

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**"LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE
INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO"**



LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Junio de 1997

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
04
T(3233)

**JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO	Lic. José Francisco de Mata Vela
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III	Lic. William René Méndez
VOCAL IV	Br. Homero Ivan Quiñonez Mendoza
VOCAL V	Br. Joaquin Enrique Pineda Gudiel
SECRETARIO	Lic. Héctor Anibal de León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

PRESIDENTE	Licda. Aura Marina Chang Contreras
VOCAL	Licda. Ana Jesús Ayerdi Castillo
SECRETARIO	Lic. César Landelino Franco López

Segunda Fase:

PRESIDENTE	Lic. César Humberto Mancio Bethancourt
VOCAL	Licda. Elizabeth García Escobar
SECRETARIO	Lic. Carlos Manuel Castro Monroy

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

DEDICATORIA

- A DIOS:** Fuente de sabiduría a quien le debo la iluminación de mi camino, para alcanzar mis metas.
- A MI ESPOSA:** GLADYS HAYDEE LOPEZ DE MARROQUIN
Con inmenso amor y gratitud, por su paciencia y apoyo.
- A MIS HIJOS:** PEDRO JOSE LUIS Y JOSE MARIA
A quienes les entrego mis títulos con mucho amor y por quienes me esforcé para ser ejemplo en su formación.
- A MI MADRE:** ADELINA CHINCHILLA LOPEZ
En agradecimiento por darme la vida y quien supo inculcarme el hermoso deseo de superación.
- A MI PADRE:** JOSE LUIS MARROQUIN ROMERO
Flores sobre su tumba.
- A MI ABUELITA:** HERLINDA ALARCON VIUDA DE CHINCHILLA
Le entrego mi triunfo como mínimo reconocimiento a su amor de madre.
- A MI HERMANO:** AMILCAR ROBERTO MARROQUIN CHINCHILLA
Gracias por su apoyo incondicional.
- A MIS SUEGROS:** MANUEL DE JESUS LOPEZ Y
ELBA ROLDAN DE LOPEZ
En agradecimiento por su apoyo.
- A MIS CUÑADOS:** RONY ROCAEL Y MAYRA
PATRICIA LOPEZ ROLDAN
Con muestras de consideración.
- A MIS SOBRINOS:** RUDY, ADELINA Y SERGIO MARROQUIN AREVALO
Con cariño.

DEDICATORIA

- A MI TIA:** BLANCA LIDIA LOPEZ
Con inmenso amor y agradecimiento.
- A MIS AMIGOS:** LIC. EDDYE AMED AZURDIA
LICDA. TERESITA BUSTAMANTE DE AZURDIA
En agradecimiento a su amistad e incondicional apoyo
- A UN AMIGO ESPECIAL:** JUAN PABLO BARRIENTOS
Por su apoyo incondicional y sus buenos consejos.
- A MI TIERRA NATAL:** VILLA DE LA GOMERA
Cuna que me vio nacer y forjadora de hombres
trabajadores y honestos.
- A MI INOLVIDABLE:** FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
- A:** LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ

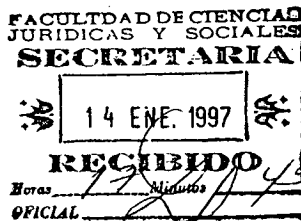
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 4596



42-97 *[Signature]*

Guatemala, enero 10 de 1997.

Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria



Respetable Señor Decano:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Decanatura, con fecha veintiseis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en el que se dispone nombrar al suscrito como consejero de tesis del Bachiller PEDRO JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA, informo:

El postulante presentó el tema de investigación " LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO", el cual fue objeto del siguiente analisis por el suscrito:

El trabajo en mención, fue presentado por el Bachiller Marroquín Chinchilla, conforme los requisitos de forma y de fondo que establece el reglamento.

La monografía en cuestión, desarrolla una temática de singular trascendencia en el Derecho del Trabajo guatemalteco, pues se refiere

CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ

ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 4596



a un tema que como la Organización Administrativa del Trabajo en Guatemala, debiera de constituir una de las bases fundamentales sobre las cuales podría descansar la armonía entre el capital y el trabajo que redundara en la tan ansiada paz y tranquilidad social, ausente de la vida cotidiana del guatemalteco.

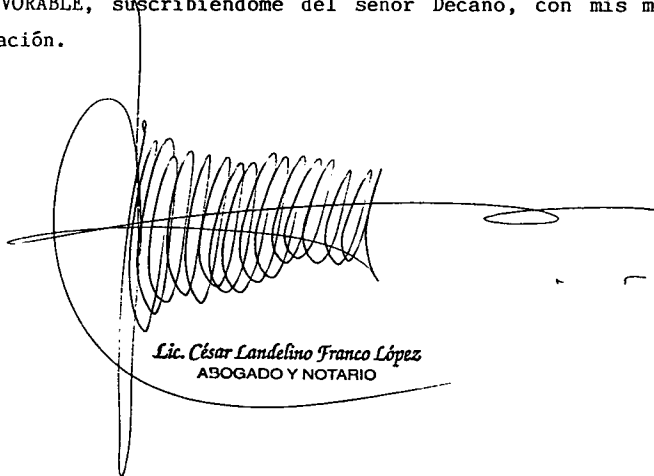
De esa cuenta el postulante en el desarrollo del trabajo, inicia haciendo una descripción cronológica de los principios que ilustran la administración del trabajo, señalando su conceptualización y caracteres; y describiendo muy puntualmente el origen, el desarrollo y las funciones de la Organización Internacional del Trabajo, capítulo de gran utilidad si tomamos en cuenta que la bibliografía existente en nuestro país sobre aquella organización de derecho internacional, es muy limitada. Posteriormente el postulante desarrolla lo relativo a la disciplina propia del Derecho Administrativo del Trabajo, destacándose en este apartado el análisis doctrinario que se hace de la forma de organización administrativa del trabajo idónea, reconocida en muchos estados del mundo; seguidamente analiza la normativa legal que dentro de la legislación de trabajo, se refiere a la organización administrativa del trabajo guatemalteca, siendo importante lo que al parecer de este consejero resulta ser un asunto conocido, como lo es la casi ninguna importancia que el Estado guatemalteco le da a esta temática, para concluir finalmente en un muestreo que pone de relieve la grave crisis por la que atraviesan todas las dependencias del Estado que conforman la organización administrativa del trabajo, lo que hace completamente urgente el proponer reformas relativas a ese apartado dentro del Código de Trabajo, que bien podrían ser impulsadas por nuestra casa de estudios, aprovechando la iniciativa de ley constitucional de que esta investida.

CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ

ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 4596



En conclusión, considero que el trabajo presentado por el Bachiller Marroquin Chinchilla, resulta de mucha importancia para los trabajadores y para todos los estudiosos del Derecho del Trabajo en Guatemala, que sin duda podrán encontrar en el mismo una valiosa fuente de consulta, razones todas las anteriormente expresadas, por las que estimo procedente que el presente trabajo de tesis deba continuar su trámite para los efectos de su revisión, y en consecuencia me permito RENDIR DICTAMEN FAVORABLE, suscribiéndome del señor Decano, con mis muestras de consideración.



Lic. César Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Ricardo Ambrosio Díaz y Díaz

ABOGADO Y NOTARIO

BUFETE: 12 CALLE 4-53, ZONA 1 OFICINA 3-B, 3er. NIVEL
EDIFICIO HERRERA TELE-FAX: 518932
GUATEMALA, C. A.



2209-97

7/5/97
JA

Guatemala, 17 de abril de 1997.

Licenciado
JOSÉ FRANCISCO DE MATTA VELA
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA


7 MAYO 1997

RECIBIDO
Horas 10 Minutos 25
OFICIAL

Señor Decano :

Cumpliendo con su providencia de fecha diecisiete de enero del presente año, en mi calidad de revisor de tesis, me permito emitir dictamen favorable respecto a la tesis del Bachiller PEDRO JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA, tema denominado "LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO". En consecuencia opino que el trabajo de investigación de mérito puede ser discutido en examen público de tesis previo a que el autor obtenga los títulos de Abogado y Notario y el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo del señor Decano como su atento y seguro servidor.


Lic. Ricardo Ambrosio Díaz y Díaz
Abogado y Notario



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, diecisiete de enero de mil novecientos noventa
y siete.-----

Atentamente, pase al LIC. RICARDO DIAZ Y DIAZ, para que -
proceda a Revisar el Trabajo de tesis del bachiller PEDRO
JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA y en su oportunidad emita
el dictamen correspondiente.-----

alhj.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



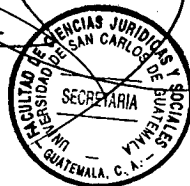
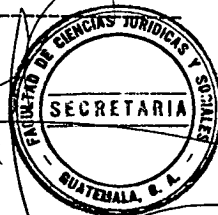
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, doce de mayo de mil novecientos noventa y --
siete.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
Impresión del Trabajo de Tesis del Bachiller PEDRO JOSE
LUIS MARROQUIN CHINCHILLA intitulado "LA ADMINISTRACION
DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANI-
ZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO" Artículo
22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Públi-
co de Tesis. -----

alhj.



INTRODUCCION



La presente monografía pretende constituir un instrumento orientador, tanto para los dirigentes sindicales, para los trabajadores, como para el estudiantado universitario en función de ilustrar sobre la organización administrativa del trabajo en Guatemala y la problemática real que afronta ésta.

Su contenido se conforma por cuatro capítulos, iniciando el primero con hacer una descripción analítica del contenido, caracteres y los principios que sustentan la administración de trabajo; con la finalidad de permitir al lector percibir la concepción filosófica y jurídica de el espíritu que sustenta esta rama del Derecho del Trabajo. Por ello importante será conocer desde sus orígenes y desarrollos hasta llegar a el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo y su marco de acción en el mundo entero. Seguidamente en el segundo capítulo, el autor intenta definir el Derecho Administrativo del Trabajo y desde luego desarrollar sus postulados, su naturaleza, sus fuentes y sus órganos, para aterrizar en la estructura de la Organización Administrativa del Trabajo universalmente reconocida y aceptada. Posteriormente el capítulo tercero, sugiere una descripción de la forma en que nuestra ley de trabajo regula lo atinente a la organización administrativa del trabajo en Guatemala, destacando para la atención de los lectores de



éste estudio, la manera tan breve y poco trascendental en que se encuentra regulada, cuestión que permite inferir la poca importancia que el Estado guatemalteco le confiere a esta temática. Finalmente el cuarto capítulo del estudio presenta un muestreo obtenido a través de una encuesta dirigida a dirigentes sindicales y trabajadores en general, que permite obtener reveladores resultado que no solo permiten corroborar la hipótesis sustentada por el autor en el presente trabajo, sino también al mismo tiempo permiten colocar al descubierto la gravísima problemática por la que atraviesa la organización administrativa del trabajo, en Guatemala.

A caso sirva destacar que el presente estudio pretende contribuir aún en mínima forma a la solución urgente que permita sobrevivir a el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como institución, que en los futuros tiempos de paz, pueda desarrollar un trabajo verdaderamente efectivo en favor de los sectores que lo necesitan.

Con los más sinceros deseos en favor de los trabajadores guatemaltecos, entrego este humilde pero muy significativo estudio de tesis.

PEDRO JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA.



CAPITULO I

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO

1. CONCEPTO Y CARACTERES

Administración del trabajo es un término conceptual que en la actualidad comprende un conjunto de actividades de la administración pública en materia de políticas nacionales de trabajo. Más que una ordenación jurídica es un sistema o aparato funcional de los órganos de la administración de los poderes públicos, responsables o encargados de regular las relaciones laborales en el ámbito de la estructura institucional destinada, por una parte a lograr la participación de patronos y trabajadores o de sus organizaciones profesionales, en la solución de problemas y conflictos que puedan alterar la conducta social; por la otra, a la coordinación y consulta que corresponde al Estado proporcionar en materia de trabajo, como parte de la garantía consignada en las constituciones modernas en beneficio de un importante sector de población: la clase trabajadora.

La Administración pública del trabajo, conforme una definición ajustada sería por lo mismo, la parte del derecho de las funciones y atribuciones de los órganos del Estado encargados de ejercer y vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamento decretos, acuerdos y demás disposiciones

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



laborales; así como el estudio de la doble acción social que compete al Estado en materia de trabajo: la protección de la clase trabajadora, y la destinada a mantener el equilibrio económico de las fuerzas productivas de un país. Dentro de una concepción más amplia podemos entender como administración pública del trabajo, el conjunto de organismos permanentes de consulta, a quienes compete la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las condiciones de trabajo fijadas en la legislación o en las prácticas relativas al trabajo, con la participación activa de las organizaciones de trabajadores y patronos; así como la vigilancia del estricto cumplimiento de las normas laborales, la formulación de todos los reglamentos pertinentes y la regulación de dichas condiciones de empleo mediante la negociación colectiva. Y en materia de promoción y previsión, la formación de programas orientados al fomento, establecimiento y desarrollo de todas las formas de vida profesional y al fortalecimiento de servicios de asesoría y negociación voluntaria. Racional e históricamente el concepto de administración del trabajo obedece a un conflicto social: la necesidad de resolver los problemas surgidos con motivo de la ruptura de los cuadros corporativos y el nacimiento de la gran industria, con ella, el proletariado. Es social por referirse a una clase que integra la sociedad actual y ostenta un contenido ético al ser considerado el trabajo como valor individual, a la vez que base del intercambio de servicios personales sustraídos en gran parte



al dominio de otras especialidades. En toda legislación obrera existe y se manifiesta una ideología alentada y robustescida por la permanente agitación del proletariado.

García óviedo(1) lo ha analizado desde otro punto de vista. Para él tres grupos de teorías son las representativas del trabajo frente al Estado: un primer grupo incluiría las individualistas, aquellas que exaltan la personalidad individual y consideran al hombre como fuente de todo poder y todo derecho; abogan por el máximo respeto a la espontaneidad de sus actividades y por la abstención, mas o menos absoluta, del Estado en el orden del trabajo. En un segundo grupo incluiríamos las teorías socialistas, que son aquellas en las que la primacía de lo social sobre lo individual de la colectividad de sus miembros atribuyen, poderes al Estado para dirigir y ordenar la vida económica de la sociedad y en particular el régimen laboral; otorgan a la sociedad la única realidad asistencial, negándole al individuo toda intervención en el derecho colectivo para otorgar al mismo tiempo al Estado facultades para dirigir el orden existente y un tercer grupo lo encontraríamos en las llamadas teorías intervencionistas, que serían aquellas doctrinas que aceptando las líneas cardinales del liberalismo

*García Oviedo, Carlos, Administración y Derecho
Administrativo 1979.*

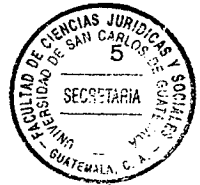


[Handwritten signature]

económico rechazan una solución colectivista del problema social, exige tutela especial para el trabajo a fin de permitir al trabajador participar en los adelantos y comodidades propias de la civilización. Aceptan del liberalismo económico el sistema de libertad individual del socialismo los males que al proletariado acarrea su situación de desamparo frente al capital y frente a la necesidad de remediar tal situación aconsejan una política de intervención del Estado, moderada o extrema según la comunidad de que se trate.

A través de unas u otras concepciones doctrinales podemos concluir este aspecto inicial de nuestra investigación, en el sentido de que una administración pública del trabajo es tanto función del gobierno como organismo ejecutivo y al mismo tiempo factor determinante en los cargos que han de formar parte de ellas debido a las relaciones que deben mantener las personas que lo desempeñen. En otras palabras, es el conjunto de facultades del gobierno y los derechos del ciudadano que impiden se atente contra los derechos de la persona en cuanto a trabajadores o patronos, para evitar dentro de la esfera de acción de este último la violación de los derechos del primero proveyendo al respeto de éstos para permitir al individuo acudir a los recursos legales que impidan tal violación y la corrijan cuando haya exceso de poder o se adopte atribuciones que no competan.

Los caracteres asignados a la administración del trabajo



seran sinteticamente expuestos, como siguen:

1. Se encarga de proveer aquellas necesidades colectivas que no puede satisfacer en forma conveniente la iniciativa de las asociaciones. Los órganos del Estado deben ser organizados de tal manera que la atención de los requerimientos del trabajo y del capital priven sobre cualquier otro concepto politico o propiamente administrativo, para ofrecerles una adecuada atención.

2. Deben reunir los elementos necesarios en hombres y en Patrimonio, para la conservación y desarrollo de vida social. Tomando en consideración que el gobierno en muchos casos actua como individuo, puede afirmarse que está sometido a las mismas reglas de derecho a que están obligados los particulares. Por ejemplo: Si el gobierno administra los ferrocarriles de una nación asi como otros muchos servicios públicos es indudable que lo hace como particular y por lo mismo, frente a situaciones de controversia debe quedar sujeto al derecho privado y sus funcionarios deberán regirse por normas que no afecten el interes público.

3. Debe realizar actos de gestión razonable para la marcha de los servicios públicos que tenga a su cargo sea cualquiera la naturaleza de lo que preste o controle. Ante el hecho de que tanto a trabajadores como patronos se exige obediencia respecto de los lineamientos generales de la relación obrero-patronal en los casos de huelga, registro de instrumentos,



reconocimiento de organizaciones, actos de vigilancia, etcétera; en todos ellos el arbitrio administrativo debe ser limitado.

A handwritten signature in dark ink, consisting of several loops and a long tail, positioned to the right of the first paragraph.

4. Debe adoptar medidas de inspección y previsión para el cumplimiento de las disposiciones legales de su competencia dentro del orden de actividades que le vayan siendo asignadas. El establecimiento de un código de sanciones para garantizar la observación de los ordenamientos o imponer la obediencia a la ley, constituyen el complemento de tales medidas.

5. Debe mantener el orden en el ámbito social, fomentar las instituciones de seguridad social; procurar el bienestar familiar y el bien común; todo esto para mantener un conveniente equilibrio entre el capital y el trabajo.

6. Debe practicar una eficaz política de empleo. El Estado se reconoce hoy obligado a procurar empleo a cada ciudadano y garantizar en lo posible la estabilidad en el puesto que se desempeñe.

7. Debe ocuparse de nuevas formas de protección distintas a las tradicionalmente consideradas dentro de sus atribuciones ordinarias por corresponderle la atención de conflictos, personales y colectivos, como son: la vivienda, el descanso, en transporte y otras actividades que hoy demandan del Estado



una mediata o inmediata intervención, conciliatoria o potestativa, pero necesaria para conservar el orden social.

G.H. Camerlynck Gerald Lyon-Caenn(2) nos ofrece otra clasificación de los caracteres de la administración del trabajo que incluyen por presentar diferentes puntos de vista. Para estos autores ha de contener estos elementos:

1. **Carácter Contingente.** El derecho del trabajo se convierte en obsoleto con demasiada frecuencia, pues está sujeto a la historia del movimiento obrero; junto a técnicas que pudiéramos considerar todavía duraderas se encuentran instituciones que han fracasado o desaparecido, mantener vigentes las de mayor trascendencia es fundamental, para renovarlas en la medida del progreso.

2. **Carácter progresista.** La evolución se dirige lenta pero en forma constante hacia el progreso social. La idea de los derechos adquiridos se ha penetrado profundamente en los trabajadores, por lo que las leyes, aparte de conservar sus beneficios tienen que estar alertas para impulsar avances en la relación laboral.

3. **Carácter reglamentario.** En sus orígenes la administración del trabajo se redujo al control de la seguridad e higiene y sólo se preocupó de formular reglamentaciones de aquellas profesiones que resultasen afectadas; en la actualidad esta reglamentación abarca múltiples actividades pues el objeto de la administración laboral es regular toda la vida del trabajo; sin una

Carmelynck, G.H. Derecho del Trabajo 1974



planificación de conjunto no será jamás proclive a ofrecer múltiples soluciones.

4. Carácter privado. La administración del trabajo debe procurar la protección del mayor número de servicios industriales y comerciales, el derecho de la función pública ha obligado a la inspección permanente de condiciones sin que por ello divida el derecho social. Por ejemplo el paro sindical o patronal obliga a la adopción de entidades administrativas especiales y en cada caso que se presente.

5. Carácter concreto. El primer orden reglamentario deberá contraerse siempre a la empresa; el segundo a la rama de actividades en la que el trabajador se encuentre empleado; el tercero debe comprender a trabajadores industriales, viajantes, periodistas, trabajadores a domicilio y en general, a los llamados trabajadores especiales.

2. ESTRUCTURA JURIDICA

La administración del trabajo es parte del orden jurídico general que afecta o se refiere a la administración pública. En la creación humana - considera García de Enterría(3) la idea de un sistema estructural procede y da sentido a series de actos ó a posiciones concretas. Tal sistema estructural nunca es reflexivo y abstracto, sino función del conjunto social y de sus experiencias reales,



[Handwritten signature]

idea y hecho. Todo orden jurídico contemplado en su realidad dinámico es un conjunto de mutaciones, si se toma en cuenta que las normas cambian y el orden jurídico en sí es permanente, al igual que sus principios; si éstos cambiaran modificaría el conjunto aun cuando no se realice directamente ninguna operación sobre las normas. La estructura de cada norma es por tanto la comprensión de su sentido como operación necesariamente previa a su aplicación, es el orden entero en el que la forma se entrega y cobra significación.

En materia administrativa distribuir las tareas es función esencial, pero ello no impide que haya gran diversidad de estructuras. En ellas se encuentra la base de aplicación normativa y encuentra su apoyo, en la necesidad actual de la diversificación y especialización de la administración pública. Una norma general puede ofrecernos dentro del campo jurídico - administrativo soluciones acertadas tratándose de actos públicos de problemas de organización y métodos, de cuestiones de dirección de personal o de la jerarquía administrativa, pero poco puede aclararnos respecto al tratamiento que deba darse a las relaciones de trabajo, a las cuestiones relativas a indemnizaciones provenientes de riesgos profesionales o la colocación de trabajadores, por señalar solamente algunas cuestiones concretas de administración laboral. La planificación y evaluación, la organización y metodología, la contabilidad y finanzas, integran estructuras de toda



administración pública; pero en cuanto se contraen aspectos de la relación de trabajo, cambian de propósitos y significado.

Examinemos algunos casos que confirman el problema estructural del trabajo. En muchos países desarrollados la labor de evaluación se lleva a cabo aun cuando exista un plan nacional de desarrollo; en los países en vías de desarrollo, y por el contrario se requiere de dicho plan nacional y a efecto de enfrentar los variados problemas que deben encontrar solución a corto, mediano o largo plazo, para lo cual la evaluación es el elemento esencial del proceso permanente de planificación y el ajuste de todos los planes posteriores que se propongan.

Si trasladamos la evaluación a materia de trabajo encontraremos que los principales programas técnicos en materia de personal especializado para su realización, necesitan de informaciones básicas sobre población, actividad y recursos humanos o estadísticas propias y confiables que no vayan a provocar errores de cuantificación o calificación en asuntos sociales de trascendencia, existen soluciones de largo plazo que no pueden contemplarse en su integridad dentro de un plan nacional sino en un propio de la administración del trabajo.

3. ORIGEN Y DESARROLLO (1ra. etapa)



Puede asegurarse que con anterioridad a la revolución industrial del siglo XIX no encontramos ningún antecedente histórico que permita confirmar la existencia de algún intento formal de administración laboral. La razón es elemental; fué hasta el momento de evolución de las relaciones obrero-patronales y la decidida intervención del Estado para evitar conflictos o resolver situaciones de pugna entre los factores de la producción, que nacieron los primeros órganos gubernamentales encargados con exclusividad de resolver estas cuestiones, más con un interés político que propiamente laboral. A los países industriales importaba en tal momento evitar todo movimiento obrero que pudiera causar intranquilidad pública o que alterase el orden social existente, pues los gobiernos estimaban que su función primordial se concentraba a otorgar seguridades para el desarrollo económico que al otorgar garantías a los trabajadores, sujetos entonces a los vaivenes del interés capitalista. El trabajo como pensaba Adan Smith(4) sólo era la medida real del valor de cambio de las mercaderías y el precio primitivo, la moneda original adquiriente, que se pagaba en el mundo por todas las cosas permutables.

Fue David Ricardo(5) quien avanzó en esta concepción al

Smith Adan. Administración Orgánica 1982

David Ricardo. Derecho Administrativo 1977



considerar al trabajo como fundamento del valor y la cantidad relativa del mismo, que determina en forma casi exclusiva al costo relativo de las cosas; y Carlos Marx el autor del principio de que la sociedad produce con el trabajo de todos sus miembros económicamente activos, la totalidad de los bienes que necesitamos, por lo que todo trabajo es, por una parte, gasto de fuerza humana en sentido fisiológico que a título de trabajo igual toma el valor de las mercancías, y por otra es gasto de fuerza humana determinada por un propósito particular: El trabajo útil y concreto; siendo objetivo el que produce valores de uso o utilidades para él, frente a un valor de uso siempre existe un valor de cambio (Se trate de productos manufacturados o de artículos de tierra) que no siempre se encuentra regulado por la cantidad que baste a su producción en circunstancias altamente favorables, sino por mayor cantidad de trabajo necesario para su producción, realizado por quienes tienen a su cargo la productividad en las circunstancias más favorables.

A la evolución de las ideas de estos pensadores se a debido, como puede inferirse la participación pública en los problemas del trabajo. Sólo que esto tuvo lugar en una etapa reciente de la evolución del derecho del trabajo, aquella en que vino conformándose el reconocimiento de la dignidad humana y la necesidad de otorgar al hombre que vende su fuerza energética, un mínimo de beneficios y un mínimo de condiciones apropiadas para el desempeño de sus servicios. Por esta razón, antes de operar tal reconocimiento oficial de



la protección al trabajo no fue posible el nacimiento de una administración pública del trabajo.

Alf.

Cuatro etapas encontramos en el desenvolvimiento social e histórico del derecho administrativo. Una primera que incluye los intentos iniciados en el último cuarto del siglo pasado, así como la actividad de varios países durante el primer decenio del presente siglo hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial durante el período de 1914 - 1918. La segunda etapa gira al rededor de la actividad desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1919 a nuestros días. La tercera en la que surge la necesidad de una administración del trabajo especializada con dirección y control autónomos y con aparición al mismo tiempo de mejores condiciones de vida para el trabajador. Y la cuarta que comprende el tránsito de la guerra a la paz en los años recientes, cuya base es el reconocimiento del derecho al trabajo como garantía social. Examinemos a continuación dichas etapas.

4. SEGUNDA ETAPA (Creación de la O.I.T.)

El mayor y más sistemático impulso otorgado a la administración del trabajo ha sido el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en el año 1919. Producto del Tratado de Versalles, como institución autónoma incorporada en este año a la Sociedad de Naciones y a partir de 1945 a la Organización de Naciones Unidas, fue la única institución que prevaleció en el nuevo orden



internacional. Su meta fundamental ha sido promover la causa de la justicia social y contribuir al logro de una paz universal y permanente. Característica especial de su estructura orgánica es, por una parte, que al lado de los representantes de los gobiernos participan representantes de los trabajadores o patronos; por otra, ha fincado las bases para la dirección del trabajo en su doble aspecto jurídico y administrativo, mediante un código de normas internacionales, bajo la forma de convenios y recomendaciones que lo mismo se refieren a la libertad de sindicación, a políticas de formación y empleo o a condiciones de trabajo y seguridad social, que a reglas sobre relaciones laborales, reglamentaciones para determinar actividades, inspección o vigilancia de las instituciones del trabajo y otras cuestiones de índole social.

Parte importante asimismo de la actividad de la OIT ha consistido en suministrar asesoramiento por medio de expertos y técnicos en cada una de las materias de que se ha ocupado, respecto de las cuales analiza investigaciones y estudios de carácter nacional, compaginándolas con las de índole internacional adoptadas en deliberaciones de su asamblea general. Pero lo más interesante ha sido su organización administrativa, de constitución tripartita, la cual ha influido en la organización y funcionamiento de casi todas las administraciones del trabajo del mundo. Su secretaría general es fuente de encuestas de derecho comparado, que ha permitido a todas las naciones miembros formular manuales



prácticos, guías técnicas o sugerencias sobre las diversas funciones que competen a una eficaz organización administrativa del trabajo.

Haremos algunas referencias a la Constitución de la OIT, pues se verá que ésta ha sido el marco de la actividad estatal en varios aspectos de las relaciones de trabajo que nos interesa, aparte la circunstancia de que ha servido para ampliar y mejorar las funciones de muchos ministerios, direcciones o departamentos de trabajo de diversas naciones. En sus considerandos se encuentra el fundamento del derecho al trabajo, base de la paz universal y permanente que preconiza, la exigencia de toda justicia social. Expresan dichas consideraciones que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para enorme número de seres humanos, que resulta urgente mejorar dichas condiciones en todos los órdenes de la vida comunitaria. Agregan que si una nación no adopta un régimen de trabajo humano, esta omisión constituirá un obstáculo al esfuerzo de las naciones que desean mejorar la suerte de sus trabajadores. "Las Altas Partes Contratantes -se dice- movidas por sentimientos de justicia y humanidad, convienen la siguiente constitución y principios de orden constitucional".

Tres son los órganos de la OIT: a) la Conferencia General de los Representantes de los Estados-miembros (dos por cada gobierno, uno por los trabajadores y otro por los patronos, o sean, cuatro en total), la cual se reúne cada año



por regla general en la ciudad de Ginebra, Suiza; b) el Consejo de Administración integrado por 56 personas (28 representando a los gobiernos, 14 a los trabajadores y 14 a los patronos) el cual actuó bajo la dirección de un presidente, dos vicepresidentes y el personal de funcionarios indispensable para el desarrollo de sus actividades ordinarias, propuesto por los Estados-miembros, salvo algunos puestos técnicos o de investigación nombrados directamente; y c) una Dirección General bajo cuyas órdenes actúa la Oficina Internacional del Trabajo.

5. TERCERA ETAPA (CONTROL JURIDICO ADMINISTRATIVO)

Dos hechos permitieron en el decenio de los años veinte del cual siguió una rápida evolución de la administración del trabajo y fueron llevando paulatinamente a la creación de un derecho administrativo del trabajo: la revolución Rusa y la necesidad de los gobiernos de dirigir y controlar en forma enérgica y centralizada las condiciones de trabajo, con el objeto de lograr su gradual mejoramiento y calmar las inquietudes que la crisis posbélica trajo consigo al iniciarse el reajuste de las economías europeas. Casi todos los países industrializados o con incipiente industrialización hubieron de atender a este fenómeno mediante una reestructuración económica que trajo como consecuencia la aparición de métodos, sistemas y tratamientos de las cuestiones laborales, antes no conocidos.

Control significa proceso y efecto de revisión de la



actividad administrativa; es la supervisión llevada a cabo por los órganos ejecutivos en cuya competencia cabe la realización de todos los actos necesarios para regir el desarrollo del Estado. Existen tres clases de control: 1. Preventivo, el que ejerce el poder legislativo al aprobar una ley; 2. Administrativo, el que ejerce la propia administración pública durante el proceso de su actividad, que puede ser interno cuando lo ejercen los funcionarios del poder ejecutivo, o externo cuando es ejercido por los órganos independientes del ejecutivo o de los que actúan por delegación. 3. Ulterior o a posteriori, cuando dicho control se realiza sobre hechos ya ejecutados, pudiendo revestir carácter jurisdiccional si lo efectúan los tribunales, o carácter político si lo ejerce en forma directa una cámara, un congreso, un parlamento o cualquier asamblea que ostente el poder legislativo de un país.

A la administración del trabajo interesa el control interno por su aplicación a la triple actividad que ejerce; la política para asegurar el respeto a los poderes constituidos; la administrativa para garantizar la buena gestión de los servicios públicos que presta; y la financiera para impedir que los fondos del Estado se distraigan en actividades ajenas a la función pública o se malgasten y malversen en supuestos programas de actividad gubernativa. La eficacia del control administrativo en materia laboral se encuentra en evitar la duplicidad de gestiones pues cuando varios órganos lo ejercen puede, contrariamente a lo que se



supone, obtener resultados parciales y no totales, si uno de los órganos de control no es el único encargado de todos los aspectos de dicha actividad, crea confusión y se hacen erogaciones excesivas.

CAPITULO II

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

1. DEFINICION Y CONTENIDO

Para el profesor Francés Maurice Hauriou(6) el derecho administrativo general es la rama del derecho público que regula: 1° La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales se ha encargado; 2° Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3° El ejercicio de estos poderes y estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y por las consecuencias contenciosas que a el mismo se siguen. Gastón Jéza(7) lo considera simplemente como un conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Y García Oviedo lo ha definido como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares.

El profesor mexicano Gabino Fraga(8) estima que una definición estricta no es posible si se tomo como base la *Mauriou Maurice. Admón. y Derecho Administrativo. 1979* *Jeza Gatón. Derecho Administrativo. 1984* *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 1983*



consideración formal o material de la administración; propone por ello que sea el contenido del propio derecho administrativo el que ofrezca la pauta para llegar a un concepto adecuado sobre su naturaleza jurídica. Para él cualquier derecho administrativo debe regular: a) la estructura y organización del poder encargado de realizar normalmente la función administrativa; b) los medios patrimoniales y financieros de que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación; c) el ejercicio de facultades que el poder público realiza bajo la forma de función administrativa, y d) la situación de los particulares con respecto a la administración pública. De todo obtiene como resultado inicial que la administración pública en casi la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene con motivo de su organización y funcionamiento, están reguladas por normas de derecho público; de lo cual concluye que el derecho administrativo viene a ser únicamente el orden jurídico que rige las relaciones en donde el Estado interviene, sea que lo haga a través de normas de derecho constitucional o en su defecto mediante normas de derecho civil. Para él se trata de un derecho privado especial para el Estado, que junto con el derecho común y el derecho público, forman el grupo de disposiciones que regulan el funcionamiento de la administración.



El maestro Serra Rojas(9) siguiendo distinto orden de ideas indica que el derecho administrativo puede definirse como el conjunto de actividades de grupos o sectores que cooperan para alcanzar determinados objetivos. Toda persona entregada a una actividad de cooperación con otras trabaja en administración. Estas actividades pueden ser de organización, de colaboración, de coordinación o de sistematización, sin importar sus características propias, pues para realizar determinados fines a los directivos de la administración sólo incumbe la responsabilidad de las decisiones que se tomen, así como la política que todo organismo debe seguir. Administración es, en suma, para el distinguido profesor, el proceso y el órgano responsable de la determinación de los fines de una organización y sus metas han de dirigirse a: 1. La previsión; 2. La planificación; 3. La capacidad económica; 4. La organización 5. La dirección; 6. La ejecución; 7. El control de los sistemas bajo los cuales debe actuarse.

Por su parte el doctor Acosta Romero(10) opina que existen diversos criterios para definir al derecho administrativo y por esta razón no resulta posible una definición estricta: una legalista que lo define como conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración; otro

Serra Rojas. Administración. 1974

Acosta, Romero. Derecho Administrativo del Trabajo. 1985



dirigido a la actividad del Poder Ejecutivo, respecto del cual los autores consideran que es el derecho referente a la organización y funciones que pone este poder en ejercicio; uno más que se apoya en las relaciones jurídicas y lo considera como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado y los particulares; y finalmente, el que lo reduce a un simple conjunto de normas que regulan el servicio público. Ofrece un concepto que denomina amplio y propone la siguiente definición :

El derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o el poder ejecutivo; así como el conjunto de relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.

El único autor mexicano que definió el derecho administrativo del trabajo fue el doctor Alberto Trueba Urbina, (11) quien en su texto sobre la materia dejó escrito:

El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicaciones de los trabajadores; estatutos sindicales; así como leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la administración pública y la administración social. Su creación y aplicación incumbe a los poderes de la

Trueba Urbina, Alberto. Derecho Administrativo del Trabajo.

1985.



administración pública y a las autoridades laborales, quienes en el ejercicio de sus funciones sociales y políticas se obligan a proteger y reivindicar los intereses de los económicamente débiles. La cuestión social, las relaciones laborales, la imposición de normas de previsión social, la dignificación y tutela del trabajador, son sus materias esenciales, a cuya aplicación la clase obrera es exclusiva, pues no puede extenderse a una comunidad en general ya que su naturaleza deriva del ideológico de los principios que inspiran el derecho del trabajo.

2. INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Los modos y formas de acción administrativo-laboral dependen en gran parte del carácter de las funciones que el Estado considere se encuentra obligado a cumplir en este ramo de su actividad y las reglas que se imponga para tal fin la propia administración. Estas reglas podemos separarlas en dos grupos: las que contienen una expresión completa de voluntad por parte del Estado y las que requieren de una acción ulterior para que esa voluntad pueda ser ejecutada. Entre las primeras incluiríamos a las leyes expresadas en forma de mandatos incondicionales, destinadas a la regulación de conductas a las cuales deben sujetarse trabajadores y patronos; en las segundas los reglamentos administrativos por cuyo medio se dictan normas de acción específicas, destinadas a soluciones complementarias de relación interna.

Lo expresado lleva como propósito explicativo evitar se



confundan estas reglas con las direcciones que se sigan para la solución de determinados problemas derivados de la atención de servicios, llevada a cabo por una administración en beneficio de la comunidad. Estas direcciones no son sino formas y métodos siempre iguales, dada la uniformidad de nuestra civilización, que constituyen la base de las funciones del Estado; son igualmente los actos de gestión, la delegación, el poder coactivo o el fomento del bienestar individual por medio del ejercicio de los poderes públicos. A tales pronunciamientos corresponde encaminar la acción administrativa, aun cuando su condicionamiento sea distinto del que corresponde a la acción del Estado relacionada, por ejemplo, con la solución de conflictos de carácter individual o colectivo, esenciales como reiteradamente hemos venido expresándolo, en la administración del trabajo, pero secundarios en la administración pública general.

Cuando el ejecutivo es un simple jefe político busca ampliar cada vez, en mayor grado, sus atribuciones, pero convertirá a la administración en el orden económico y social. Si por lo contrario el poder político actúa en gran escala en el conjunto global de las acciones públicas, la administración verá disminuidas sus facultades políticas carecerá de ellas en algunas medidas aunque pueda ver aumentadas las que correspondan a la dirección orgánica del Estado.



Insisto en que la satisfacción de los intereses colectivos la consideremos la meta esencial de la función administrativa. Para llevarla a buen término es necesaria una organización adecuada sin perjuicio, como la señala el profesor Fraga, de que otras organizaciones realicen por excepción la misma función administrativa, en tanto la administración pública no tiene una personalidad especial sino constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. Para él los órganos de la administración son unidades en las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa. No tiene derechos propios, pues las facultades que ejerce son facultades del Estado conforme a las cuales actúa.

4. ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

Los órganos administrativos del trabajo tienden actualmente a significarse por alcanzar diversidad de cuestiones que sería prolijo enumerar, por esta razón nos atenderemos a las de mayor trascendencia en el orden estatal. Pueden destacarse las siguientes corrientes de actuación en casi todas las administraciones del trabajo: 1. La que atiende a la movilización industrial y a la utilización de mano de obra no preparada o escasamente tecnificada; 2. La que busca la unificación de estructuras en varias materias, como pueden serlo las provenientes del trabajo en minas, en industria eléctrica, en transporte, etcétera, para ajustarlas



a un solo ordenamiento; 3. Las que han instaurado una nueva política social en beneficio de los trabajadores sin descuidar, su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, seguridad, dignidad, economía e igualdad de oportunidades que, según hemos visto, corresponden a la orientación dada en la Declaración de Filadelfia; 4. La que considera a la administración del trabajo como organismo motor de la justicia social y no únicamente como función del control político; 5. La que atiende a la transformación de la industria hacia necesidades de paz y mantenimiento del empleo; 6. La que considera en primer plano del desarrollo la responsabilidad del Estado, al que se obliga de modo permanente a adoptar nuevas normas de trato obrero-patronal.

5. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Indica el doctor García de Enterría que en materia de administración pública es conveniente distinguir las fuentes históricas del derecho administrativo (el rey absoluto, el Estado revolucionario, la revolución que hace un mito de la legalidad revolucionaria de las fuentes que podrían denominarse reflexivas, escritas o autoritarias, como pueden serlo la ley y los reglamentos. Para él, al lado de las fuentes formales juegan un papel de singular importancia otras fuentes no publicadas en las gacetas o diarios oficiales, entre las que podrían incluirse la costumbre, la jurisprudencia y de manera principal los principios generales del derecho, así como las llamadas fuentes extralegales que



--"para expresarlo en términos de Ihering", (12) agrega- son aquellas constituidas por los procesos dinámicos de la lucha por el derecho, lucha en la que está presente una pugna por posiciones sociales que ha de legitimarse siempre en una pretensión de justicia, y en la que participan los propios sujetos sociales, los juristas, los funcionarios, los jueces y no sólo los órganos estatales a quienes se encomienda la formación de las normas escritas.

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Se clasifican en siete grupos:

- 1° Fuentes jurídicas; que son las normas o principios creados por el poder público con imperio o mando que las hagan obligatorias para trabajadores, patronos y para las propias autoridades.
- 2° Fuentes espontáneas; surgidas de la vida de la relación social del proletariado entre los propios trabajadores y sus asociaciones profesionales, mismas que se revelan en el conjunto de reglas que regulan la vida del trabajo.
- 3° La Constitución y la legislación administrativa del trabajo en los contratos ley de aplicación nacional; y para otras legislaciones los tratados y convenios obligatorios).
- 4° Los reglamentos administrativos del trabajo, para proveer a la observancia de las leyes del trabajo y la previsión social, incluidos los reglamentos de los institutos que por



su especialidad se aplican en las relaciones que surgen entre trabajadores y patronos (IGGS, FOPINDE ETC.).

5° La costumbre y la jurisprudencia; la primera cuando proviene de los centros de trabajo o de la vida social; la segunda originada en las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6° El derecho proletario; que para este autor es la base y esencia de la administración sindical obrera y constituye un derecho administrativo sindical del trabajo, que emana de las asociaciones profesionales y da sentido, ideología movimiento, norma y acción al proletariado.

7° La interpretación de las normas de trabajo; fuente que se sustenta en que "las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos" y el segundo que "en la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades y en caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador". (Indubio Pro-Operario).

6. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO

En las sociedades modernas se ha acrecentado la responsabilidad de la administración en los asuntos públicos y recae hoy en numerosas ramas gubernamentales, regionales o municipales, así como en diversos organismos instituidos para prestar servicios de la más variada índole. Hemos visto que



en el ámbito de estas responsabilidades la administración del trabajo ocupa un lugar preeminente porque se le han atribuido multitud de funciones, orientadas todas ellas a preservar la tranquilidad social y a evitar choques entre sectores de la población o movimientos de masas, que en un momento podrían crear situaciones graves para el Estado en lo que atañe a su control o la satisfacción de exigencias justas por su contenido humano.

En el recorrido histórico que se hizo anteriormente en esta investigación se dijo que en su origen los conflictos del trabajo estuvieron atendidos por simples oficinas que formaron parte de diversos ministerios, que la autonomía de la administración del trabajo devino del reconocimiento del derecho del trabajo como rama autónoma del orden jurídico, por lo cual puede asegurarse su espontaneidad y parejo desarrollo. Por este motivo concretamos al examen de los ministerios del trabajo, no a sus contactos con dos sectores de población de gran importancia: el de los trabajadores y de los empresarios, máxime en nuestros días, en los que el propio Estado se ha convertido en un forjador de empresas en cuyo terreno actúa como particular en las relaciones laborales.

Empecemos por aclarar que siendo solamente una parte de la población la de su interés, los trabajadores, conviene precisar de antemano si su campo de acción comprende a la totalidad de ellos o solamente a una porción. Algunos autores piensan que los trabajadores independientes, los