se quejan porque los vehículos son utilizados para otros fines diferentes de la inspección.

Los técnicos de seguridad e higiene de la DGPS no cuentan con suficientes medios de desplazamiento, útiles de medición, ni computadores.

En cuanto al IGSS, los inspectores cuentan con vehículos del parque móvil y tienen un bono de movilidad. Además cuentan con apoyo informático.

6.4. Multas y procedimiento sancionador

En acatamiento de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de 3 de agosto de 2004, el Departamento de Visitaduría de la Inspección General de Trabajo no aplica directamente sanciones. En caso de encontrar violaciones a las normas laborales procede, discrecionalmente salvo que se trate de una primera visita donde esta obligado a prevenir o advertir al empleador de que debe dar cumplimiento a determinada obligación dentro de un plazo establecido, dejándose constancia en un acta. Al vencimiento del plazo se practica una reinspección en la que se verifica si se cumplió con la prevención efectuada; no obstante, en algunos casos se ha advertido un uso excesivo de reinspecciones que alargan innecesariamente el procedimiento, sobre todo en los casos de conflictos colectivos, en los que se practican hasta ocho (8) o diez (10) visitas de inspección.

Si persiste el incumplimiento detectado el inspector de trabajo elabora un “memorial de incidente” con el objeto que el expediente sea remitido al Organismo Judicial para que se imponga la sanción correspondiente por haber incurrido en falta laboral. A partir de este momento las actuaciones de la inspección se centran en la imposición de la multa, sin volverse a hacer énfasis en el cumplimiento de la infracción detectada, ni en la vía administrativa ni en la judicial. Esto ocurre a pesar que el Art. 271º, inciso d), señala que “*La imposición de la sanción es independiente y no exime al infractor del cumplimiento de sus obligaciones contractuales o legales*”; y que el inciso e) del mismo artículo señale expresamente que

“Además del pago de las sanciones impuestas, el infractor queda obligado a subsanar la irregularidad en el plazo final que fije la misma resolución, de la cual se enviará copia certificada a la Inspección General de Trabajo para que se verifique su cumplimiento”.

Al darse por agotada la vía administrativa el trabajador debe paralelamente acudir al Organismo Judicial para plantear su demanda a fin de obtener atención a su reclamo, en forma independiente al trámite de incidente judicial seguido por los inspectores de Trabajo para la imposición de la multa. El trabajador de escasos recursos tiene la posibilidad de solicitar la asistencia de la Procuraduría de Defensa del Trabajador del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que se encarga de tramitar procesos ante el Organismo Judicial. En lo que respecta a las inspecciones sobre seguridad y salud en el trabajo que son practicadas por personal de la Dirección General de Previsión Social, a las que se les denomina “visitas técnicas”, tienen la particularidad que no concluyen en prevención o advertencia, pues los “técnicos” sólo tienen la facultad de efectuar recomendaciones en el caso de encontrar incumplimientos de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo. En casos extremos recurren a la IGT para que un inspector del Departamento de Visitaduría efectúe la prevención y elabore el posterior memorial de incidente.

La IGT cuenta con un Departamento de Asesoría Jurídica que, entre otros aspectos, se encarga de preparar los expedientes que se remiten a los Juzgados de Trabajo del Organismo Judicial, que en el momento son ocho (8) en la Ciudad de Guatemala, aunque muy próximamente se duplicarán en número. Al momento de la elaboración de este Informe la Asesoría Jurídica de la IGT gestiona 6,807 expedientes en trámite por la vía de incidentes judiciales ante el Organismo Judicial para la imposición de las sanciones, algunos iniciados en el año 2004, en tanto que 869 casos estaban siendo preparados para la presentación de la correspondiente demanda ante los Juzgados de Trabajo.

Para la admisión de la demanda en vía incidental debe elaborarse una demanda judicial con todas las formalidades que la Ley del Organismo Judicial requiere, que es suscrita por el Inspector de Trabajo que elaboró el acta de inspección. Adicionalmente, se debe acreditar su condición de funcionario activo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, acompañar todas las pruebas que acrediten que efectivamente se ha constatado una violación de la legislación laboral. Si no se cumple con alguna de las numerosas formalidades el expediente no es admitido a trámite en el Organismo Judicial. Llama la atención que en todos estos casos los inspectores de trabajo se convierten en litigantes ante el Organismo Judicial pues son ellos los que tienen que suscribir el memorial de incidente; se han dado casos en que inspectores han sido sancionados a título personal por el Organismo Judicial por su actuación como litigantes, en lugar que sea la IGT la que promueva tales acciones. Esta atribución y requisito de admisión de los incidentes habría sido requerido por el Organismo Judicial en aplicación del artículo 280°, inciso e) del Código, según el cual vencido el plazo el inspector levantará acta y dará audiencia al empleador y promoverá la acción administrativa; y el artículo 415° del mismo Código de Trabajo conforme al cual el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General del Trabajo tiene acción directa para promover y resolver acciones contra las faltas y contra las leyes de Trabajo y Previsión Social.

Además de lo expresado, deben acompañarse cinco copias de todos los actuados con la presentación de la demanda. En Ciudad de Guatemala y en las Oficinas Departamentales los inspectores de trabajo que practicaron las visitas deben encargarse de la redacción de las demandas o memoriales de incidente. En la Ciudad de Guatemala el Departamento de Asesoría Jurídica de la IGT, conformado por nueve personas –de los cuales seis (6) son inspectores de trabajo sin contar a la Asesora Jurídica-, es el que se encarga de la posterior tramitación una vez que ha recibido el memorial de incidente del inspector de trabajo que practicó la visita, lo que implica asumir el impulso del proceso y la presentación de toda clase de recursos para que el procedimiento culmine. En las Oficinas Departamentales, son los

propios inspectores que realizaron la visita, los que se encargan de la tramitación judicial de los procesos.

En Ciudad de Guatemala el promedio de duración de los procesos judiciales es de un año para la primera instancia y de medio año en la segunda instancia, pero los más antiguos datan hasta de cuatro (4) años. Debido a los exigentes requisitos formales para la admisión a trámite de los incidentes y al escaso número de personal del Departamento de Asesoría Jurídica, así como de los inspectores de trabajo que además de sus visitas a centros de trabajo deben encargarse de la redacción de los memoriales de incidentes, la IGT se toma aproximadamente seis (6) meses para interponer los incidentes ante los Juzgados de Trabajo. El Artículo 271°, inciso a) del Código del Trabajo prevé que la acción para iniciar el procedimiento y la sanción administrativa prescriben en seis meses, por lo que si la IGT se demora más de ese plazo, no son admitidos a trámite los incidentes.

Estos plazos son aún mayores cuando el Juez de Trabajo no es del criterio que tales procesos se deban tramitar por la vía del incidente prevista en el Art. 135° y siguientes de la Ley del Organismo Judicial, sino a través de la vía ordinaria. El trámite incidental es aplicable a toda cuestión accesorio que sobrevenga y que no tenga señalado por la ley un procedimiento específico, pero debe darse audiencia al empleador y posteriormente abrirse a prueba el proceso para recibirse las ofrecidas al promover el incidente como al evacuar la audiencia. Se pueden realizar hasta dos audiencias para el examen de las pruebas, luego de lo cual el juez resuelve el incidente mediante sentencia que es apelable ante la Corte de Apelaciones con sede en la Ciudad de Guatemala.

A pesar que el trámite judicial por vía de incidente es aparentemente sencillo y breve, está sujeto en muchos casos a acciones dilatorias como recursos de nulidad y hasta recursos de amparo constitucional, en la medida que la legislación procesal vigente en el país ha establecido que no hay ámbito en que no sea susceptible su interposición. Si fuere éste el caso el proceso incidental de imposición de sanciones se paraliza al menos por dos años hasta que el recurso de amparo se resuelva. En estos procesos se aplica la regla de que el juez no puede subsanar las deficiencias de las partes.

De acuerdo con lo dispuesto por el Art. 271° del Código de Trabajo, el monto de las multas es entre tres (3) y catorce (14) salarios mínimos mensuales vigentes para actividades no agrícolas (actualmente es de Q. 48.50 diarios o Q. 1,455 mensuales, lo que equivale a USD 6.37 diarios o USD 191.10 mensuales), cuando se trata de una disposición prohibitiva; entre tres (3) y doce (12) salarios mínimos mensuales cuando se trata de una disposición preceptiva; entre seis (6) y catorce (14) salarios mínimos mensuales cuando se trata de disposiciones sobre higiene y seguridad en el trabajo; entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos mensuales si se trata de disposiciones referentes a huelga o paro en el caso de empleadores y de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales en el caso de trabajadores; y para cualquier otra violación disposición preceptiva del Código, entre dos (2) y nueve (9) salarios mínimos mensuales en el caso de empleadores, y entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos diarios, si se trata de trabajadores.

La obstrucción a la visita de inspección no está tratada ni sancionada de manera especial por el Código de Trabajo, contribuyendo a que la IGT enfrente a menudo casos de resistencia injustificada a la vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones. El Art. 281°, inciso c) del Código de Trabajo establece que en tales casos debe recurrirse al Organismo Judicial, lo que se hace a través del mismo trámite incidental antes descrito con todas las dificultades que éste ofrece y que no es disuasorio por falta de efectividad. Esta norma también señala que pueden solicitar el auxilio de las autoridades o agentes de policía en el caso que se les impida el ingreso a los inspectores de trabajo, pero esta facultad no es utilizada, pues en los casos que sí se hizo, la negativa también alcanza a la Policía. En la Oficina Departamental de Escuintla se analizó un expediente en que ante la obstrucción denunciada al Organismo Judicial en vía

incidental se había impuesto una sanción en sólo dos meses, pero no se había dispuesto la realización de nueva visita de inspección en el mismo centro de trabajo por falta de personal y por exceso de trabajo.

Como se señaló anteriormente, de acuerdo con el artículo 271°, inciso e) del Código de Trabajo, además del pago de las sanciones impuestas, el infractor queda obligado a subsanar la irregularidad en el plazo final que fije la misma resolución, de la cual se enviará copia certificada a la Inspección General del Trabajo para que verifique su cumplimiento. No obstante, en la práctica esta disposición no se cumple.

6.5. Registro de empresas

La IGT no tiene acceso a información del registro de empleadores del IGSS ni a alguna base de datos de la administración tributaria. Tampoco tiene acceso al registro mercantil (inscripción de empresas) que permita formar una base de datos para el seguimiento de las empresas y la atención de las inspecciones.

Existe un Sistema de Información Laboral (SIL) que sólo es de aplicación para el seguimiento de los casos de inspecciones en la visitaduría pero no opera como registro de empresas, sino de información sobre cada expediente abierto para la inspección. Este sistema se aplica en la ciudad capital y en algunas de las regiones pero no está interconectado y únicamente brinda información sobre cada caso. No tiene información sobre casos anteriores, que permita conocer la situación de cada empresa.

El IGSS cuenta con un importante registro informatizado de empresas que supera las 120.000. Este registro es utilizado por la División de Inspección Patronal y por la Sección de Seguridad e Higiene Ocupacional. En éste se registran todas las afiliaciones de oficio, los informes de recaudación y toda información relativa a la seguridad social de la empresa. Los datos no se comparten con otras instituciones.

La Sección de Seguridad e Higiene accede al mismo registro de empresas y ha documentado incidencias en relación a 32.000 empresas registradas.

6.6. Tripartismo e inspección del trabajo

En la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo se ha formado una subcomisión denominada Foro de Discusiones relativas a la Inspección General del Trabajo en la que se han presentado diferentes propuestas realizadas por los actores tripartitos, así como la elaboración de una hoja de auto evaluación de empresas que se encuentra en la página web del Ministerio.

Los empleadores consideran que la función de la IGT no debe resumirse a una labor de fiscalización, sino también debe comprender una labor de prevención y de asistencia técnica. En este sentido, los empleadores expresaron su interés en una mejora de la efectividad de la inspección del trabajo a través de proceso de profesionalización y de unificación de criterios administrativos. Los empleadores han propuesto la creación de una IGT que sea “fortalecida y autónoma”, una “superintendencia” en la que los actores sociales tendrían mas peso. Los empleadores consideran el desarrollo del formato de auto-evaluación como instrumento de agilización y simplificación de los trámites y han insistido sobre las experiencias exitosas de resolución alternativa de conflictos (RAC) en el MTPS. Insisten igualmente en reforzar la acción de la comisión tripartita dándole mas poder dentro del marco del sistema de inspección.

Los trabajadores consideran que la inspección no responde a la obligación de tutelar los derechos de los trabajadores tanto por una evidente falta de recursos como por la falta de

conocimiento técnico y capacitación de los inspectores. Los trabajadores subrayaron los compromisos del Libro Blanco relativos al fortalecimiento de la inspección del trabajo. Señalaron igualmente que la corrupción es un problema mayor y que la insuficiencia de los salarios la facilita. De igual forma indicaron que no existe competencia en materia de seguridad y salud y sectores como el agrícola se ven muy perjudicados. También manifestaron que la visita programada no se realiza en la práctica y que esto resta eficacia. En general, consideran que hay una cultura de incumplimiento. El Ministerio debe otorgar a la IGT un presupuesto suficiente y hacer selecciones profesionales por oposición real. En cuanto al procedimiento sancionador, los trabajadores creen que la IGT tiene que mejorar su capacidad de sanción por vía administrativa.

7. Conclusiones

7.1. Estructura y composición

El servicio de inspección no es homogéneo ni está unificado, pues se encuentra fraccionado entre la Inspección General del Trabajo, la Dirección General de Previsión Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sin canales institucionales de comunicación ni coordinación de actividades a pesar de las disposiciones legales y reglamentarias que recomiendan un trabajo conjunto. Esta falta de integración y de coordinación reduce la efectividad de la inspección pues no se ordenan las actividades, no permite utilizar adecuadamente la información y no se optimiza la utilización de los recursos con los que cuentan.

La coordinación entre la Inspectoría General del Trabajo y las Oficinas Regionales se realiza de modo general y no se encuentran instrucciones o directivas de alcance nacional. En realidad, la Inspección General del Trabajo realiza fundamentalmente funciones propias de un órgano de la capital lo que reduce su actuación a nivel nacional en la planificación, instrucción y organización de actividades. No obstante, con frecuencia las actuaciones de la inspección se organizan desde la ciudad capital e incluso se envían inspectores desde esta dependencia actuando directamente en cada ciudad donde sea requerida.

Los calificados como Inspectores de Trabajo según el Código de Trabajo cumplen una serie de funciones que limitan la realización de las actividades de visitaduría y afectan la utilización de funcionarios y servidores públicos especializados en funciones que pueden ser realizadas por otros funcionarios y no por inspectores de trabajo. En efecto, la realización de funciones de cálculo de prestaciones, adjudicación de denuncias, asesoría de trabajadores y empleadores, evacuación de consultas escritas frente al pedido de trabajadores y empleadores, aprobación de reglamentos internos de trabajo, realización de notificaciones e incluso las funciones de conciliación son realizadas por inspectores de trabajo, a menudo de forma exclusiva, limitando así la tarea de verificación del cumplimiento de la ley. Ello se aprecia del escaso número de inspectores que realizan funciones de visitaduría en la capital.

Existe una evidente descoordinación del sistema de inspección compuesto por diferentes inspectores del MTPS y del IGSS que operan separadamente y con funciones paralelas. Esta situación se agrava con la existencia de técnicos de seguridad y salud en la Dirección General de Previsión Social del MTPS que realizan labores paralelas a las de los inspectores de la Sección de Seguridad e Higiene del IGSS. No existe una inspección integrada para lograr mayor eficacia y un mejor aprovechamiento de los recursos. No se utiliza a las inspecciones de salud como órganos técnicos y las visitas conjuntas son muy escasas.

Siendo el MTPS el órgano rector y encargado de hacer cumplir la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, los técnicos de la DGPS podrían asumir funciones en materia

de aprobación de reglamentos internos de empresa (en la parte de seguridad y salud) hoy en manos de los inspectores de trabajo, de asesoramiento general a la inspección y de seguimiento de accidentes de trabajo, así como apoyar a los inspectores en temas de prevención, elaboración de guías de verificación (*check list*) de seguridad y salud, y formación en general.

La paralización de actividades y procesos en caso de riesgo inminente parece impensable y no se realiza en la práctica, quizás como consecuencia de la competencia sancionadora que ejerce el Organismo Judicial, lo que genera un vacío evidente y contraviene Convenios de la OIT.

No existe un registro de accidentes profesionales (a pesar que sí existe la obligación) ni un listado de enfermedades profesionales, lo que tiene severas implicaciones para el seguimiento de la seguridad y salud. Esta situación además de afectar la seguridad e higiene, contraviene las normas ratificadas de la OIT.

La inspección focaliza sus actividades en torno a las empresas de la economía formal (lo que según datos del IGSS comprende un 29% de la población) y no existen planes de inspección específica en el MTPS para las empresas de la economía informal, limitando la cobertura de la acción inspectora. Según la información estadística, el principal reclamo para la intervención de la Inspección del Trabajo se presenta en el caso de despidos.

Existe una descoordinación geográfica y en particular una falta de cobertura departamental suficiente. Si bien se están haciendo esfuerzos para mejorar la descentralización existen departamentos sin presencia eficiente de la inspección. La IGT no ejerce plenamente las labores de coordinación y dirección, concentrando sus actividades en la ciudad capital, en la que no existe un coordinador regional o un delegado departamental.

7.2. Carrera administrativa

Si bien existe la idea de carrera administrativa, a pesar que los puestos de inspección deben ser asignados solamente por oposición, no existen garantías de acceso público y los requerimientos académicos son insuficientes (educación secundaria). No existe un verdadero proceso independiente y técnico de selección, lo que genera dificultades para que la independencia y la profesionalidad de la inspección se garantice.

La clasificación y tipificación de los puestos es confusa y no responde a las necesidades y responsabilidades del puesto. En efecto, funciones equivalentes en la práctica son tipificadas de dos formas diferentes (jefe técnico y asistente técnico) con salarios diferentes para ejercer funciones de inspección. Además no hay una verdadera definición del puesto de inspector de trabajo, lo que llega a interferir el proceso de imposición de sanciones pues el Organismo Judicial a menudo no les reconoce como autoridad pública inspectora en base a un nombramiento general. Tampoco hay progresión de carrera ni escalafón. Los salarios son insuficientes para garantizar la retención del personal y su verdadera independencia. De hecho el MTPS abona remuneraciones inferiores a funcionarios de responsabilidad similar en otros Ministerios o Instituciones Públicas.

No hay una verdadera formación inicial, ni tampoco formación continua. Tampoco existe una regulación de la formación para el caso de la inspectoría de trabajo de acuerdo a su especial actividad. Además, el hecho de haberse visto privados de los recursos que aportaban las multas ha llevado a que la formación que realizaba la Inspección General ahora dependa de la Oficina de Recursos Humanos que debe elaborar un plan general.

7.3. Visitas de inspección

Pueden realizarse reiteradas visitas en un expediente, las cuales dependen del criterio del inspector o de la apertura de la empresa para presentar las pruebas o documentación requerida.

La reinspección puede en algunos casos ser excesiva y dilatada en el tiempo, además se trata de visitas paralelas y sin coordinación de las diferentes inspecciones, lo que duplica esfuerzos del Estado. Salvo en el IGSS no se utiliza la citación como medio de evitar visitas innecesarias en casos documentales o para acreditar los pagos realizados.

No existe la definición de obstrucción, ni está tipificada aunque sí sancionada según los Arts. 281° inciso c) y 61° inciso f) del Código de trabajo. Tampoco es aplicada directamente lo que dificulta la acción del inspector de trabajo. No es así en el caso del inspector del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que puede inscribir de oficio.

Los inspectores carecen de medios materiales y de transporte suficientes, tampoco cuentan con lugares de trabajo convenientes y no tienen compensaciones por uso de transporte público.

No existe una planificación de actividades a nivel nacional. La actuación de la inspección es reactiva y actúa fundamentalmente en la atención de denuncias.

7.4. Multas y Procedimiento Sancionador

El procedimiento de inspección actual es largo, engorroso, difícil y tiene una duración demasiado extensa, haciéndose demasiado uso de reinspecciones *in situ*, y no tiene ninguna efectividad si se considera el trámite judicial de sanción que la IGT debe proseguir ante el Organismo Judicial. Aunque se sancionan infracciones con montos de multas de cierta entidad económica, las demandas judiciales son resueltas varios años después de constatada la violación de disposiciones legales. El procedimiento hace énfasis en la imposición de multas y no en el cumplimiento de la legislación trasgredida o violada.

7.5. Registro de empresas

No existe en el MTPS un registro de empresas y casi todos los registros son manuales. Además, el registro es por orden de entrada de la denuncia, no por empresa. El IGSS tiene un registro de empresa de uso restringido sólo utilizado por sus funcionarios. No se utiliza información de la Administración Tributaria ni del Registro Mercantil.

Los registros informáticos tienen una finalidad de seguimiento de casos más que de utilización para programación de actividades o para conocimiento de la situación de las empresas y no se encuentra integrado o interconectado a nivel nacional. El registro sólo se ha aplicado a algunas de las Oficinas Regionales.

7.6. Tripartismo

Es necesario valorar el papel del Foro Tripartito sobre inspección en el seno de la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales y convertirlo en una instancia integrada para mejorar la elaboración de políticas y programas de inspección.

Así mismo, los actores sociales guatemaltecos deben ser parte integrante y presente del sistema de inspección y participar en campañas educativas que promuevan el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Existe una clara cultura de incumplimiento y de tendencia a vulnerar reglas éticas que genera una desconfianza en relación al servicio público y, en particular, en relación a la inspección.

8. Recomendaciones generales

8.1. Estructura y funciones

- Es necesario proceder a una revisión y evaluación del número y funciones de los inspectores a fin de que realicen actividades propias de Visitaduría. Ello puede lograrse de modo progresivo a través del traslado de los inspectores que realizan actualmente funciones de notificación, asesoría jurídica, cálculo de prestaciones, aprobación de reglamentos internos de trabajo o absolución de consultas, a la sección de Visitaduría, conservando a los actuales inspectores conciliadores con esa función. De esta manera se incrementaría sustancialmente el número de inspectores de visitaduría y se tendría una mayor cobertura y efectividad de la inspección. En cualquier caso, los inspectores no deberían continuar realizando funciones de notificación, las cuales pueden ser asignadas a otro personal.
- Esta opción no requiere de una reforma legal sino de un reordenamiento y reorganización que tiene dos componentes: uno de carácter técnico y otro de carácter administrativo aplicable a estas secciones o áreas de la inspección general del trabajo y también en las regiones o departamentos.
- La inspectoría general del trabajo requiere concentrarse en las actuaciones contempladas en el Convenio núm. 81 relativas al cumplimiento de la ley y al asesoramiento técnico, pero no a las conciliaciones o a otras funciones. Sería recomendable evaluar una aclaración a nivel terminológico, dentro de los márgenes establecidos por el Código de Trabajo, acerca de las funciones de inspector-conciliador e inspector visitador.
- Debe evaluarse la asignación de puestos nominales y puestos funcionales a fin de garantizar que los inspectores realicen funciones de visitaduría en la ciudad capital y en las regiones o departamentos. Ello no significa la contratación de nuevo personal, sino una reasignación de funciones tratando en la medida de lo posible (con dificultades en regiones) de asignar funciones exclusivas a determinados inspectores de modo que las funciones no se consoliden sino que se realicen por separado con el mismo personal, generando entonces una nueva asignación de tareas o funciones.
- La Inspección General de Trabajo debe consolidar su carácter de autoridad central de inspección a diferencia de las actividades propias de la ciudad capital que pueden ser coordinadas por la Inspectoría General pero que deberían ser ejecutadas y encargadas por delegación o por otra asignación de funciones a un Delegado Departamental o Regional de la Inspección. La Inspección General del Trabajo debería supervisar, instruir, y planificar las inspecciones a nivel nacional y no concentrar sus funciones en la ciudad capital.
- Se recomienda la integración de las funciones de inspección en la Visitaduría de la Inspección General de Trabajo, con la de los técnicos del Departamento de Higiene y Seguridad Ocupacional de la Dirección General de Previsión Social, con el objeto de constituir un solo sistema de inspección integrado, especializado y polivalente, sin perjuicio de respetar el principio de especialidad de seguridad y salud en el trabajo. La Dirección General de Previsión Social actuaría en lo sucesivo como un órgano técnico

de rectoría de la prevención a nivel nacional. Es necesaria una revisión de las funciones de la Dirección General de Previsión Social a fin de que las inspecciones sean iniciadas por la Inspectoría General del Trabajo como un procedimiento de inspección. Así, los técnicos en seguridad y salud adquirirían las mismas funciones de prevención e iniciativa de sanción que tienen los inspectores de trabajo y no de solo recomendación como es actualmente.

- Es necesario establecer acuerdos institucionales de coordinación entre las inspecciones de seguridad y salud del IGSS y la IGT y la DGPS del MTPS, de manera que los técnicos del IGSS sean los asesores técnicos de los inspectores de trabajo y realizar visitas conjuntas o informes técnicos. Las actuaciones deben ser coordinadas y realizarse reuniones periódicas. Los funcionarios de la Dirección General de Previsión Social aparte de funciones mencionadas en las conclusiones deberían encargarse de realizar una coordinación activa y desarrollar planes generales y de formación técnica. Un programa piloto de acción conjunta con el IGSS sería deseable y puede realizarse en un sector concreto.
- Es recomendable la celebración de un Convenio de colaboración interinstitucional entre el MTPS y el IGSS que sobre la base de las normas vigentes sobre atribución de competencias y responsabilidades permita la actuación conjunta, el acceso a información y la programación y planificación de actividades en materia de prevención de riesgos y seguridad ocupacional, especialmente, el cumplimiento de funciones cuya responsabilidad recae en ambas instituciones.
- Es necesario instrumentar la notificación de accidentes de trabajo y el registro correspondiente ligándolo a las labores de inspección. Se trata de elaborar una norma reglamentaria y un instructivo que determine la situación y crear un registro común con el IGSS ligado al registro de empresas.
- Es necesario seguir desarrollando el plan de descentralización administrativa en todo el país; experiencias como la de Escuintla en seguridad e higiene son deseables de ser realizadas y ampliadas a otros temas en varias oficinas departamentales. Un instructivo interno de organización y funciones y un reglamento serían deseables.
- Deberán ponerse en práctica medidas para facilitar la paralización de actividades en caso de riesgo inminente y en forma práctica por los inspectores visitantes.

8.2. Carrera Administrativa

- Debería instrumentalizarse un proceso de selección específico para los inspectores. Para ello deberán elaborarse pruebas de selección apropiadas y un proceso de formación inicial. La convocatoria de nuevas plazas (que comprendería 25 plazas pendientes o el número que corresponda) puede ser una oportunidad para aplicar un plan piloto con un nuevo mecanismo de ingreso y con nuevas reglas para los inspectores de trabajo.
- Deberían celebrarse acuerdos con instituciones técnicas y universidades para garantizar información de calidad y continua. La enseñanza a distancia puede ser un medio adecuado. Debe también elaborarse un plan de formación técnica en particular en temas de seguridad y salud, fundamental para los inspectores de trabajo.
- Es necesario establecer programas de formación y capacitación de inspectores teniendo en consideración la integración de funciones y la polivalencia en el cumplimiento de actividades.

-
- Debería modificarse el perfil de los puestos de trabajo de la inspección estableciendo las categorías y requisitos técnicos mínimos al menos de carrera universitaria de grado medio para las nuevas contrataciones y sin efecto retroactivo.
 - Es necesario establecer un nuevo sistema de clasificación y un escalafón para los inspectores visitantes.
 - Es necesario revisar y actualizar los salarios y los complementos, en especial un complemento por el transporte requerido por los inspectores de trabajo para la realización de las visitas.
 - En el contexto de las normas generales de la administración pública, sería recomendable establecer reglas especiales de ética para los inspectores visitantes.

8.3. Visita de inspección

- Es necesario elaborar manuales de procedimientos y técnicos, guías de verificación (*check list*), registros, modelos de actas, entre otros, para desarrollar mejor las visitas y evitar excesivas reinspecciones.
- Se debe realizar un diagnóstico de necesidades materiales de la inspección para determinar los medios mínimos necesarios para su funcionamiento con eficacia y mejorar su organización administrativa, tanto en medios como en su mantenimiento, tomado en consideración la situación económica y de recursos con los que cuenta el MTPS a nivel nacional. Esta evaluación requiere la participación de la Administración y de las dependencias técnicas como la IGT y la DGPS.
- Se recomienda revisar la intervención de la IGT en el procedimiento de inspección a fin de incorporar medidas prácticas de seguimiento en los expedientes sobre el cumplimiento de la observación legal efectuada por el inspector al tiempo que se ejecuta el pago de la multa.
- Las inspecciones deben ser realizadas siguiendo una planificación y programación de actividades de alcance nacional y con énfasis en las campañas u operativos que permitan dedicarse a la comprobación de determinados temas o realizadas de modo conjunto con otras entidades a las que tengan competencias de inspección.
- Se recomienda utilizar en mayor medida las citaciones a los empleadores para que se apersonen a las oficinas del MTPS a nivel nacional a fin de acreditar el pago de sus obligaciones o a presentar documentación, especialmente en el caso de verificaciones de contenido económico que requieran la presentación de documentos de pago, sustituyendo así la reinspección por la citación al MTPS en la que el inspector recibirá la información. Es importante que esta actuación sustituya la necesidad del desplazamiento del inspector que causa costos y requerimiento de tiempo para el inspector de trabajo.

8.4. Multas y Procedimiento Sancionador

- Con el objeto de lograr efectividad y celeridad, debe analizarse la posibilidad de regular un procedimiento administrativo que respetando el derecho de defensa de los empleadores y en el marco de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 3 de agosto de 2004, reconozca la facultad a la IGT de imponer sanciones que sean susceptibles de impugnarse y analizarse en una segunda instancia también administrativa; sin perjuicio de la acción contencioso administrativa si se mantuviera

la disconformidad con lo resuelto por la IGT. Un procedimiento de estas características podría ser consensuado en forma tripartita en el seno de la Comisión Tripartita de Normas Internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- Alternativamente, si se decidiera mantener la vía judicial, podrían crearse normas especiales de naturaleza procesal que agilicen la tramitación de los incidentes, para lo cual habría que modificar la Ley del Organismo Judicial. En este caso, también deberían ser informados y difundidos los criterios de actuación judicial en la imposición de sanciones y en el procedimiento incidental de modo que se facilite la procuración judicial por parte de la IGT.

8.5. Registro de empresas

- Es necesario establecer un programa de registro en el MTPS que permita valorar y utilizar el que tiene en funcionamiento el IGSS para el seguimiento de las empresas a través de la inspección creando uno aplicable a la inspección del MTPS con cobertura nacional.
- Es recomendable la celebración de convenios de cooperación interinstitucional con la Administración Tributaria y con el Registro Mercantil, para compartir la información que éstos poseen y para elaborar una base de datos y registros de la inspección.

8.6. Tripartismo

- Elaborar un marco institucional/ legal para el Foro Tripartito que le dote de mayor importancia en el sistema de inspección.
- Desarrollar campañas de difusión y formación en materia de inspección.

Anexo 1: Instrumentos legales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social

- Constitución Política de la Republica de Guatemala, 1985 con Reformas de 1993
- Código de Trabajo, 1947
- Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97, del Congreso de la República, de 13 de noviembre de 1997.
- Reglamento Orgánico Interno del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Acuerdo Gubernativo núm. 242-2003, de 29 de abril de 2003.
- Acuerdo Gubernativo num. 83-2007 del 9 de marzo de 2007 que aprueba reformas al Acuerdo Gubernativo Numero 242-2003 de fecha 29 de abril de 2003.
- Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, 28 de diciembre de 1957
- Ley de Servicio Civil. Decreto Número 1748.
- Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Sindicato General de Empleados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Abril de 2008.

Anexo 2: Convenios ratificados por Guatemala¹³

Convenio	Fecha de ratificación	Situación
<u>C1 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919</u>	14:06:1988	ratificado
<u>C10 Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921</u>	14:06:1988	denunciado el 27:04:1990
<u>C11 Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921</u>	14:06:1988	ratificado
<u>C13 Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921</u>	05:01:1990	ratificado
<u>C14 Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921</u>	14:06:1988	ratificado
<u>C15 Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921</u>	13:06:1989	denunciado el 27:04:1990
<u>C16 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C19 Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925</u>	02:08:1961	ratificado
<u>C26 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928</u>	04:05:1961	ratificado
<u>C29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C30 Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930</u>	04:08:1961	ratificado
<u>C45 Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935</u>	07:03:1960	ratificado
<u>C50 Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C58 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936</u>	30:10:1961	ratificado
<u>C59 Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C62 Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937</u>	09:01:1973	denunciado el 07:10:1991

¹³ <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>

<u>C63 Convenio sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938</u>	04:08:1961	denunciado el 07:04:1993
<u>C64 Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C65 Convenio sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1939</u>	04:08:1961	ratificado
<u>C77 Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C78 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C79 Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C80 Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1946</u>	01:10:1947	ratificado
<u>C81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C86 Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1947</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C88 Convenio sobre el servicio del empleo, 1948</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C89 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C90 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C94 Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C95 Convenio sobre la protección del salario, 1949</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C96 Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949</u>	03:01:1953	ratificado
<u>C97 Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949</u>	13:02:1952	ratificado
<u>C99 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951</u>	04:08:1961	ratificado
<u>C100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951</u>	02:08:1961	ratificado
<u>C101 Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952</u>	04:08:1961	ratificado

<u>C103 Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C104 Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955</u>	14:06:1988	ratificado
<u>C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957</u>	09:12:1959	ratificado
<u>C106 Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957</u>	09:12:1959	ratificado
<u>C108 Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958</u>	28:11:1960	ratificado
<u>C109 Convenio sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1958</u>	02:08:1961	ratificado
<u>C110 Convenio sobre las plantaciones, 1958</u>	04:08:1961	ratificado
<u>C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958</u>	11:10:1960	ratificado
<u>C112 Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959</u>	02:08:1961	ratificado
<u>C113 Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959</u>	02:08:1961	ratificado
<u>C114 Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959</u>	02:08:1961	ratificado
<u>C116 Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1961</u>	25:01:1965	ratificado
<u>C117 Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C118 Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962</u>	04:11:1963	ratificado
<u>C119 Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963</u>	26:02:1964	ratificado
<u>C120 Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964</u>	21:10:1975	ratificado
<u>C122 Convenio sobre la política del empleo, 1964</u>	14:09:1988	ratificado
<u>C124 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C127 Convenio sobre el peso máximo, 1967</u>	25:07:1983	ratificado
<u>C129 Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969</u>	20:05:1994	ratificado
<u>C131 Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970</u>	14:06:1988	ratificado

<u>C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973</u>	27:04:1990	ratificado
<u>C141 Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C144 Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976</u>	13:06:1989	ratificado
<u>C148 Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977</u>	22:02:1996	ratificado
<u>C149 Convenio sobre el personal de enfermería, 1977</u>	09:05:1995	ratificado
<u>C154 Convenio sobre la negociación colectiva, 1981</u>	29:10:1996	ratificado
<u>C156 Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981</u>	06:01:1994	ratificado
<u>C159 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983</u>	05:04:1994	ratificado
<u>C160 Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985</u>	07:04:1993	ratificado
<u>C161 Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985</u>	18:04:1989	ratificado
<u>C162 Convenio sobre el asbesto, 1986</u>	18:04:1989	ratificado
<u>C167 Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988</u>	07:10:1991	ratificado
<u>C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989</u>	05:06:1996	ratificado
<u>C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999</u>	11:10:2001	ratificado

Anexo 3: Principales organizaciones de empleadores y de trabajadores

Sector trabajadores¹⁴:

- Central de Trabajadores del Campo (C.T.C.)
- Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG)
- Central de Trabajadores de Guatemala (C.G.T.G.)
- Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA)
- Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación Agro-Industria y Similares (FESTRAS)
- Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG)
- Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros (FESEBS)
- Federación de Trabajadores Independientes del Campo y la Ciudad (FETTICC)

Sector empleadores¹⁵:

- Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)
- Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME)
- Cámara de Comercio de Guatemala
- Cámara de Industria de Guatemala
- Cámara Guatemalteca de la Construcción

¹⁴Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/sindi/gt.htm>

¹⁵Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/employer/links.htm>

Referencias bibliográficas

- www.oficinascomerciales.es/
- <http://geografia.laguia2000.com/geografia-de-la-poblacion/guatemala-poblacion>
- Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Período: Agosto 2007-Enero 2008. Guatemala. Abril 2008. Oficina Internacional del Trabajo.
- http://indexmundi.com/es/guatemala/poblacion_perfil.html
- [www.centralamericadata.com/es/article/home/Remesas a Guatemala registra monto record en julio](http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Remesas_a_Guatemala_registra_monto_record_en_julio)
- Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua Labor rights report. U.S. Department of Labour, 2005.
- www.mintrabajo.gob.gt/org/funciones/inspeccion/funciones/manual-de-organizacion-igt
- www.ilo.org/dyn/natlex
- <http://web.oit.or.cr>
- Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales. Juan Manuel Sepúlveda Malbrán. Oficina Internacional del Trabajo. San José. 2003.
- www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/worker/sindi/gt.htm