

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO
DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERÍODO DE JUZGAMIENTO
ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL**

LUISA MARIA CORDERO DE VIAN

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2007.

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO
DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERÍODO DE JUZGAMIENTO
ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

LUISA MARIA CORDERO DE VIAN

previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre 2007.

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera Fase:

Presidenta:	Licda. Rosa María Ramirez Soto
Vocal:	Licda. Yohana Carolina Granados
Secretario:	Lic. Byron Oswaldo Catañeda Galindo

Segunda Fase:

Presidenta:	Licda. Viviana Ninet Vega Morales
Vocal:	Lic. Ricardo Alvarado Sandoval
Secretario:	Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla

Razón: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

Oficina Jurídica
Luis César López Permouth
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 17 de abril de 2015

Lic. Marco Tulio Castillo (am),
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

De mi consideración:

Atendiendo a nombramiento oportunamente dictado por usted, recaído en mi persona como Asesor de Tesis de la Br. LUISA MARIA CORDERO DE VIAN, en el desarrollo del tema "ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERIODO DE JUZGAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL", por este medio procedo a informarle que:

- a) He acompañado a la sustentante en el desarrollo de su trabajo, en el que se intentó respetar los criterios básicos de metodología, así como las regulaciones universitarias al respecto.
- b) El tema "ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERIODO DE JUZGAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL" gira sobre el problema puntual y sobre el relativo a la modernización del Estado y la concepción personal de la sustentante sobre los procedimientos para alcanzarla.
- c) En el desarrollo del tema "ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERIODO DE JUZGAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL", la sustentante estudia el problema administrativo y económico que se genera. A tal efecto, la Br. CORDERO DE VIAN, hace mención de los Acuerdos de Paz y su respeto, tema en boga en la actualidad.
- d) Se dictamina en el sentido de que el trabajo llena los requisitos exigidos y puede ser usado en el examen correspondiente, luego de los trámites que requiere nuestra casa de estudios.

Sin otro particular, atentamente,


Asesor de Tesis
Colegiado 2611





UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES Guatemala, veintiocho de mayo de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) DIMAS GUSTAVO BONILLA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **LUISA MARIA CORDERO DE VIAN**, intitulado **"ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERÍODO DE JUZGAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS FAULTAS A LAS LEYES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/sim

BONILLA & ASOCIADOS

6 calle 4-17 zona 1, 2do. Nivel
Edificio Tikal, Ala Norte oficina 210
Guatemala, ciudad
Tels: 22513329-22301340



Guatemala, 18 de junio de 2007.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria
Presente.

Estimado Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento de la providencia dictada por usted con fecha veintiocho de mayo de dos mil siete, respetuosamente me permito comunicarle que procedí a revisar el trabajo de tesis de la Bachiller LUISA MARÍA CORDERO DE VIAN, intitulado: "ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN EL PERÍODO DE JUZGAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL", por tal motivo procedo a emitir el siguiente:

DICTAMEN

- a) Comparto con el Asesor los criterios y conceptos vertidos por él oportunamente, en cuanto a los objetivos logrados y la bibliografía consultada.
- b) Considero que el trabajo de tesis desarrollado por la Bachiller Cordero De Vian cumple con todos los requisitos y exigencias contempladas en la legislación universitaria, ello como parte formal del trabajo.
- c) En relación al contenido del aludido trabajo de tesis, en mi calidad de revisor estimo que en el tema tratado se desarrollan aspectos muy importantes como la función del Estado, la potestad sancionadora de dicho ente, la modernización Estatal y particularmente los efectos de la declaración de inconstitucionalidad del Decreto número 18-2001 del Congreso de la República, que expulsó del ordenamiento jurídico laboral, las normas que permitían que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social impusiera sanciones administrativas con ocasión de las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometían contra las leyes en materia de trabajo y previsión social. Finalmente con el trabajo en mención quedó establecido que a consecuencia de aquella sentencia de inconstitucionalidad, los órganos encargados de la aplicación de la justicia son precisamente los Tribunales de la República y por ende los fondos que se



recaudan con ocasión de tales acciones deben formar parte de los fondos propios del Organismo Judicial.

- d) Por lo anterior considero que el trabajo de tesis realizado por la Bachiller Cortleru de Vian, tal y como lo expresé anteriormente cumple con los requisitos pertinentes, por lo que el mismo debe someterse a discusión en el examen público de tesis correspondiente.

Sin otro particular, atentamente.

Lic. Gustavo Bonilla
Revisor
Colegiado No. 3,651

GB/lju

Lic. Gustavo Bonilla
REVISOR



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
Guatemala, cuatro de septiembre del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante LUISA MARÍA CORDERO DE VIAN, Titulado "ANÁLISIS DEL DESTINO DE LOS FONDOS RECAUDADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL EN EL PERIODO DE JUZGAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS FALTAS A LAS LEYES DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

MICL:slh



DEDICATORIA

A DIOS:

Por permitirme llegar a cumplir tan importante meta. Para lo cual te pido humildad, sabiduría y equidad para desempeñar mi profesión.

A MIS PADRES:

Por su apoyo, sacrificio y esfuerzo, sin el cual no hubiera podido cumplir hoy con una de las metas importantes en mi vida. Gracias por todo; Que Dios me los bendiga siempre;

A MIS HERMANOS:

Rafael y José Roberto.
Por formar parte de mi vida, y ser un incentivo para seguir adelante; que Dios les permita realizarse como grandes personas de bien.

A MI ABUELITA:

María Anselma De Vian.
Por su perseverancia y esfuerzo; ejemplo para seguir adelante.

A MIS AMIGOS:

Por su amistad sincera, comprensión y ayuda incondicional, que ha sido un factor importante, para cumplir hoy con una meta tan importante en mi vida.

A MIS COMPAÑEROS:

Por compartir conmigo tantos momentos.

A LOS PROFESIONALES Y CATEDRÁTICOS:

Lic. Dasma Guillen, López Permouth, Lic. Rolando Aguilar,
Lic. Estuardo Castellanos.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Por darme el privilegio de ser una egresada.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:

Por sus enseñanzas.

Y A USTED:

Que me honra con su grata presencia.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Las funciones del Estado.....	1
1.1 Función legislativa.....	1
1.1.1 Sistemas de la función legislativa.....	3
1.1.2 Clasificación de la función legislativa.....	4
1.1.3 Limites de la función legislativa.....	5
1.1.4 Conflictos intrasistematicos.....	6
1.1.5 Conflictos intrasistematicos que derivan de una misma fuente.....	7
1.2 Función administrativa.....	9
1.2.1 Actividad política.....	11
1.2.2 Actividad administrativa.....	12
1.3 Función jurisdiccional.....	15
1.4 El principio de separación de funciones del Estado.....	19
1.4.1 El principio de separación de poderes de Montesquieu.	20
1.4.2 El principio de separación de funciones moderno.....	22

CAPÍTULO II

2. La potestad de sancionar del Estado.....	27
---	----

	Pág
2.1 La sanción administrativa.....	29
2.1.1 Características de las sanciones administrativas.....	35
 CAPÍTULO III 	
3. La modernización estatal.....	37
3.1 Concepto de modernización.....	37
3.2 Necesidad de la modernización.....	38
3.3 Capacitación del personal.....	40
3.4 El mejoramiento de equipo.....	44
3.5 Los compromisos del Estado en los Acuerdos de Paz.....	47
 CAPÍTULO IV 	
4. Las infracciones a las leyes de Trabajo y Previsión Social.....	53
4.1 Definición de faltas a las leyes de Trabajo y Previsión social	53
4.2 Clasificación de Faltas.....	53
4.3 El Procedimiento Administrativo regulado por el Decreto	
18-2001 del Congreso de la República.....	57
4.3.1 Antecedentes.....	57
4.3.2 Procedimiento establecido en el Decreto 18-2001	
según el Código de Trabajo.....	59
4.3.3 Análisis de la Sentencia.....	63

	Pág
4.4 El procedimiento judicial a partir de la declaración de Inconstitucionalidad del Decreto 18-2001	67
4.4.1 De la sentencia.....	67
 CAPÍTULO V 	
5. Los efectos de la declaración de Inconstitucionalidad del Decreto 18-2001 Del Congreso de la República, en cuanto a los fondos Recaudados Por la imposición de sanciones.....	71
5.1 Concepto de los Fondos Privativos.....	71
5.2 Los Fondos Obtenidos por las sanciones a las faltas a Las leyes de Trabajo y Previsión Social.....	72
5.3 Los efectos para la Inspección General de Trabajo De la declaración de Inconstitucionalidad del Decreto 18-2001 del Congreso de la República, en Cuanto a los fondos recaudados por la imposición de Sanciones.....	77
5.4 Destino actual de los fondos.....	81
CONCLUSIONES.....	83
RECOMENDACIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÓN



Estamos conscientes, hoy en día, que el principal objetivo de todo Estado, en todo lugar y momento, debe ser la creación de las condiciones necesarias para elevar el nivel de vida de los habitantes, a través de la modernización de un Estado; no sólo es una meta sino un compromiso de nación, como lo son los compromisos del Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz, en cuanto al área de fortalecimiento y modernización del Estado; sin embargo, a nueve años de la firma de dichos Acuerdos de Paz; existe una apreciación generalizada del deterioro del proceso de paz en Guatemala, la cual está basada en la evidencia del lento, escaso y parcial cumplimiento de los compromisos contraídos; un ejemplo de ello es el párrafo 26 del texto del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz firmados el 29 de diciembre de 1996, en el que se establece que la política laboral debe definir e impulsar el Estado, es determinante para una estrategia de crecimiento con justicia social, para la cual es imprescindible que se promuevan las reformas legales necesarias para lograr una aplicación efectiva de las leyes laborales, a través de un sistema de sanción que castigue severamente las infracciones a las leyes de trabajo.

Este proceso tendría que realizarse a través del fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la Inspección General de Trabajo, sobre el cumplimiento de las leyes laborales.

(ii)

De lo que se puede considerar que la eficacia del sistema de sanciones en el ámbito laboral incide, directamente, en el fortalecimiento o debilitamiento del sistema de Inspección o fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales; y por ende, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Es por eso que con la modernización del sistema, de sanción, producto de la reforma al Código de Trabajo por el Decreto 18-2001 del Congreso de la República, se buscaba asegurar la eficacia del cumplimiento de las leyes laborales como una condición esencial en la construcción de un Estado de derecho y sobre todo, en la consolidación de la paz, ya que dicho sistema garantizaba que la estrategia del crecimiento económico no genera una mayor desigualdad social, y no provocaría el debilitamiento del proceso de paz; sino, por el contrario, se desarrolle en función de la justicia social y, con ello, el monto de lo recaudado por aquellas sanciones administrativas, constituía fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con destino específico para capacitación y mejoramiento de equipo.

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad resolvió que el otorgamiento de la facultad de imponer sanciones a las leyes de trabajo y previsión social por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; es inconstitucional al considerar que los conflictos que se susciten por dichas violaciones, constituyen conflictos de trabajo y que, por lo tanto, deben ser resueltos por los tribunales privativos de la materia, debiendo para el efecto seguirse el procedimiento de los incidentes, regulado del



(iii)



Artículo 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial ya, que por consiguiente los conflictos laborales, deben ser sometidos al conocimiento de la jurisdicción privativa de trabajo; por lo tanto, los fondos obtenidos por las sanciones corresponderían al Organismo Judicial.

Ante esas circunstancias el presente trabajo de investigación tiene por fundamental objetivo establecer las consecuencias que la declaratoria de Inconstitucionalidad puede producir para Guatemala como consecuencia de que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, deje de percibir, a través de la Inspección General de Trabajo, los fondos obtenidos por las sanciones administrativas que se imponían por el juzgamiento de las faltas a las leyes de Trabajo y Previsión Social y, por ende, las repercusiones que pueden producirse en la capacitación de personal y mejoramiento de equipo de dicho Ministerio, lo constituirá un serio obstáculo para la modernización y fortalecimiento de dicho Ministerio y, por lo tanto, para el cumplimiento de los Acuerdos Paz.

Para el desarrollo y mejor comprensión del presente trabajo de investigación, está dividido en cinco capítulos: El primero incluye todo lo que se refiere a las funciones del Estado, y el principio de separación de dichas funciones; el segundo se refiere a la potestad de sancionar del Estado, la capacidad de sancionar administrativamente que tiene las instituciones del Estado; el tercero se describe lo que es la modernización estatal, y todo lo que implica la modernización como parte del fortalecimiento de un Estado de derecho; en el cuarto se hace referencia a todo lo relativo a las Infracciones a

(iv)



las Leyes de Trabajo y Previsión social; es decir, la clasificación que existe en los procedimientos administrativo y judicial para la imposición de las sanciones antes y después la declaratoria inconstitucionalidad; el quinto se refiere a los efectos que la declaración de Inconstitucionalidad del Decreto 18-2001 del Congreso de la República, produjo para Guatemala y en específico para la Inspección, en cuanto a los fondos por la imposición de sanciones. Por último, están las conclusiones y las recomendaciones del presente trabajo de investigación de tesis.

CAPÍTULO I

1. Las funciones del Estado

Para que un Estado pueda realizar todos los fines para los que fue creado, es necesario que encuentre una estructura idónea y que la actividad a realizarse se distribuya adecuadamente en cada uno de sus órganos y que las decisiones sean tomadas donde existe mejor información sobre la naturaleza de los problemas, y con ellos activar canales de participación a través los cuales la ciudadanía pueda incidir en los procesos de toma de decisiones, a través de la función que se le asigne a cada uno de ellos por lo que hablaremos de las siguientes funciones según la separación de poderes:

1.1. La función legislativa

La mayoría de autores que tratan las funciones del Estado, toman en consideración fundamentalmente la actividad de los órganos, observando que los textos constitucionales no se refieren a funciones sino a poderes, y que así pretenden establecer la competencia o potestad de los órganos. De esta manera las funciones del Estado no suelen aparecer en las Constituciones, más que en su aspecto formal, sin embargo se inspiran en un concepto material, según el cual se califica a las funciones del Estado por su contenido, independientemente de su

origen y forma.

Groppali define la función legislativa como: “La actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos, y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos entre sí”¹

La función legislativa crea una regla de derecho, por cuanto modifica en cualquier medida la situación jurídica personal de los gobernados, bien sea en sus relaciones recíprocas, bien sea en sus relaciones con el Estado y sus órganos o agentes, creando en su provecho o a su cargo nuevos derechos u obligaciones, o también acrecentando, disminuyendo o extinguiendo antiguos derechos u obligaciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula esta función en su Artículo 157: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

¹ Citado por PORRÚA PÉREZ, Francisco, **Teoría del estado**, pág. 395.

Y de acuerdo a la interpretación realizada por la Corte de Constitucionalidad, "la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, la que debe ejercerse dentro del marco de la Constitución Política, que es la ley fundamental en que se sustenta el ordenamiento jurídico, con el fin primordial de realizar el bien común (artículos 1, 152 y 171 inciso a) de la Constitución). Sobre esta declaración del texto constitucional se basa el régimen democrático y representativo vigente del que dimanarían dos consecuencias: a) El reconocimiento del Congreso de la República es el depositario de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; y b) La jerarquía especial de las leyes emitidas por el mismo, como expresión de la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes, sometida a la supremacía de la Constitución..."²

1.1.1 Sistemas de la función legislativa

Además en la función legislativa pueden participar otros órganos, según los sistemas de la función legislativa, esta participación puede ser: a) En la función legislativa coopera, directa o indirectamente, de acuerdo con los sistemas el Jefe de Estado a quien a veces autoriza a vetar las leyes, a presentar iniciativas, promulgarlas, etc. b) En otro sistema como sucede en Francia y en Estados Unidos, el Jefe del Estado no tiene ingerencia alguna en la función legislativa, que se atribuye únicamente al parlamento en Francia o al Congreso en los Estados

² Gaceta Número 20. Expediente No. 164-90. Sentencia del 26/06/91. Pág. 17.

Unidos. c) Un tercer sistema concede facultades a la población, para que intervenga en la función legislativa, para aprobar las leyes después de que han sido elaboradas por el órgano legislativo, tiene que sujetarse a la población popular; es la institución que se conoce con el nombre de referéndum o procedimiento consultivo.³

Este ultimo sistema claramente aparece regulado por nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 173, el cual establece: "Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos".

1.1.2 Clasificación de la función legislativa

La función legislativa, generalmente se divide en función legislativa ordinaria y función legislativa constituyente, según que su tarea se enfoque en la formulación de la legislación ordinaria, o sea, la que regula las relaciones de los particulares entre sí, o bien, se enfoque hacia la estructuración de los organismos mediatos del Estado.

³ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Pág. 137.

Por el contrario, es constituyente la función legislativa cuando su objetivo consiste en la elaboración de las normas que han de regir la estructura fundamental del Estado, o sea la estructura de sus órganos inmediatos o constitucionales.

1.1.3 Límites de la función legislativa

“No obstante que su función es crear el orden jurídico, es erróneo creer que, por esta circunstancia, el órgano legislativo, no tenga límites jurídicos a su actividad. Al igual que los restantes poderes, el legislativo también queda sujeto al orden jurídico, que fija su estructura y norma su funcionamiento.

Desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material, es decir, del contenido de las leyes que puede elaborarse se encuentra también limitado por exigencias no menos imperiosas de carácter jurídico.

Es pertinente establecer que el poder legislativo al momento de ejercer sus funciones en cuanto a la creación de las normas siempre debe de realizarlas con el cuidado y las observancias a las normas constitucionales, ya que bien sabemos que las mismas tienen una jerarquía superior a las normas que en el mismo pueden elaborar. Al tener esta jerarquía superior toda actividad que realice el

legislativo en cuanto a elaboración de leyes ordinarias a de basarse precisamente en los lineamientos que encuentran en los textos constitucionales, a esto a lo que conocemos en doctrina como la supremacía de la constitución. Así es pues que la legislación ordinaria no puede en manera alguna contravenir las disposiciones constitucionales. Si en tal caso contraviene, ya correspondería a otro órgano del Estado, es decir, al jurisdiccional, el controlarlas haciendo que no sean acatadas en virtud de contradecir a las normas superiores jerárquicas.

Además, también el poder legislativo encuentra límite en sus funciones, en cuanto al contenido de las reglas que elabore, en consideraciones de carácter ético, de carácter moral: el contenido de las leyes no ha de contravenir a los principios morales de equidad de buenas costumbres, de respeto a los derechos adquiridos y en general de los principios supremos contenidos en el orden jurídico natural.”⁴

1.1.4 Conflictos Intrasistemáticos

Para el Licenciado Hector Aqueche Juárez⁵ los conflictos intrasistemáticos son aquellos que se producen en el interior de un sistema normativo específico, dado que existen distintos sistemas u ordenes normativos: el jurídico estatal, el

⁴ Santizo Girón, Sergio Roberto. **La sanción de infracciones administrativas por el organismo ejecutivo, y su análisis según el principio constitucional de separación de funciones.** Págs. 17 y 18.

⁵ Aqueche Juárez Hector, Introducción a la Lógica Jurídica, Pag 78

jurídico consuetudinario, el jurídico Internacional, el moral etc., entre ellos pueden surgir:

1.1.5 Los conflictos intrasistematicos que derivan de una misma fuente:

Son aquellos conflictos que se producen en el interior del sistema jurídico estatal, y que por misma fuente entendemos, aquellos conflictos que se generan en el interior del sistema constitucional de derecho positivo que nos rige, entre los casos de manifestación de conflicto podemos mencionar:

- a) Entre normas de jerarquía diferente: cuando se generan entre leyes comunes y constitucionales.
- b) Entre normas de igual jerarquía: es decir los que se dan entre aquellas normas que están en un mismo nivel de la escala jurídica, como los casos de oposición contradictoria entre (dos preceptos constitucionales, dos artículos del código civil).
- c) Conflictos intrasistematicos de origen jurisprudencial: cuando se da entre dos distintas normas individualizadas que prevengan una del Tribunal Supremo (Corte Suprema de Justicia) en materia de casación, y la otra de una sala de la

corte de apelaciones.

- d) Conflictos intrasistematicos entre normas jurídicas Consuetudinarias: cuando se da entre dos normas provenientes de la costumbre, de lo cual argumenta el Licenciado Hector Aqueche Juárez, no es posible que se genere, ya que aun suponiendo que en determinadas circunstancias los miembros de una comunidad o de un sector de la misma abrigasen dudas sobre la validez de dos practicas contradictorias, esas dudas harían imposible la formación de la opinio juris, por lo tanto no hay posibilidad de conflicto y por ende tampoco cabria atribuir carácter jurídico a las reglas antagónicas, y cuando la opinión opinio juris aparece, cuando los que siguen ciertas formas de conducta tienen la convicción de que están jurídicamente obligados a seguirlas, queda eliminada toda incertidumbre, y ya no hay posibilidad de conflicto, como señala Gracia Maynez⁶. Pudiera haber temor de que este conflicto se diera en el caso que nos ocupa en esta tesis, pero se resolvería por medio de la lógica Jurídica.

⁶ Aqueche Hector Introducción a la Lógica Jurídica e Informática Jurídica Pag. 82

1.2. Función administrativa

Es toda aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento o ejecución de las leyes, para la consecución de sus fines los cuales se encuentran estipulados predominantemente en el orden jurídico fundamental o constitucional, siendo su fin primordial el alcanzar el bien común.

La función administrativa desde el punto de vista formal se halla encomendada en Guatemala al Organismo Ejecutivo.

Las atribuciones del Organismo Ejecutivo se encuentran reguladas por la Constitución Política de la República, y comprenden del artículo 182 al 202; asimismo, tales atribuciones se encuentran ampliamente desarrolladas por la Ley del Organismo Ejecutivo y por reglamentos específicos.

Por lo que al Organismo Ejecutivo se le puede definir, como uno de los organismos del Estado que se encarga de la administración pública, del gobierno y de la prestación de los servicios públicos, lo cual en la actualidad se debe llevar a cabo aumentando la participación en la esfera pública de manera que en las decisiones estatales se corresponda con las necesidades y voluntad de los ciudadanos y de esa forma se realice la finalidad del Estado, es decir el bien común o bienestar general, que se compone de una serie de órganos

administrativos en donde su principal funcionario político administrativo es el Presidente de la República, quien actúa siempre en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de éstos.

El Presidente de la República, único titular del poder ejecutivo tal y como lo establece el artículo 182 de la Constitución Política de la República con un doble carácter como órgano político y como órgano administrativo, es decir, una doble función como Jefe de Estado y el ejercicio de las funciones del Organismo Ejecutivo.

Modernamente como bien sabemos dicha función se encuentra dividida en poder político y poder administrativo. Eso no quiere decir que el ejecutivo ejerza distintas funciones sino que al contrario es una misma función del Estado considerada desde distintos ángulos de vista, sólo hay una diferencia de grado: el poder político o bien llamado de Gobierno según la doctrina, fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación general y el poder administrativo, como una faceta de ese mismo poder ejecutivo, que es la que se encargará de la realización práctica de ese programa formulado.

1.2.1. Actividad política

La función política consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y velar por los grandes intereses nacionales, la función política es excepcional y macro.⁷

Esta función corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y debe implementarse con apego a la Constitución Política de la República de Guatemala y a la ley, la administración pública trata de cumplir la finalidad que persigue la misma (Bienestar general o el bien común).

Esta función la encontramos regulada en los artículos 1 y 2 de la Constitución política de la República de Guatemala, los cuales indican artículo 1. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia su fin supremo es la realización del bien común. Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, y el desarrollo integral de la persona.

Esto significa que la función política que desarrolla el Estado a través de sus organismos y estos a través de sus funcionarios, es la protección de la persona y el deber de garantizar el bienestar de todos los guatemaltecos. El Estado debe de

⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo I. Pág. 40

garantizar también la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona y esto lo realiza a través de las competencias que la Constitución y la ley les otorga a los órganos administrativos para la aplicación de políticas que tienden a beneficiar a la mayoría de la población.

1.2.2. Actividad administrativa

La actividad administrativa consiste en realizar los asuntos corrientes y cotidianos del público, siempre cuidando que dicha gestión particular no afecte el interés general y que no altere el orden público.⁸

Esta función a través de la prestación de los servicios públicos y corresponde al Presidente de la República como superior jerárquico de la administración pública, la cual es desarrollada con sus Ministros de Estado y demás órganos subordinados, es decir, viceministros de estado, directores generales, gobernadores departamentales, etc. La Ley del Organismo Ejecutivo establece en el Artículo 6 lo siguiente: "Autoridad superior del Organismo Ejecutivo. La autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República. El Presidente de la República actuará siempre con los ministros, en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración

⁸ Calderón Morales. Ob Cit; Pág. 40.

pública.”

Según lo establecido anteriormente sobre la Función Administrativa, y Considerando que el presente estudio parte del análisis de la facultad de sancionar que correspondía a la administración pública y que se encontraba regulada en el Decreto 18-2001 del Congreso de la República, y considerando también que de conformidad con el artículo 183 inciso a) de la Constitución Política de la República, es atribución del Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, debemos preguntarnos si tal atribución comprende también la facultad de imponer sanciones, o únicamente inspeccionar o verificar que las actividades que los particulares realizan, se ajusten a las leyes vigentes.

Al respecto Alejandro Argueta refiere: “Para realizar la función Administrativa el Organismo Ejecutivo a través de la administración pública, verifica o inspecciona que las actividades que los particulares realizan se ajusten a las leyes vigentes de la materia que las regule, y cuando el particular desobedece las disposiciones que regulan sus acciones la Administración Pública debe realizar actos administrativos de sanción, con el objeto de que el régimen jurídico-administrativo de la Republica garantice el cumplimiento de la ley en forma efectiva.”⁹

⁹ Argueta Ramírez, Alejandro. **Revista Justicia Laboral, Año 2, No. 3.** Pág. 106.

Por mi parte considero, que si dentro de las atribuciones del Organismo Ejecutivo, se encuentra la de hacer cumplir las leyes, también tiene la facultad de hacer efectivo ese cumplimiento, pues de lo contrario se convertiría en un simple observador de la infracción. Dicha facultad la constituye la sanción administrativa, la cual si bien puede considerársele materialmente una función judicial, es formalmente una función administrativa, que en nada atenta contra la potestad constitucional de juzgar del Organismo Judicial, ya que lo resuelto por un órgano administrativo no tendrá carácter de cosa juzgada, por lo tanto lo resuelto así como la sanción que un órgano administrativo imponga, siempre podrá revisarse en una instancia judicial. Por otra parte si bien el artículo 103 de la Constitución Política de la República establece que todos los conflictos relativos al trabajo estarán sometidos a la jurisdicción privativa de trabajo, tal disposición debe interpretarse en el sentido de que únicamente los conflictos de trabajo, constituyen la competencia de los juzgados de trabajo, y que por conflicto de trabajo debemos entender una desavenencia de intereses entre patronos y trabajadores, sólo entre éstos o sólo entre aquéllos, surgida en virtud de un contrato o relación de trabajo, y por lo tanto concluimos en que la infracción a una ley de trabajo, no es un conflicto de trabajo, ya que la desavenencia surge entre el Estado interesado en el cumplimiento de las leyes, y el sujeto infractor, por lo tanto, puede un órgano administrativo, como parte de su función de velar por el cumplimiento de las leyes, imponer sanciones por su inobservancia.

1.3. La función jurisdiccional

Es la actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es dirigido a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida mediante la resolución con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses tanto entre particulares como entre particulares y el poder público y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

La declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicables a la resolución de las controversias se obtiene por medio del proceso, el cual es definido como "el conjunto de los actos coordinados con objeto de actuar la voluntad concreta de la ley, en relación con un bien que el actor pretende esta garantizado por ella, por medio de los órganos jurisdiccionales".¹⁰

Presupuestos del proceso son: El derecho de obtener justicia y la potestad y el deber de proporcionarla, o sea en la acción y la jurisdicción que se dividen en acción y en jurisdicción civil, acción y jurisdicción penal y acción y jurisdicción

¹⁰ Santizo Girón, Sergio Roberto. **La sanción de infracciones administrativas por el organismo ejecutivo, y su análisis según el principio constitucional de separación de funciones.** Pág. 25.

administrativa, fundamentalmente.¹¹

El proceso tiene dos partes principales: el conocimiento y la ejecución. Como lo indican sus nombres esos momentos del proceso tienen, por objeto respectivamente, proporcionar al juez los elementos de la certeza que necesita para dictar sentencia; el primer momento, el conocimiento de los hechos que constituyen la controversia y el segundo momento llevar a efecto lo resuelto en esa decisión judicial, en la sentencia que se ha dictado después de tener los elementos necesarios para formularla.

Sirviéndose de todo ese proceso, el juez realiza la función jurisdiccional, define y aplica las normas jurídicas en vista de los casos que son llevados a él.

Esta función la encontramos regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 203, el cual establece: La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República, corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros órganos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieren para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus

¹¹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Págs. 136 y 137.

funciones únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del organismo judicial además de imponérsele las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los otros tribunales y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.

Es pertinente establecer que el Organismo Judicial ejerce la función judicial, es decir, aplica justicia, función que es ejercida directamente por los jueces sin embargo según establece el Artículo 62 de la Ley del Organismo Judicial: Los jueces pueden ejercer la función jurisdiccional únicamente en los asuntos que, la propia ley, les asigne. Esto quiere decir que no podrán someterse a su jurisdicción asuntos que no les asigne la propia ley; y

Considerando que el presente estudio parte de establecer, que el juzgamiento de las faltas a las leyes laborales forma parte de la función Administrativa y no de la función jurisdiccional, ya que como hemos establecido anteriormente se trata de una contienda administrativa y no de un conflicto laboral, además por que dicha facultad ya no es competencia de los jueces, según el Artículo 29 del

Decreto 18-2001 el cual expresamente establece: Que se derogó la competencia de los jueces de Trabajo y Previsión Social para conocer y resolver los asuntos relativos a la imposición de Sanciones por faltas a las leyes laborales, la cual estaba originalmente contenida en el inciso "e" del Artículo 292 del Código de Trabajo); y a través del Artículo 25 reforma el Artículo 415 del mismo cuerpo legal, el cual se encuentra vigente, para otorgar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Inspección General de Trabajo, la acción directa para promover y resolver acciones contra las faltas a las leyes de trabajo y previsión social.

Por mi parte considero que los jueces de Trabajo y Previsión Social no tienen competencia, para el Juzgamiento de las Faltas al cumplimiento de las leyes laborales en virtud de que no se encuentra dentro de los asuntos que les asigna la propia ley, según lo que establece el Artículo 62 de la Ley del Organismo Judicial en cuanto a la competencia de los jueces, y por ende no forma parte de la función jurisdiccional.

Por su parte la Corte de Constitucionalidad ejerce también funciones jurisdiccionales, por cuanto la Constitución Política de la República establece que la función jurisdiccional la ejerce con exclusividad la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que la ley establezca, y que la Corte de Constitucionalidad es un tribunal, cuya función jurisdiccional es esencialmente la defensa del orden

constitucional, y la misma Constitución la dota de absoluta independencia de los demás Organismos del Estado, así mismo la dota de independencia económica, y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.

Por lo que la función jurisdiccional de la Corte de Constitucionalidad, es de especial trascendencia en la aplicación de justicia en Guatemala, ya que garantiza que en el desarrollo de todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción y en cualquier instancia, se respetara el orden constitucional y por ende la supremacía constitucional.

1.4. El principio de la separación de funciones del Estado

El principio de separación de funciones del Estado es la clave del Derecho político, y el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, que se basa en la independencia del poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial como esencia de un régimen de dignidad ciudadana y como garantía contra el despotismo, lo que no implica una absoluta separación sino una recíproca colaboración y fiscalización entre tales órganos, y la activación de canales de participación a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en los procesos de toma de decisiones estatales y ejercer mejores formas de auditoría Social y fiscalización sobre el desempeño de las autoridades gubernamentales.

El principio de separación de funciones es hoy una realidad que identifica al Estado moderno, a la cual hicieron referencia en épocas anteriores, hombres como Aristóteles,¹² quien dejó escrito que todo Estado tiene tres partes, tres elementos sin los cuales la organización estatal no puede diferenciarse, llamados asambleas generales, los órganos de la magistratura o cuerpo de magistrados y los órganos judiciales o cuerpo judicial. Más tarde, es Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, quien hace un estudio científico de las funciones y crea la teoría de la división de los poderes¹³.

1.4. 1 El principio de separación de poderes de Montesquieu

Como bien sabemos gracias al merito de uno de los grandes pensadores de Francia, como lo es Montesquieu, por haber propuesto un gran valor jurídico a la teoría de la división de poderes evitando con ello se siguieran los vicios como por ejemplo surgieron en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia comparándolas con las de Inglaterra.

Montesquieu tomó en consideración la preponderancia que tuvo en Francia el monarca en los siglos XVII Y XVIII sobre los estados Generales. Que constituían entonces el órgano legislativo y que no funcionaron del año 1,614 a 1,789, por no

¹² Ossorio, Manuel, Diccionario de ciencias Jurídicas, políticas y sociales, Pág 608.

¹³ PRADO, Gerardo, **Teoría del Estado**, Pág.200

ser convocados por los reyes, y en consecuencia, la preponderancia de estos era absoluta.

Por el contrario, como contraste a esa situación que existía en Francia, Montesquieu se dio cuenta de la situación política inglesa, en la que el poder de los reyes mermaba constantemente, a medida que paralelamente acrecía el poder del parlamento.

Esas observaciones históricas dieron base a Montesquieu para elaborar su teoría buscando un mayor equilibrio entre los poderes, aun cuando consideraba que siempre debería haber mayor predominio del legislativo.

Con el objeto de establecer el equilibrio, Montesquieu dice ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes de los demás.

Esta teoría de Montesquieu tuvo una gran influencia en el pensamiento y en las instituciones políticas de su tiempo. Sin embargo, no fue aceptada en su integridad, no se conservó pura, sino que posteriormente sufrió modificaciones, Pero, cristalizó en textos positivos; fue aceptada por diferentes Constituciones.

Cabe mencionar que la teoría de Montesquieu fue recogida en primer termino, por las Constituciones de los Estados Unidos y de Francia, en las que afirmó que no existe constitución Política si esta no se apoya en la separación de poderes.

En consecuencia la teoría de Montesquieu en el siglo XVIII, en su *Espíritu de las de las Leyes*, por presentar tantas ventajas indiscutibles, ha sido adoptada por la mayoría de las constituciones de los Estados modernos, aun cundo no en toda su rigidez, sino que al elaborarse los textos Constitucionales de acuerdo con los lineamientos dados por ese pensador francés, ha tenido cierta elasticidad para que permita un mejor funcionamiento de los órganos políticos.

Cabe mencionar que con el transcurrir del tiempo, dicha teoría ha sufrido precisiones, moderaciones e integraciones; es decir, ha cristalizado en textos positivos que no lo han adoptado de manera absoluta, sino que siguen sus lineamientos adaptándola a circunstancias prácticas que lo hacen de mas valor.

1.4.2 El principio de separación de funciones moderno

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido

en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos.¹⁴

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría:

- a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado:

Desde el primer punto de vista, la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que integran guardan entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes.

Cumpliendo con esas exigencias, las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

- b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos

¹⁴ Fraga, Gabino, Derecho administrativo, Pág. 28

órganos.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera, que el poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el poder Judicial, la función judicial, y el poder Ejecutivo, la administrativa.

Todo Estado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar sus funciones respectivas a través de cada uno de sus poderes típicos, actividades imprescindibles, que no pueden faltar ya que si llegan a faltar, se destruiría la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, por medio de esa actividad, el Estado es como puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Vemos cómo la teoría del pensador francés Montesquieu ha evolucionado hasta nuestros días, hoy no es tan rígida como lo fue en ese tiempo, sino que de acuerdo con la doctrina moderna existe una flexibilidad en la separación de los poderes o, para expresarlo con propiedad, en el reparto de las competencias.¹⁵

¹⁵ La concepción rígida de la división de poderes obstaculiza la marcha del Estado moderno, cuya actividad requiere un mejor entendimiento y relaciones entre los órganos del Estado y una mayor flexibilidad en la atribución de las funciones que le corresponden. Esto no quiere decir que en algún momento se haya pensado que debe dejar de existir la división entre los poderes sino que al contrario se continúa atribuyendo a cada uno de los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial cada una de las funciones específicas que se le han asignado, para el desarrollo de las actividades específicas que se derivan de su denominación formal. Derivado a ello es que cada poder modernamente tiene sus funciones específicas como por ejemplo: la actividad fundamental del poder Legislativo será la creación de las normas jurídicas de observancia general La del poder Ejecutivo será la realización de actos administrativos y la del poder Judicial o bien, jurisdiccional, será la de aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos. Porrua, Ob Cit; pag 391.

Es decir, modernamente en nuestro Estado de Derecho se conserva la separación de funciones de los tres poderes fundamentales, pero con cierta permeabilidad en sus funciones, no con la rigidez de la doctrina de Montesquieu. Hoy día, el principio de separación de funciones moderno entre los estados predomina la tesis que entre los tres poderes hay igualdad entre ellos, pero la importancia de sus funciones y la necesidad de su coordinación en el mismo plano.

Según nuestra Constitución, la cual claramente establece, que entre las tres principales funciones publicas del Estado; o sea la función Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, estarán distribuidas entre tres organismos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los que no existirá subordinación, por estar prohibida como lo establece el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Considerando que entre los objetivos principales de nuestro estudio, se encuentra el establecer que para elevar la calidad del gobierno y del Estado a través de sus instituciones no basta con redefinir sus objetivos y funciones, también es imprescindible profundizar el proceso democrático y participativo de manera que se fortalezca el poder civil, por lo que es indispensable la modernización y mejora del Estado y su sistema de gobierno republicano,

democrático y representativo. Esta modernización y fortalecimiento del Estado exige el pleno respeto del principio de independencia, separación y no subordinación entre los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

CAPÍTULO II

2. La potestad de sancionar del Estado

El Estado debe cumplir con su papel rector en la política social. La legitimidad democrática la obtiene un gobierno no solo cuando surgen elecciones libres, limpias y transparentes, sino también cuando esta en condiciones de ejercer el poder publico para lograr el bien común, y es por ello que el Estado, a través de la función ejecutiva, desarrolla su actividad principal que es alcanzar el bien común, y para lograrlo tiene la obligación de realizar actos administrativos que obliguen a los particulares, entre otras cosas, a cumplir la ley, con el objeto de hacer prevalecer el orden publico, el cual no seria posible llevarlo a cabo, si la administración publica no poseyera por imperio de la ley, la facultad de imponer determinada clases de sanciones a los administrados que no cumplan con los preceptos administrativos vigentes, o las ordenes o disposiciones que se dicten.

Ese poder sancionador, esa facultad de reprimir, es inherente y esencial para la actividad administrativa, ya que esta exige que el régimen o la regulación adoptada se imponga y se observe coactivamente, con independencia de la voluntad de los administrados, o aun en contra de esa misma voluntad.

Por lo que es importante establecer; que dichas sanciones consisten en

multas impuestas por la administración pública a particulares a través de resoluciones administrativas. Por lo que al hablar de La multa se dice que se impone por faltas contrarias a la ley.

Por todo lo anterior podemos decir que las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejerce coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las ordenes de la referida autoridad.

Una muy importante actividad administrativa son los actos de las de sanción por virtud de los cuales se castiga la infracción de las leyes o de ordenes administrativas.

Durante el transcurrir de los tiempos se ha discutido la competencia de la autoridad administrativa para sancionar la falta de cumplimiento de las leyes administrativas; y

En nuestra legislación se ha discutido la competencia de la autoridad administrativa para sancionar la falta de cumplimiento de las leyes administrativas. En efecto se dice que al poder judicial se le ha atribuido solo la imposición de las penas propiamente tales, o sea, las que corresponden a infracciones de una ley determinada, dejando a la autoridad política la sanción de

las infracciones de otras leyes.

Una consecuencia de la notificación de los actos administrativos es la exigibilidad. Si la resolución impone multa después de la notificación el que la emitió ya podría exigir el pago legalmente. La exigibilidad puede estar a cargo de la organización que emitió la resolución y a cargo de otra organización. La exigibilidad puede ser suspendida por el funcionario u organización que emitió la resolución en los siguientes casos: Por decisión propia y por solicitud de la persona interesada o afectada. La suspensión la lleva a cabo: a) La organización que emitió la resolución; b) El superior jerárquico; y c) Un tribunal.

2.1. La sanción administrativa

La sanción de las infracciones administrativas surge por la relación que llega a existir entre los particulares y la administración pública cuando una de ambas dentro de una relación jurídica contraviene lo que la ley establece, produciendo con ello un conflicto de carácter administrativo. La administración pública es la encargada de verificar o de inspeccionar toda aquella actividad realizada por los administrados que se ajusten a las leyes de la materia que las regula, siendo el caso que cuando el particular, desobedece las disposiciones que regulan sus acciones, la administración pública deberá realizar actos administrativos de sanción y con ese tipo de acción está garantizando el cumplimiento de la ley en

forma eficaz.

Estas sanciones consisten en todos aquellos actos que tienen por objeto castigar la infracción de las leyes constituyendo una forma de coaccionar al particular cuando este se niega en forma manifiesta a no cumplir la ley de forma voluntaria, esto quiere decir que por parte de la administración pública siempre se vigilará que no por tener libertad el administrado de hacer lo que la ley no prohíbe, no podrá justificar la violación o infracción de una ley que garantice el orden público.

La distinción de la naturaleza administrativa de un acto de sanción es muy importante para evitar confundir el ámbito en que debe resolverse las contiendas, y para ello deben observarse las características que implícitamente llevan las sanciones.

Ya que es un grave error confundir el conflicto que surge entre el particular y la administración pública como consecuencia de un acto administrativo de sanción y el conflicto que surge entre las partes de una relación jurídica privada.

Este tema que ha sido sometido a investigación principalmente se analiza en un sentido general, en lo relacionado a las sanciones provenientes de las infracciones administrativas inclinándose en este caso a las de materia laboral.

Por lo que debe tenerse cuidado de no confundirse que toda controversia que surja a raíz de una relación laboral deba considerarse siempre como un conflicto de trabajo, ya que por conflicto de trabajo debemos entender una desavenencia de intereses entre patronos y trabajadores, solo entre estos o solo entre aquellos, surgida en virtud de un contrato o relación de trabajo y de ello se concluye en que una infracción a una ley de trabajo, no es un conflicto de trabajo, ya que la desavenencia surge entre el Estado interesado en el cumplimiento de la ley, y el sujeto infractor, y de esta forma determinamos si un acto debe ser sometido a conocimiento de un órgano jurisdiccional en este caso un juzgado de trabajo y previsión social o bien a un órgano estrictamente administrativo. Por ejemplo es distinto, un conflicto que nace entre un patrono y un trabajador (conflicto laboral individual de naturaleza jurídica) que el conflicto surgido porque un patrono impugne una resolución dictada por una autoridad administrativa en donde impone una sanción en virtud de haber incumplido una norma laboral (contienda que surge entre un particular y la administración pública).

En los ejemplos anteriores debe de quedar claro que el primero es competencia de la jurisdicción privativa de trabajo y el segundo de jurisdicción contenciosa administrativa.

La función del Estado para hacer cumplir las leyes en este caso las

relacionadas al derecho laboral crea la realización de estos actos administrativos de sanción. Por lo regular cuando se impone una sanción normalmente el particular que se ve afectado por la misma, se pone en una posición de desacuerdo con la administración pública, surgiendo por ende una controversia o conflicto. Tal contienda puede sostener por ejemplo un patrono que infringe ante la administración pública, a pesar de que surja de una relación subyacente, puede ser el caso que no se considere como un conflicto relativo a la relación laboral ya que su naturaleza puede ser administrativa.

Claro está que si un particular sancionado no está conforme con una resolución impuesta por la administración pública, tiene todo el derecho constitucional de acudir legalmente a la vía judicial, es decir, ante el tribunal de lo contencioso administrativo.

De lo anterior deducimos que no todo debe ser sometido a conocimiento de los tribunales de Trabajo y Previsión Social, ya que la ley en estos casos es clara en definir con precisión los conflictos que deben ser sometidos al conocimiento de la Jurisdicción privativa y cuales no.

Por lo que con relación a la facultad otorgada al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Inspección General de Trabajo para imponer sanciones administrativas, a las personas que cometieran faltas a las leyes de

trabajo y previsión social, facultad que le fuera otorgada en el decreto 18-2001, del Congreso de la República, y la cual entro en vigencia del o1 de julio del año 2,001, y en el cual se convirtió al procedimiento para la sanción de las faltas de trabajo en un procedimiento administrativo, basándose en la definición legal de dichas faltas se trata en realidad de "infracciones administrativas", y para lo cual fue necesario la reforma de los Artículos: 269, 271, 292 y 415 del Código de Trabajo, decisión que se fundamento principalmente en orientar a los a los trabajadores y patronos a una cultura de cumplimiento de las leyes laborales, a través de un sistema de sanción que castigue severamente las infracciones, lo cual se buscaba lograr atraves del fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la Inspección General de Trabajo, sobre el cumplimiento de las leyes laborales y así como la modernización de dicho sistema, sin embargo la Corte de Constitucionalidad, en la sentencia emitida el tres de Agosto del años dos mil cuatro, dentro de los expedientes acumulados 898-2001 y 1014-2001, publicada el 15 de Noviembre del año dos mil cinco sin tomar en cuenta varios aspectos, de los que haremos referencia en un capitulo posterior, declaro que era inconstitucional que la Inspección General de Trabajo pudiera seguir conociendo de los procedimientos administrativos para la sanción de las faltas de trabajo.

Por mi parte considero, que si el Estado con el objeto de alcanzar su finalidad principal que es el bien común, misma que se desarrolla a través de la función ejecutiva y por lo cual a dotado a los órganos administrativos de la

facultad de sancionar a todo aquel particular que incumple con la ley, es decir aquel que la contraria, lográndose con ello gran beneficio no solo para el sistema judicial ya que con ello se logra descongestionar el trabajo de los órganos jurisdiccionales, por lo que la Inspección General de Trabajo si tiene la facultad de sancionar las infracciones a las leyes laborales, con el objeto de que se cumplan las mismas y por ende los fondos obtenidos por dichas sanciones, debe formar parte de sus fondos privativos, ya que es a través de ellos que se puede lograr el fortalecimiento del sistema de sanciones y con ello el desarrollo de dicha institución, ya que si no cuenta con los fondos suficientes es imposible que el día de mañana vallamos ha contar con una administración eficaz y actualizada que requiere la modernización y transformación integral del Estado.

Es pertinente observar también, que si la Inspección General de Trabajo no puede sancionar las infracciones a las leyes laborales, por tratarse de una actividad jurisdiccional, según argumento de la tesis que sustento la Corte de Constitucionalidad, y con la cual declaro inconstitucional dicha facultad, esto conllevaría en que resultarían también inconstitucionales todos aquellos procedimientos administrativos en los cuales se sanciona a un particular por un órgano administrativo.

2.2.1 Características de las sanciones administrativas

Las sanciones administrativas que impone la Administración del estado, en cualquier ámbito de su competencia, presentan las siguientes características:

- a) Son actos administrativos que se concretan a través de resoluciones de fondo dictadas por las autoridades administrativas competentes.
- b) Su objetivo es garantizar el cumplimiento de las leyes por parte de los particulares, cuando estos, a pesar de ser prevenidos, no obedecen las leyes de forma voluntaria.
- c) La sanción administrativa es totalmente independiente de las responsabilidades contractuales que puedan surgir entre los particulares a raíz del incumplimiento de la ley.
- d) La contienda que surge entre el particular y la Administración como producto de un acto administrativo de sanción debe ser resuelta a través de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

La validez de estas características permite afirmar que no es lo mismo, por ejemplo, un conflicto que nace entre un patrono y trabajador por el

incumplimiento de pago del salario completo, según lo establece el Artículo 93 del Código de Trabajo, que el conflicto surge cuando un patrono impugna la resolución dictada por las autoridades administrativas que le imponen una multa, según el Artículo 272 inciso c), como sanción por haber incumplido la norma preceptiva contenida en el Artículo 93 del Código de Trabajo. El primer conflicto es conflicto laboral individual de naturaleza jurídica y el segundo es una contienda entre un particular y la Administración Pública. Uno es competencia de la jurisdicción privativa de trabajo y el otro de la jurisdicción privativa de trabajo y el otro jurisdicción Contenciosa Administrativa. Y finalmente, la imposición de la multa como sanción de carácter administrativo es totalmente independiente de la responsabilidad contractual que deriva de la falta de pago del salario completo, según lo establece el Artículo 271 inciso d).

CAPÍTULO III

3. La modernización Estatal

3.1 Concepto de modernización

En el presente capítulo se pretende informar y consientizar al lector sobre la necesidad del proceso de modernización del Estado de Guatemala, como una de las alternativas principal para cumplir las demandas de toda índole de su población.

Modernización significa adaptación al entorno¹⁶. Un entorno sometido al permanente cambio en el que surgen nuevos retos y expectativas; por lo tanto al hablar de la modernización del Estado ¹⁷ hablamos de que el estado debe responder adecuadamente a las circunstancias cambiantes de su entorno, para maximizar el bienestar de sus habitantes, esto es un cambio en la cultura administrativa que ha de afectar necesariamente las formas de gestión, siendo sus valores fundamentales: obtener resultados, participación y motivación, estímulo de

¹⁶ Internet Modernización del Estado.htm. Modernización del Estado Agenda pendiente Pàg 1

¹⁷ La modernización del Estado ha sido entendida según se estableció en entidades como ASIÉS en fecha 15/03/07 y FLACSO en fecha 16/03/0, como promoción del poder local, descentralización, replanteo de las acciones sociales etc. Quien escribe la presente tesis lo entiende además, como la renovación de estructuras y procedimientos al seno de los poderes del Estado y otras instituciones, desde la incorporación de nuevos recursos, al uso de tecnologías y más allá, puede entenderse esa modernización también. Sin entrar en confrontación con las entidades mencionadas, mi postura se adhiere a los Acuerdo de Paz. Sobre de ASIÉS y FLACSO véase García, Ruiz Jesús. Los nuevos senderos de la descentralización. Pàg 96.

la responsabilidad, Prioridad del servicio al ciudadano, crear conciencia del valor del mismo, favorecer el cambio, la innovación y la mejora continua, el ciudadano como cliente.

Mediante la modernización y la aplicación de la Gestión Pública se debe conseguir: a) Una administración receptiva: que atiende a las demandas y necesidades de los ciudadanos y organiza sus servicios de acuerdo con esas, dentro de su ámbito de competencias; b) Una Administración fácil para el ciudadano: próxima menos complicada, más ágil en las respuestas, etc., c) Una Administración eficaz, pero también eficiente: que planifica sus actividades y resultados, un costo razonable, como garantía de que el dinero de los ciudadanos esta siendo bien empleado; d) Una Administración que hace un buen uso de las nuevas tecnologías: No solo para mejorar los procesos de trabajo internos, sino también, sino también para relacionarse con los ciudadanos; e) Administración profesional: Formada por el personal capacitado, con directivos competentes y un equipo político de gobierno comprometido.

3.2 Necesidad de la modernización

El principal objetivo de todo Estado, en todo lugar y momento, debe ser la creación de las condiciones necesarias para elevar el nivel de vida de los habitantes, lo cual se logra a través de la modernización de un estado, es por

ello que alcanzar la modernización del estado no solo es una meta sino un compromiso de nación, el reto debe ser del gobierno, y de todos los ciudadanos en especial los que integran la administración pública, ya que el país está urgido de trabajadores comprometidos con un Estado actualizado, que genera relaciones humanas y laborales modernas, que respondan a las demandas y exigencias de un mundo globalizado, e insertado en el contexto nacional e internacional es por ello que la relación entre los deseos y las acciones de cumplir dicho reto debe mantener coherencia y simetría para que se haga realidad. Para lo cual no es suficiente con promulgar un Estado moderno hay que implementarlo, y abonarlo invirtiendo los recursos eficientemente, agilizar las normas y procedimientos, modernizar los sistemas de control que reduzcan los niveles de discrecionalidad que eviten al máximo la posibilidad de acciones anómalas, y terminar con prácticas corruptas, que tanto afecta los niveles de inversión en el país y buscar la forma de optimizar esos fondos públicos, así como establecer mecanismos legales sólidos, para que no se interrumpa el proceso al cambiar las autoridades de gobierno, y el que venga atrás debe dar continuidad, ya que se trata de un proceso irreversible para el futuro de la nación.

Reconociendo la necesidad urgente de reformar, modernizar y fortalecer el Estado de Guatemala, es indispensable que los cambios se realicen teniendo como base primordial una nueva ética política del servidor público, en cuyo contexto deberán ser condiciones para asegurar el desarrollo económico. Las experiencias

que cada país pueda aportar, en cualquier materia relacionada con la administración pública contribuyen a acrecentar un acervo de conocimientos y ejemplos de suma utilidad, para determinar ventajas y desventajas de modelos específicos que se proponen para la estructuración de un Estado moderno.

De la anterior premisa se observa que para el cumplimiento de dicha misión, el Estado ha creado, La Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y Entidades Descentralizadas (COPRE), ¹⁸cuya función es propiciar las acciones tendientes a modernizar la Administración Pública, ha asumido un papel que conlleva por un lado el cambio de ideas a nivel internacional y por otro el contacto dinámico y directo con las instituciones del país, en un esquema típicamente interactivo que permite augurar logros concretos basados en la capacidad estratégica y el consenso.

3.3 La capacitación del personal

La capacitación se encarga de preparar servidores públicos eficientes, responsables y honestos que requieren los procesos de Modernización de un Estado para lograr el mejoramiento de la administración pública, fomentando en el servidor público el desarrollo personal y profesional como estrategia de

¹⁸ Programa de la COPRE en el debate internacional, Diario de Centro América, publicación No.7 año 2006
Pág.2

modernización, lo cual redundará en una eficaz integración y participación de los funcionarios hasta lograr un alto nivel de autoestima y comprometimiento institucional en los mismos, para lo cual se requiere que se fortalezca la carrera Administrativa, técnica y profesional en las instituciones públicas así como revisar y mejorar los sistemas de remuneración, orientándolos al cumplimiento de metas y resultados.

Para el Ingeniero Harris Whitebeck comisionado presidencial para la reforma, modernización y fortalecimiento de Entidades Descentralizadas del Estado, en toda acción en que participe el ser humano representa un factor esencial, por lo que es necesario también satisfacer sus necesidades mediante mejores salarios, estabilidad laboral, promoción de puestos entre otros" para ello se debe trabajar en programas de Interés nacional, que son necesarios para capacitar a los funcionarios públicos, para lograr el objetivo de una nación moderna, con trabajadores honrados y eficientes.

En esa dirección se debe buscar establecer mecanismos legales sólidos, para que no se interrumpa el proceso, al cambiarse las autoridades de Gobierno, y de esa manera el que venga atrás debe dar continuidad, ya que se trata de un proceso irreversible para el futuro de la nación.

A través de la capacitación del personal se logra una Administración Pública

libre de corrupción, para lo cual es necesario organizar un instituto de formación de servidores públicos en los que se participe en seminarios que vayan dirigidos a dichos servidores y en especial a los responsables de las direcciones de Compras y adquisiciones de las Instituciones del Sector Público, y que además se enfatice en la necesidad de actuar con transparencia y eficiencia, como bastiones de una administración sin corrupción y al servicio de la nación.

Invertir los recursos eficientemente, agilizar las normas y procedimientos, modernizar los sistemas de control, reducir los niveles de discrecionalidad que eviten al máximo la posibilidad de acciones anómalas, lograr la transparencia, terminar con prácticas corruptas, optimizar el uso de los fondos públicos, actuar con responsabilidad y ética, son entre otros los principios que se deben definir en la conciencia de cada uno de los servidores públicos, Ya que la corrupción en el manejo de la cosa pública debe erradicarse por el bienestar del país, porque afecta los niveles de inversión.

También forma parte importante en el proceso de modernización de un Estado crear alianzas que tengan como visión crear programas auto-sostenible de aprovisionamiento continuo de equipos de computo para todas las escuelas públicas de Guatemala y que cuente con el apoyo del Ministerio de Educación, ya que lo que se busca es mejorar la calidad de la educación y apoyar la formación de ciudadanos más competitivos, en el aspecto profesional, un ejemplo de ello es

el programa Tecnología para Educar, es una alianza multisectorial con una innovadora visión de cambio nacional, donde participan entidades del sector privado, Gobierno, fundaciones y Organismos Internacionales, Entre las instituciones destaca el papel de la Fundación Sergio Paíz ente ejecutor de la alianza, así como del Ministerio de Educación y COPRE, por intermedio de la Unidad de Gobierno Electrónico entre otros.

De lo anterior podemos establecer que la capacitación es uno de los pilares fundamentales, para lograr la modernización del Estado ya que a través de ella se prepara a servidores públicos, eficientes responsables y honestos para las instituciones de la administración publica.

En el caso de la Inspección General de Trabajo dependencia del Ministerio de Trabajo y previsión Social, podemos argumentar, según la recopilación estudios sobre la situación actual de la capacitación de sus funcionarios que, la problemática pareciera agravarse tomando en cuenta los datos generales, en cuanto al cumplimiento de sus funciones de inspección se refiere; tanto por razones objetivas como subjetivas manifiestas en la falta de: Una carrera administrativa, modernización, capacitación, responsabilidad, honestidad, recursos materiales y humanos entre otros, pero su más reciente golpe del cual ahora sufren las mayores consecuencias, lo constituye la ya referida Sentencia de Inconstitucionalidad parcial, del Decreto 18-2001, que es considerada casi por

consenso de quienes han participado en ese trabajo, un retroceso innegable, para el fortalecimiento y modernización de dicha instituciones ya que al despojar a la Inspección General de Trabajo de la facultad de imponer sanciones dinerarias, por incumplimiento de leyes laborales se le despojo también de los recursos obtenidos por dichas sanciones, los que eran parte de sus fondos privados y los cuales eran destinados al mejoramiento del equipo y la capacitación de personal, según disposición legal, obstaculizando con ello el poder invertir fondos en la capacitación de su personal, lo que redundó en la efectivización de los servicios de inspección en el país y por ende en la modernización del Estado.

3.4 El mejoramiento del equipo

Al transitar en el camino de la modernización, se está ubicando al país en un contexto que responda a las tendencias modernas nacionales e internacionales que demandan de los estados toda clase de esfuerzos para lograr un desarrollo integral de sus países y ciudadanos", por lo que se considera necesario aprovechar las tecnologías y de las comunicaciones en pro de brindar al ciudadano mejores servicios públicos, ofrecer oportunidades equitativas de desarrollo sostenibles a las comunidades rurales, fortalecer las capacidades del Estado en materia de planeación estratégica pública y vincular de las tecnologías de la información y las comunicaciones al crecimiento económico del país, así como promover la vocación de transparencia y responsabilidad de la gestión de la

administración lo cual representa un medio idóneo para que la sociedad civil y medios de prensa puedan ejercer su rol de auditores sociales y se involucren en las decisiones y acciones del Estado.

Entre los objetivos generales del mejoramiento de equipo en la modernización del Estado encontramos el de difundir a nivel nacional la capacitación con una estrategia de tecnología Virtual para alcanzar la formación y comunicación masiva de los funcionarios en un proceso de calidad, a fin de alcanzar la eficiencia del servidor y la eficacia del alto y mediano nivel gerencial de las instituciones, y entre sus objetivos Específicos: 1. Establecer una capacitación corporativa como base para conseguir la institucionalización de los procesos de planificación, comunicación estratégica y formación Gerencial; 2. Involucrar al "Conocimiento", como la riqueza a compartirse en los procesos de mejoramiento institucional en vista de la satisfacción de los usuarios finales; 3. Utilizar Tecnología para incorporar la capacitación a distancia como una estrategia para establecer una extensa red de soluciones interactivas basadas en conexión satelital.

Por lo que podemos considerar que El mejoramiento del equipo en las instituciones del Estado es uno de los pilares fundamentales, para lograr la modernización del Estado ya que a través de ello las instituciones pueden prestar sus servicios haciendo uso de la tecnología lo cual permite que los mismos sean prestados en el menor tiempo posible y en las mejores condiciones, lo que hace

más efectiva la función de cada una de las instituciones de la administración pública.

En el caso de la Inspección General de Trabajo, es fundamental que se cuente con la infraestructura y equipo necesario para que desde el más alto funcionario hasta los inspectores de trabajo que son quienes realizan el trabajo de campo, en todo el país, pueda llevar a cabo su función de velar por el cumplimiento y respeto efectivo de las leyes laborales, de orden interno e internacional, sin embargo según los estudios recopilados de dicha institución, la situación en la que se encuentra actualmente la Inspección es deficiente ya que no cuenta con el suficiente equipo de oficina y de transporte para mobilizarse situación que se ha agravado al dejar de percibir la institución los fondos que eran destinados para dichos objetivos, como consecuencia de la ya tantas veces referida Sentencia de Inconstitucionalidad parcial Decreto 18-2001 en el que se le despoja a la Inspección General de Trabajo de la facultad de imponer sanciones dinerarias, despojándola de los fondos obtenidos por las mismas los cuales dejaron de formar parte de sus fondos privados, obstaculizando de esa forma el fortalecimiento y modernización de dicha institución lo cual genera el incumplimiento de los Acuerdos de Paz, con relación al fortalecimiento y modernización del Estado democrático

3.5 Los compromisos del Estado en los Acuerdos de Paz

Para poner en marcha los compromisos de los acuerdos de paz el Estado estableció cuatro áreas de acción o ejes de paz: ¹⁹

En cuanto al área del Fortalecimiento y modernización del Estado democrático se considera que, a los nueve años de la Firma de los Acuerdos de Paz, Firme y Duradera, existe una apreciación generalizada acerca del deterioro de proceso de paz en Guatemala, la cual está basada en la evidencia del lento, escaso y parcial cumplimiento de los compromisos contraídos diagnósticos similares se han hecho públicos en El Salvador, Nicaragua y Honduras, países que con sus propias características nacionales y al igual que Guatemala vivieron conflictos internos, militarización y graves problemas de derechos humanos y cuyos gobiernos entraron en esta década a proponer variadas agendas de concertación, dialogo y paz.

Los países centroamericanos que vienen de las guerras tienen estados débiles y atrofiados han heredado instituciones públicas ineficientes, poco eficaces y susceptibles a la corrupción, cerradas y centralizadas, con muy poca

A) ¹⁹ Reasentamiento, incorporación de URNG y Reconciliación Nacional

B) El desarrollo humano integral

C) Desarrollo productivo sostenible; D) El fortalecimiento y modernización del Estado democrático

representatividad y generadoras de desconfianza. Son Estados que aprendieron a ser fuertes en el ejercicio de su papel policíaco, que fueron manejados para dar poder económico a elites políticas y militares que se dieron privilegios a empresarios monopolistas y quizás por eso mismo no fortalecieron su función de ser generadores de capital social (De población educada, preparada para trabajos calificados, sana, con condiciones para reproducir desarrollo y bienestar). Y por otra parte el gobierno no ha priorizado la gestión de recursos destinados a la infraestructura y modernización del Estado a la par de la educación y salud y a los requerimientos para financiar los compromisos con la población desarraigada, campesina e indígena entre los cuales se encuentra el crédito productivo, para vivienda y para la compra de tierras, la promulgación de reformas al código municipal y a los consejos de desarrollo.

Conforme al Acuerdo de Paz, Firme y Duradera el reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para el desarrollo y modernización de la nación. En dicho acuerdo, se refiere entre otras cosas a promover a nivel comunitario en la prestación de servicios sociales la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas, este factor lingüístico ha sido dejado por un lado un ejemplo de ello es lo que pasa en la ya referida Inspección General de Trabajo, pues en muchos de los casos la comunicación con los usuarios es bastante deficiente en las regiones puesto que los inspectores ignoran los idiomas hablados en las comunidades indígenas, limitándose con ello la prestación del

servicio a esa población.

Considerando que forma parte de nuestro estudio el análisis sobre que la facultad otorgada al Ministerio de trabajo para sancionar las faltas a las leyes de Laborales es trascendental para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de lo cual se hace referencia en el texto del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de 1996, se contempla desconcentrar e incrementar los servicios e inspección laboral, que fortalezcan la capacidad del cumplimiento de las normas laborales de derecho interno, y las derivadas de los instrumentos internacionales de trabajo ratificados por Guatemala, fiscalizando entre otros los derechos de mujeres trabajadoras, trabajadores agrícolas, emigrantes y temporales, trabajadores de casa particular, menores de edad, ancianos, discapacitados y demás trabajadores que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección. De igual manera hay compromiso de la modernización del Ministerio de Trabajo y Previsión social y sus dependencias con el objeto de hacer más efectiva su labor.

En el referido Acuerdo en el párrafo 26 establece que la política laboral debe definir e impulsar el Estado es "determinante para una estrategia de crecimiento de justicia social" para la cual es imprescindible que se promovieran las reformas legales necesarias para lograr una aplicación efectiva de las leyes laborales (nacionales e internacionales) a través de un sistema de sanción que castigue

severamente las infracciones”

Este proceso tendría que realizarse a través del fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la Inspección General de Trabajo sobre el cumplimiento de leyes Laborales, con especial énfasis en cumplimiento de las leyes que protegen a “trabajadores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y desprotección.

Por esta razón la reforma que se había realizado al Código de Trabajo con el objeto de otorgar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social la acción directa para conocer y resolver las faltas a las leyes laborales y de previsión social, estaba directamente relacionada con el cumplimiento del Acuerdo de paz citado en el párrafo.

La eficacia del sistema de sanciones en materia laboral incide directamente en el fortalecimiento o debilitamiento del sistema de inspección o fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales

La Organización Internacional del Trabajo ha mencionado que “los servicios de inspección son eficaces para fijar esas sanciones a un nivel suficientemente alto para que ejerzan efectos disuasivos” y esto solo puede lograrse a través de la implementación de un sistema que garantice que las sanciones serán

efectivamente aplicadas, de lo contrario el sistema en su totalidad se debilita.

Si se acepta el hecho de que la imposición de una sanción es un acto administrativo, es fácil comprender el motivo por el cual, actualmente, se ha aceptado en forma generalizada que para lograr la eficacia del acto administrativo de sanción es necesario dotar a la Administración Pública del poder de acción directa (police Power) para hacer cumplir sus resoluciones, en este caso para imponer la sanción correspondiente, sin necesidad de la intervención dilatoria de los tribunales.

Así, la reforma realizada a través del decreto 18-2001 del Congreso de la Republica y por medio del cual se otorgo la facultad de imponer sanciones administrativas al Ministerio de Trabajo y Previsión Social fue reconocida internacionalmente como un significativo avance con relación al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y como una forma de asegurar la existencia de condiciones institucionales aceptables para que garanticen los beneficios de la participación de Guatemala dentro de las iniciativas de comercio libre a nivel internacional.

La facultad otorgada al Ministerio de Trabajo y previsión social requirió la reforma de cuatro importantes Artículos del Código de Trabajo: el 269, 271, 292 y el 415, sin embargo la Corte de constitucionalidad, a través de la sentencia dictada el tres de agosto de 2004, declaro parcialmente inconstitucional parte de

la reforma que en el 2001 se realizó a los Artículos 269 y 271 del Código de Trabajo, argumentando que la facultad de imponer sanciones administrativas por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social era inconstitucional, dejando de esa forma a la deriva el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

CAPÍTULO IV

4. Las infracciones a las Leyes de Trabajo y Previsión Social

4.1 Definición de Faltas a las Leyes de Trabajo y Previsión Social

Según la definición de la Academia, citada en la Revista Justicia Laboral ²⁰se considera que Falta es la infracción Voluntaria de la ley, ordenanza reglamento o bando, a la cual esta señalada una sanción leve; y

Según el artículo 269 del código de Trabajo, Son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometen contra las disposiciones de este código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, si están sancionadas con multa

4.2 Clasificación de las faltas

La clasificación legal Para el Licenciado Estuardo Castellanos ²¹ del código laboral Guatemalteco vigente a la fecha, se inclina por la siguiente clasificación:

²⁰ Comisión Nacional para el seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia Revista Justicia Laboral, año 2 No. 3 Pag 56

²¹ En sus cátedras, (Preparación para sustentación de Exámen Técnico Profesional) 12 de abril 2005

Faltas o normas prohibitivas: Son aquellas por medio de las cuales se impone una obligación de no hacer algo.

Faltas o normas preceptivas: Son aquellas normas que establecen una obligación de hacer algo o de no hacer algo

Otras preceptivas: Son aquellas normas que establecen una obligación de hacer algo, que se encuentre establecida en el Código de Trabajo, pero que no se encuentran previstas en las preceptivas, o bien se encuentran en cualquier otra ley o disposición de trabajo y previsión social.

Las faltas de trabajo o previsión social, serán sancionadas atendiendo a la clasificación anteriormente referida y de conformidad con el Artículo 272 del Código de Trabajo.

Según el Artículo 272: sin perjuicio de que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrida, los tribunales comunes pueden imponer penas distintas, las faltas de trabajo o previsión social se debe sancionar así:

- a) Cuando la resolución este firme y se imponga al patrono la obligación de pagar a los trabajadores, salarios, indemnizaciones y demás prestaciones laborales, y éste no le diere cumplimiento a dicha resolución dentro del plazo que se haya

fijado será sancionado con la imposición de una multa entre seis y dieciocho salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

- b) Toda violación a una disposición prohibitiva dará lugar a la imposición de una multa de entre tres y catorce salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.
- c) Toda violación a una disposición preceptiva del título tercero de este Código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a salarios, jornadas o descansos que haga algún patrono, dará lugar a la imposición de una multa de entre tres y doce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas.
- d) Las violaciones a las disposiciones preceptivas del título quinto de este código, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a higiene y seguridad en el trabajo que haga algún patrono da lugar a la imposición de una multa entre seis y catorce salarios mínimos mensuales en vigor para las actividades no agrícolas
- e) La violación a las disposiciones preceptivas del título séptimo de este código, u otra ley de trabajo y previsión social referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa entre dos y diez salarios mínimos mensuales si se trata

de patronos; y de uno a cinco salarios mínimos mensuales si se trata de trabajadores vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas;

- f) Las violaciones a las disposiciones de los artículos 61,87, y 281 inciso m de este código, dan lugar a la aplicación de las multas establecidas en el inciso anterior, según se trate de patronos y trabajadores.

- g) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este código, no prevista por los artículos anteriores, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, da lugar a la imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas, pero en todo caso no es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha surtido efecto el apercibimiento dentro del plazo que para el efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe iniciar la acción administrativa para la sanción que Corresponda.

4.3 El procedimiento administrativo regulado por el Decreto 18-2001 Del Congreso de la República

4.3.1 Antecedentes

En Guatemala, durante los primeros cincuenta y cuatro años de vigencia del Código de Trabajo estuvo contemplado el proceso judicial para sancionar las faltas, conocido como juicio punitivo, pero que por su inobservancia fue modificado a través del Decreto 18-2001, con la idea de hacer más eficiente la labor del Estado en cumplimiento de las disposiciones prohibitivas y preceptivas contempladas, en la legislación de trabajo y previsión Social. Esta reorientación se asumió en momentos que la presión de la comunidad internacional abogaba por encausar el estado de Derecho y la sociedad Guatemalteca buscaba a través de los Acuerdos de Paz ponerle fin a hechos y omisiones institucionales que en aquel entonces formaban parte de las causas de un conflicto social de grandes dimensiones.

Por lo que el Estado buscando impulsar una estrategia de crecimiento con justicia social asumió el compromiso de promover cambios legales para darle positividad a las leyes laborales y sancionar con drasticidad su inobservancia. En la misma dirección se propuso desconcentrar e incrementar los servicios de Inspección Laboral y fortalecer la capacidad de control con énfasis en los

derechos laborales de la mujer, de los trabajadores agrícolas, migrantes temporales, de casa particular, menores de edad, ancianos, discapacitados y demás laborantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad o desprotección.

Con la reforma de los Artículos 269 y 271 del Código de Trabajo, se buscaba conjurar el grave problema de la lentitud que existía para resolver los juicios punitivos al darles un procedimiento administrativo, que se proponía asegurar que las multas sirvieran para disuadir a los infractores de la ley, de no seguir cometiendo más faltas laborales o de previsión social. El objetivo de las precitadas normas era darle facultades sancionadoras en la vía administrativa a la Inspección General de Trabajo para que pudiera imponerlas y cobrar las multas; sin tener que seguir trámites engorrosos en los tribunales y con ello hacer eficiente el trámite ante el ente administrativo, así como el dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, en cuanto a la Modernización del Estado a través de la capacitación y mejoramiento de equipo de la Inspección General de Trabajo, lo que se podría llevar a cabo con los fondos recaudados por las sanciones administrativas, impuestas por el juzgamiento de las faltas a las leyes de trabajo y previsión Social.

Lo anterior fue motivado en que la experiencia de cincuenta y cuatro años de vigencia de la institución del juicio de Faltas (punitivo) que contemplaba el Código de Trabajo era que las pocas denuncias por faltas a la ley laboral que se

hacían ante los juzgados de Trabajo y Previsión Social se tramitaban con lentitud e inobservancia de los plazos legales, con un promedio de tres años, haciendo ineficaz la potestad sancionadora del Estado.

4.3.2 Procedimiento establecido en el Decreto 18-2001²² según el Código De Trabajo

Según el Artículo 19 del Decreto 18-2001 del Congreso de la República que reformo el inciso "L" segundo párrafo del texto del Artículo 281 de Código de Trabajo; "siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el inspector de Trabajo o Trabajador Social levantara acta y prevendrá al patrono o Representante Legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo que el fije, se ajuste a derecho. Vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantara acta dando audiencia al infractor para que se manifieste y haciendo constar que no se cumplió, promoviendo la acción administrativa establecida en este código".

Según el Artículo 15 del Decreto 18-2001 del Congreso de la Republica que reformo el texto del Artículo 269 del Código de Trabajo; una vez que la existencia

²² Declarado parcialmente inconstitucional en sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 3 de Agosto 2004, dentro de los expedientes 898-2001 y 1014-2001

de la falta haya sido debidamente establecida por la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de cualquiera de sus delegaciones, se dictara la resolución que corresponde imponiendo la sanción Administrativa y fijando el plazo para su cumplimiento.

Vencido el plazo sin que se hubiera hecho efectiva la sanción administrativa para hacer efectivo el cobro, a solicitud de parte. Se seguirá el procedimiento que señala los Artículos 426 al 428 inclusive de este código.

Para los efectos de cobro de las resoluciones de la Inspección General de Trabajo tienen categoría de título ejecutivo.

La autoridad que haya impuesto la sanción deberá proceder inmediatamente a promover su cobro y ejecución de conformidad con el procedimiento que señalan los Artículos 426 al 428 inclusive, de este código.

El monto de lo recaudado por aquellas sanciones administrativas constituye fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con destino específico para la capacitación y mejoramiento de equipo.

El pago de las multas deberá hacerse directamente a la inspección General de Trabajo, que deberá extender el respectivo comprobante autorizado por la

Contraloría General de Cuentas y acreditará los fondos a la cuenta privativa que corresponda.

Las resoluciones de la inspección General de Trabajo serán impugnables e conformidad con el presente código y por el procedimiento contencioso administrativo cuando las sanciones excedan de cinco mil quetzales.

Según el Artículo 16 del decreto 18-2001 del Congreso de la Republica que reformo el texto del Artículo 271 del Código de Trabajo; En materia de faltas de trabajo y previsión social, se deben observar las siguientes reglas:

- a) La acción para iniciar el procedimiento y la sanción administrativa prescribe en seis meses;

- b) Dentro de los límites señalados por el artículo siguiente, la Inspección General de Trabajo debe determinar, la sanción administrativa aplicable, tomando en cuenta las circunstancias económicas y los medios de subsistencia del sancionado, los antecedentes y condiciones personales de este, el mal causado o la exposición al peligro, y en general los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de la sanción administrativa en caso de reincidencia se incrementara en un cincuenta por ciento la multa incurrida. No hay reincidencia si ha transcurrido un año entre la fecha que se hizo efectiva la

multa impuesta y la fecha de comisión de la nueva falta.

c) Cuando el sancionado sea el patrono, las multas se impondrán a este, sea persona natural o jurídica, solidariamente con sus representantes que hayan intervenido en el acto que constituye la falta y sin cuya participación no se hubiera podido realizar. El patrono debe ser tenido como parte en el proceso correspondiente;

e) 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 enviara copia certificada a la Inspección General de Trabajo para que se verifique su cumplimiento.

Por lo que una vez descrito el procedimiento anterior es importante establecer que corte de Constitucionalidad, a través de la sentencia ya tantas veces referida del 3 de Agosto del 2004 declaro parcialmente inconstitucional parte de la reforma que en el 2001 se había realizado a los Artículos 269 y 271 del código de Trabajo. Y que con esa resolución la corte derogo la facultad que a través de las reformas mencionadas, se había otorgado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social a Través de la Inspección General de Trabajo para imponer sanciones administrativas a las personas que cometieran faltas a las leyes de trabajo y previsión social.

4.3.3 Análisis de la sentencia

La tesis que sirvió de base para la resolución de la Corte de Constitucionalidad consiste en que la imposición de una sanción por incumplimiento a las leyes laborales constituyen un conflicto relativo al trabajo (conflicto laboral) y como el Artículo 103 de la constitución Política de la República, establece que todo conflicto laboral debe ser sometido a la jurisdicción privativa de trabajo, entonces el otorgamiento de la facultad sancionadora a una autoridad Administrativa deviene necesariamente, en inconstitucional. Los aspectos que la Corte de constitucionalidad considera son dos:

- A) La definición de "conflicto" que en forma clara y concreta realiza en la pagina 43 de la referida sentencia y en la cual se establece: Que entendida en su más amplio sentido abarca toda aquella desavenencia o desacuerdo que genera una controversia entre dos o más partes determinadas y que debe ser objeto de discusión para una adecuada solución.

- B) La potestad de la Corte Suprema de Justicia para ejercer con exclusividad, la función Jurisdiccional, mencionada en la misma pagina 43 de la sentencia.

Esta dos ideas fueron suficientes para declarar con lugar la tesis de los

accionantes de la inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad relacionada. Sin considerar en su decisión dos aspectos fundamentales:

1. Solamente definió lo que significa el concepto de "Conflicto", pero no definió lo que significa "conflicto relativo al trabajo o conflicto laboral, con el argumento de que la imposición de una sanción por cometer una falta a las leyes laborales es un conflicto relativo al trabajo o conflicto laboral y no un asunto de naturaleza administrativa.

Sin embargo como ya se ha indicado, el acto administrativo de sanción establece una contienda entre un particular y a autoridad administrativa, que surge cuando el Estado al realizar su finalidad esencial que es garantizar el bien comun, realiza actos administrativos que obligan a los particulares entre otras cosas a cumplir la ley, que es el caso que se da cuando se impone una sanción por incumplimiento a las leyes laborales, por lo tanto, si es un conflicto, disputa o pleito, pero de naturaleza administrativa, y no es un conflicto laboral entre empleador o patrono y trabajador, ya que un conflicto laboral, es una oposición o diferencia de intereses entre el empleador y trabajador, de relevancia para el derecho y que surge de la propia relación de trabajo.

Pero si la Corte de Constitucionalidad, al momento de considerar su decisión solamente define lo que significa "conflicto" sin diferenciar las especificidades de

“conflicto laboral” y “contienda administrativa”, es fácil identificar la causa por la cual se declaró con lugar la pretensión de inconstitucionalidad de los accionantes.

2. Omitió considerar que la fase administrativa contenciosa a través del recurso de revocatoria no tiene el carácter de cosa juzgada y que si el particular sancionado no esta de acuerdo con la confirmación que realiza el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de la sanción impuesta por la Inspección General de Trabajo, puede en todo caso acudir a la vía jurisdiccional contenciosa-Administrativa.

Por lo tanto es completamente falso que la facultad de imponer sanciones por parte de la Inspección General de Trabajo viole la potestad exclusiva de la Corte Suprema de ejercer la función jurisdiccional, ya que la firmeza de la resolución que impone una sanción administrativa depende en todo caso, de una resolución judicial emanada del Tribunal Contencioso Administrativo.

El “análisis Factorial” realizado por la Corte de Constitucionalidad fue suficiente para declarar la inconstitucionalidad parcial de la norma impugnada, el que se realizo sobre base de una definición incompleta. Así como que dicha corte haya resuelto que los jueces pueden imponer sanciones por faltas a las leyes laborales a través del proceso de los incidentes, cuando carecen totalmente de competencia legal para dicho asunto, olvidando que la propia Ley del Organismo Judicial en el Artículo 62 establece que los jueces pueden ejercer la función

jurisdiccional únicamente en los asuntos que, la propia ley, les asigne.

En este caso ¿cómo podrá un juez de trabajo conocer y resolver un asunto sobre las faltas a las leyes laborales si la competencia para conocer del mismo no existe, ya que fue derogada?. Por el Artículo 29 del Decreto 18-2001, el cual expresamente deroga la competencia de los jueces de trabajo y previsión social para conocer y resolver los asuntos relativos a la imposición de sanciones por faltas a las leyes laborales originalmente contenido en el inciso “e” del Artículo 292 del Código de Trabajo; y a través del Artículo 25 reforma el Artículo 415 del mismo código, el cual se encuentra vigente, para otorgar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Inspección General de Trabajo, la acción directa para promover y resolver acciones contra las faltas a las leyes de trabajo y previsión social.

Sin embargo, la sentencia de la Corte de Constitucionalidad no considero en lo absoluto estos argumentos y resolvió que el otorgamiento de la facultad de imponer sanciones a las leyes de trabajo y previsión social por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; es inconstitucional de conformidad con el contenido del Artículo 103 de la Constitución de la República de Guatemala, al considerar que los conflictos que se susciten por dichas violaciones, constituyen conflictos de trabajo y que por lo tanto deben ser resueltos por los tribunales privativos de la materia, debiendo para el efecto seguirse el procedimiento de los incidentes

regulado del Artículo 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial ya que por considerarlos conflictos laborales deben ser sometidos al conocimiento de la jurisdicción privativa de trabajo

Por lo tanto, los fondos recaudados por la imposición de sanciones por faltas laborales, corresponderían al Organismo judicial en virtud de que se originan de una actividad jurisdiccional.

4.4 El procedimiento Judicial a partir de la declaración de inconstitucionalidad Del Decreto 18-2001 del Congreso de la República.

4.4.1 De la sentencia

La Corte de constitucionalidad sugiere en la parte considerativa de la sentencia del 3 de agosto del 2004, que los eventuales conflictos que pudieran suscitarse en el juzgamiento de las faltas de Trabajo y previsión social, por la forma en la que se declarará la inconstitucionalidad parcial del Artículo 15 impugnado, puede solucionarse mediante una correcta observancia de los Artículos 103, 203, 204 y 213 Constitucionales y su integración con lo dispuesto en los Artículos del 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial, a efecto de observar el carácter tutelar de las leyes de trabajo, en congruencia con el mandato que impone el primer párrafo del artículo 103 precitado.

Es decir a través del proceso de los incidentes todos los asuntos relativos a faltas a las leyes laborales y de previsión social, como bien podemos ver y analizar el proceso de conocer y resolver un proceso de sanción de las infracciones administrativas derivado de dicha sentencia crea una laguna en el ámbito jurídico ya que ahora no existe un procedimiento bien establecido.

Sin embargo según la Licenciada Sandra Eugenia Mazariegos Herrera, a quien le realicé una entrevista abierta ²³ el procedimiento que se lleva actualmente en los Juzgados de Trabajo y Previsión Social para el juzgamiento de las faltas a las leyes laborales de desarrolla de la siguiente forma:

Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el Inspector de Trabajo o trabajador social levantara acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo que él fije, se ajuste a derecho. Vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantara el acta dando audiencia al infractor para que se manifieste y haciendo constar que no se cumplió y una vez que la existencia de la falta haya sido debidamente establecida, se procederá a promover ante los Juzgados de Trabajo y previsión Social un Incidente de Falta Laboral.

²³ Quien actualmente ejerce el cargo de Juez, en Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social, 12 abril 2006

Al cual se le debe adjuntar copia del acta, si el mismo llena los requisitos de ley se declaran con lugar y se les confiere audiencia por dos días a las partes, una vez evacuada la misma, se abre a prueba por el plazo de ocho días, para que la Inspección General de Trabajo y el patrono demandado aporten sus respectivos medios de prueba y una vez transcurrido el término de prueba se procede a dictar el auto correspondiente en el cual se establece la sanción que se impondrá como consecuencia del juzgamiento de las faltas laborales, por lo consiguiente se procederá a la ejecución correspondiente con el fin de cobrar el valor de la sanción impuesta por dicha falta.

Con relación al procedimiento la Licenciada Eugenia Mazariegos, comenta que se está presentando una gran cantidad de Incidentes de Faltas Laborales, de los cuales muy pocos logran notificarse y por ende realizar las audiencias, en virtud de que se consignan direcciones falsas por parte de los Inspectores y como consecuencia de ello se decretan previos, para cumplir con los requisitos correspondientes pero en ningún momento se logra que los Inspectores le den seguimiento a los mismos, ya que los mismos con fines de corrupción tratan de retardar los procesos correspondientes.

Así mismo comenta la Licenciada Mazariegos que en muy raras ocasiones al momento de que ya se decreto el auto correspondiente a la imposición de la sanción de la falta, este se logre ejecutar y cobrar el valor de lo debido de lo

contrario es muy difícil, por que al momento en que se llega ha ejecutar, la empresa ya no existe o no tiene bienes para cubrir lo adeudado, por lo tanto son muy pocos los fondos que percibe el Organismo Judicial, como consecuencia de la imposición de Sanciones por juzgamiento de las faltas a las leyes laborales.

Por lo que la licenciada argumenta que según se puede percatar en el libro correspondiente a demandas del juzgado se puede establecer que durante los años anteriores y durante el tiempo que la Inspección General de Trabajo tenía la facultad del juzgamiento de las faltas administrativas a las leyes laborales era más efectivo, ya que se lograba imponer las sanciones correspondientes y por lo tanto cobrar a los patronos los que debían, mientras que ahora los propios Inspectores retardan el proceso, con fines de corrupción, por lo que con ello no solo logran congestionar el sistema judicial, sino que también es muy poca o casi inexistente la percepción de fondos que tiene el Organismo Judicial por dichas sanciones, obstaculizando con la efectiva aplicación de justicia y con ello el cumplimiento de las leyes laborales.

CAPÍTULO V

5. Los efectos de la declaración de Inconstitucionalidad del Decreto 18- 2001 del Congreso de la República, en cuanto a los fondos recaudados por la Imposición de sanciones

- 5.1 Concepto de fondos privativos

Es el conjunto de bienes, recursos y cuentas que forman parte los ingresos de un organismo del estado, los cuales se le ha asignado por disposición de la ley, con el fin de que cumplan de la mejor manera con sus objetivos, por lo tanto son obtenidos en la ejecución de sus funciones, o por asignación presupuestaria.

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula y reconoce los fondos privativos en su Artículo 237: "Que los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley a si lo establezca, sus presupuestos se enviaran obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general"

Y que los organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privativos están obligados a publicar anualmente con detalle el origen y aplicación

de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal.

5.2 Los fondos obtenidos por la sanción a las faltas a las leyes de Trabajo y Previsión Social.

Como ya lo hemos mencionado anteriormente con la modernización del sistema de sanción, producto de la reforma del Código de Trabajo por el decreto 18-2001, del Congreso de la República, se le otorgo a la Inspección General de Trabajo la facultad para imponer sanciones administrativas a las personas que cometieran faltas a las leyes de trabajo y previsión social, y con ello el monto de lo recaudado por aquellas sanciones administrativas, constituía fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con destino específico para la capacitación y mejoramiento de equipo. Y lograr a través de ellos el fortalecimiento del sistema de sanción y con ello el desarrollo y modernización de dicha institución.

Sin embargo la Corte de Constitucionalidad en sentencia emitida el tres de Agosto del año dos mil cuatro, dentro de los expedientes acumulados 898-2001 y 1014-2001, declaro que era inconstitucional que la Inspección General De Trabajo, seguirá conociendo de los procedimientos administrativos para la sanción de las

faltas de trabajo.

Considerando que forma parte de nuestro estudio el analizar cual fue el destino de los fondos que se recaudaron por la Inspección General de Trabajo, durante el periodo de juzgamiento administrativo de las faltas a las leyes de Trabajo y Previsión Social, y según la recopilación de estudios ya existentes los cuales fueron complementados con información adicional de campo, sobre la situación de la institución en dicho periodo, se confirma que a partir del ya tantas veces referido Decreto 18-2001 se lograron avances significativos, ya que con los fondos obtenidos por la imposición de dichas sanciones, se logro la automatización de la institución, a través de:

a) El mejoramiento de equipo: La Inspección General de Trabajo a través de los referidos fondos logro implementar el equipo de computación adecuado en la región central y departamental, para poder trabajar en red, y de esa forma agilizar el tramite de los expedientes de un mes a una semana, según el referido informe durante este periodo la institución tuvo la oportunidad de empezar a proveerse de los fondos necesarios para cubrir los gastos, de transporte, gasolina, el equipo de oficina necesario y viáticos para que los inspectores realizar su trabajo en diversas fincas del interior del país, se dio la creación de mas delegaciones en todo el país logrando con ello el cumplimiento del Acuerdo de Situación socioeconómica y Agraria, al desconcentrarse e incrementar los servicios

de la Inspección laboral, fortaleciendo la capacidad de cumplimiento de las normas laborales de derecho Interno y de los derivados de los Instrumentos Internacionales de trabajo ratificados por Guatemala.

Otro significativo avance que se logro a gracias a la captación de fondos en el periodo referido anteriormente, fue la creación del Plan Metropolitano de Inspecciones de oficio, el cual consistía en realizar inspecciones de oficio en las áreas metropolitanas y Municipios del departamento de Guatemala, a las empresas grandes, medianas y pequeñas sin necesidad de denuncias, por lo que se pretendía que a través de la visita inesperada, sorpresiva y el hecho de enfrentar una sanción, se obtuviera un mejor control y cumplimiento de las leyes laborales. Sección que en la actualidad ya desapareció por falta de fondos, según se pudo verificar en la Inspección.

b) La capacitación: La Inspección General de Trabajo a través de los referidos fondos logro implementar políticas publicas efectivas para mejorar el servicio de la institución, a través de la capacitación y tecnificación de su personal, de inspectores en particular, a través de la creación de una sección de capacitación del Personal en la institución, la cual tenia por objeto capacitar a los inspectores en el conocimiento y utilización de las leyes laborales, fomentando en los mismos el desarrollo personal y profesional, y consientizacion social como estrategia para la modernización de la institución.

Otro importante avance que se dio en relación a la capacitación, gracias a los fondos obtenidos por la institución durante ese período y en virtud de que se contrato mas personal, fue la ampliación en todo el país de la sección de Procuraduría para la Defensa del Trabajador, sección que se encargaba de prestar asesoría legal y técnica al trabajador que no podía tener acceso a ella por sus propios medios, sección que permitió ampliar la capacidad de atención y efectividad de los servicios a los usuarios de la Inspección.

Por mi parte considero que durante el período de juzgamiento administrativo de las faltas a las leyes de trabajo y previsión social, por la Inspección General de Trabajo, se alcanzaron significativos avances, en cuanto a la modernización de su sistema de sanción lo que incidió directamente en el fortalecimiento de su función de inspección y fiscalización para el cumplimiento de las leyes laborales, agilizando los proceso engorrosos de tramites ante los tribunales, por un procedimiento administrativo que se proponía asegurar que las multas sirvieran para desuadir a los infractores de la ley, de no seguir cometiendo mas faltas laborales logrando una institución mas eficaz.

Así como se logró empezar a dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz, en cuanto a la modernización del Estado a través de la capacitación y mejoramiento de equipo de la Inspección General de Trabajo, lo que se logro llevar a cabo con los fondos recaudados por las sanciones administrativas, ya que como se pudo

comprobar en los estudios mencionados anteriormente sobre la Inspección, fue dentro de este periodo que en la institución se implementó un equipo de computación, ya que anteriormente según argumentan los propios inspectores se trabajaba con máquinas mecánicas y el trámite de los expedientes era demasiado lento, ya que no trabajaban en red, de igual forma fue a partir de este periodo que la Inspección contó con el recurso humano, para poder ampliar sus servicios en todo el país y crear tan importantes secciones al servicio de la clase trabajadora, así como tener el acceso a capacitación de sus inspectores, para mejorar la calidad de trabajo de la institución y que de haber seguido Inspección con dicha facultad, también contaría con los recursos necesarios para darle continuidad a las políticas de desarrollo y modernización que se comenzaron durante dicho periodo, y hoy se contaría con una institución con credibilidad y eficiencia, que contribuiría a una política de justicia social en el cumplimiento de las leyes laborales y por ende en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

5.3 Los efectos para la Inspección General de Trabajo, de la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 18-2001 del Congreso de la República, en cuanto a los fondos recaudados por imposición de sanciones

Se considera que desde la creación de la Inspección General de Trabajo ha mantenido una situación de altibajos, que como ya se había mencionado anteriormente alcanzo avances significativos a partir del Decreto 18-2001 en cuanto a la normativa que le faculta para desarrollar su labor, cierto es que las facultades y procedimientos ahora invalidados por considerarse inconstitucionales, adolecieron de dificultades para su viabilidad sin embargo la decisión de la Corte de Constitucionalidad sobre el particular han dejado en una difícil situación a la Inspección General de Trabajo, con relación a la efectividad de su trabajo, ya que al despojarse a la Inspección de la facultad de imponer sanciones dinerarias, se le despojo de la casi totalidad de coercibilidad que tenia, para realizar en forma mas efectiva su que hacer, además de ahora estos recursos han dejado de ser parte de los fondos privativos de la Inspección, aunando a ello la precaria situación presupuestaria en que se encuentra y que tiende a agravarse.

Por lo que se considera que dicha inconstitucionalidad constituye un retroceso con repercusiones negativas, en cuanto al proceso de fortalecimiento y modernización de la Inspección General de Trabajo, a través del mejoramiento de su equipo y capacitación de su personal, ya que con relación a la capacitación,

en el referido estudio, se estableció como en la actualidad aunque si existen políticas de capacitación para el personal de la institución, existe una falta de recurso económico para invertir en la especialización y tecnificación del mismo lo que se pudo comprobar con el grado de escolaridad de los inspectores, que a pesar de ser alto demuestra poca disciplina y orden en el desarrollo su trabajo, como el desconocimiento de las leyes laborales y la falta de equidad en el reparto del mismo, como la falta de recursos materiales que generan desinterés y desgano en los inspectores en consecuencia la mala atención para los usuarios y que ha generado la falta de credibilidad en dicha institución.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se refiere entre otras cosas a, promover a nivel comunitario en la prestación de servicios sociales la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas, este factor lingüístico también a sido dejado en la actualidad por la Inspección, por carecer de los fondos necesarios para capacitar a los Inspectores, pues en muchos casos de la comunicación con los usuarios es bastante deficiente en las regionales, puesto que los inspectores ignoran los idiomas hablados en las comunidades indígenas, limitando con ello la prestación de servicios a esa población, provocando con ello el incumplimiento de los Acuerdos de Paz, con relación al reconocimiento de la identidad y derecho de los pueblos indígenas, el cual es fundamental para el desarrollo de un país.

Con relación a los recursos materiales, la situación actual de la Inspección General de Trabajo es muy preocupante, según se pudo constatar por ejemplo que los inspectores no cuentan los suficientes medios de transporte, para realizar su trabajo de inspección en el interior del país, como tampoco cuentan con los viáticos para movilizares y que muchas veces estos gastos son cubiertos por ellos y es imposible por la falta de recursos que se les reintegren, aunado a ello la falta del mobiliario y equipo de oficina necesario para llevar a cabo su trabajo de forma eficiente, como el mantenimiento del mismo, ya que en la actualidad no existe los fondos para que se le pueda dar mantenimiento al equipo adquirido, durante el periodo de imposición de sanciones administrativas.

Es importante el establecer también como en la actualidad han desaparecido o sean reducidas de la Inspección secciones que eran de suma importancia para el cumplimiento de su función, ya sea por la falta de los fondos necesarios para el mantenimiento de las mismas o por la falta de continuidad de políticas de trabajo con la llegada de nuevas administraciones, entre ellas podemos hacer referencia de la desaparición de la Sección del llamado Plan Metropolitano, que se encargaba de hacer inspecciones de oficio, y que se considera un retraso en el cumplimiento de las funciones de la Inspección, pues con ello deja de realizar trabajo inspección en las grandes empresas que casi en su totalidad carecen de sindicatos, como mecanismos efectivos de control en el respeto y cumplimiento de las leyes laborales.

Así como también en la actualidad se aprecia un retroceso indiscutible la desaparición de programas de la Procuraduría para la Defensa del Trabajador, hacia el interior de la república, por falta de presupuesto, lo que también provoca un bajo e insuficiente nivel en el desempeño de las funciones de la Inspección. Y finalmente acerca de cómo esta situación afecto la calificación de Guatemala como país beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias, y en general la apreciación que otros países puedan tener de Guatemala con relación al cumplimiento de las condiciones básicas para que se pueda establecer y desarrollar en forma adecuada tratados, acuerdos y programas de comercio internacional, en los cuales la garantía de la eficaz aplicación de la ley laboral constituye, actualmente una premisa ineludible.

Por lo que considero que si significo un gran retroceso para la Inspección General de Trabajo el que se le retirara la facultad de imponer sanciones administrativas, como consecuencia del juzgamiento administrativo de las faltas a las leyes laborales, ya que no solo se obstaculizo el proceso de modernización y desarrollo de la misma en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sino que también se le privo de los fondos que eran más indispensables para la institución en virtud de que cumpliera con los objetivos para los que fueron destinados en camino de una política de justicia social y la transformación de una nación mas digna.

5.4 Destino actual de los fondos

Según la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha 3 de Agosto del 2004 se resolvió que el otorgamiento de la facultad de imponer sanciones a las leyes de trabajo y previsión social por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; es inconstitucional de conformidad con el contenido del Artículo 103 de la Constitución de la República de Guatemala, al considerar que los conflictos que se susciten por dichas violaciones, constituyen conflictos de trabajo y que por lo tanto deben ser resueltos por los tribunales privativos de la materia, debiendo para el efecto seguirse el procedimiento de los incidentes regulado del Artículo 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial ya que por considerarlos conflictos laborales deben ser sometidos al conocimiento de la jurisdicción privativa de trabajo;

Y que, los fondos recaudados por la imposición de sanciones por faltas laborales, corresponderían al Organismo judicial en virtud de que se originan de una actividad jurisdiccional. De conformidad con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 213: "son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la administración de justicia y su inversión corresponde a la Corte Suprema de Justicia". El Organismo Judicial deberá publicar anualmente su presupuesto programático e informara al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución del analítica

del mismo”.

Por lo tanto, los fondos que se obtienen actualmente de la imposición de sanciones como consecuencia del juzgamiento de las faltas laborales, forman parte de los fondos privativos del Organismo Judicial, por lo tanto dichos fondos hoy se invierte en beneficio de dicho organismo, sin un destino específico, sin embargo se cree en la actualidad no ha sido tan efectivo el cobro por la imposición de dichas sanciones, en virtud de que al dictarse el auto correspondiente a la imposición de la sanción de la falta, es muy difícil que este se logre ejecutar y cobrar el valor de lo debido, por que al momento en que se llega a ejecutar, la empresa ya no existe o no tiene bienes para cubrir lo adeudado, por lo que son muy pocos los fondos que percibe el Organismo Judicial, como consecuencia de la imposición de sanciones por juzgamiento de las faltas a las leyes laborales, se considerando que fue mucho más efectivo el cobro durante el periodo que tuvo a su cargo dicha función la Inspección General de Trabajo.

CONCLUSIONES

1. Se considera que la facultad de sancionar las faltas a las leyes laborales, es de naturaleza administrativa, porque deviene de una contienda administrativa que se da entre el particular y la administración pública y que surge en virtud de que la administración pública, debe realizar la finalidad esencial del Estado y para lograrlo realiza actos administrativos.
2. La Inspección General de Trabajo sí tiene la facultad de sancionar las infracciones a las leyes laborales, en virtud de que el Estado ha dotado a los órganos administrativos de la facultad de sancionar a todo aquel particular que incumple con la ley, por tratarse de infracciones administrativas, como resultado de una contienda de origen administrativo.
3. Las consecuencias que producirá la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de los Artículos 269 y 271 del Código de Trabajo, serán un serio obstáculo con relación a los Acuerdos de Paz; y también afectara en forma directa la apreciación, que otros países puedan tener de Guatemala con relación al cumplimiento de las condiciones básicas para que los mismos se puedan desarrollar.
4. No son de menor importancia las consecuencias que la declaratoria de

inconstitucionalidad produjo para Guatemala y en específico para la Inspección General de Trabajo, con relación al debilitamiento del sistema de sanciones por incumplimiento de las leyes laborales por parte de los patronos.

5. Significó un gran retroceso el que se le retirara la facultad de imponer sanciones administrativas, como consecuencia del juzgamiento administrativo de las faltas a las leyes laborales, ya que no sólo se obstaculizó el proceso de modernización y desarrollo de la misma en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sino también se le privó de los fondos que eran indispensables para la institución para su capacitación técnica y humana.

RECOMENDACIONES

1. Se debe promover un diálogo en el ámbito nacional con relación al tema presupuestario del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con la participación del sector empresarial, sindicatos de trabajadores y de las altas autoridades del Ejecutivo, con el objeto de hacer valer la necesidad impostergable de aumentar el presupuesto de la cartera, o buscar los mecanismos legales que le permita compensar los recursos económicos que ahora ha dejado de percibir, producto del juzgamiento judicial de dichas infracciones, lo cual debe ser vista como una solución integral que permita la efectividad de las tareas de la institución y con ello se logre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz con relación al fortalecimiento de un Estado de Derecho.
2. Al haber sido efectiva la aplicación de los fondos obtenidos por las infracciones a las leyes de Trabajo y Previsión Social, en la capacitación y mejoramiento de equipo de la Inspección General de Trabajo; es necesaria una reforma legal al Artículo 269 del Código de Trabajo, devolviendo a la Inspección General de Trabajo la competencia para su juzgamiento.
3. La Inspección General de Trabajo debe continuar promoviendo proyectos y planes específicos con la cooperación internacional, que le permitan la obtención de fondos, que sean empleados en el fortalecimiento de la

institución, a través de la capacitación y mejoramiento de equipo, para que se creen las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales.

4. Como medida permanente e inmediata se debe trabajar en dirección a la reestructuración y modernización de la Inspección General de Trabajo, y que en cuanto a su capacitación, se inicien planes, programas y proyectos serios guiados por los principios de continuidad permanencia y especialización; es decir, crear un órgano dentro de la institución que la promueva ejecute la capacitación y que se suscriban convenios con las universidades del país, Organizaciones no gubernamentales, organizaciones patronales y sindicales; dirigidos a contribuir con la capacitación y conciencia en particular de los Inspectores de Trabajo, sin que ello implique ningún costo, logrando de esa forma que quienes capaciten sean personas especializadas en el tema; y a la vez, se incentive y motive al personal de la institución a través de la creación de una carrera administrativa, tanto para el Inspector de Trabajo como para el resto del personal.

BIBLIOGRAFÍA

- AQUECHE, Hector Juárez. **Introducción a la Lógica E Informática Jurídica**. (s.e) Ed. Depalma, Guatemala, 1995.
- BIELSA, Rafael. **Derecho constitucional**. (s.e) Ed. Roque Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1959.
- BONILLA, Gustavo. **Fuentes del derecho del trabajo, material de curso De derecho del trabajo I**. Depto. de reproducción y artes gráficas, Guatemala, 1999.
- CALDERÓN, Hugo H. Morales. **Derecho administrativo I**. 6^a. edición. Estudiantil Fénix, Guatemala, 2003.
- CALDERÓN. Hugo.H Morales **Derecho procesal administrativo** 4a Ed. Estudiantil Fénix, Guatemala, 2003
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 9^a ed. Centro de Impresiones Gráficas, Guatemala, 1997
- Comisión nacional para el seguimiento y apoyo al fortalecimiento de la justicia. **Revista la justicia laboral: un desafío para Guatemala**. (s.e) Ed. Magna Terra, Guatemala, 2005.
- Espasa Calpe, S.A. **Diccionario jurídico espasa**, (s.e) Madrid: 1999.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. (s.e) Ed. Porrúa, México, 2001.
- GARCÍA, Jesús Ruiz. **Los nuevos senderos de la descentralización**. (s.e) Universidad de París VIII, Francia, 1986.
- LÓPEZ LARRAVE, Mario. **Introducción al estudio del derecho procesal de trabajo**. (s.e) Ed. Universitaria, Guatemala, 1947.

Modernización del Estado Agenda Pendiente

[http://www. Modernización del Estado.com/es](http://www.Modernización del Estado.com/es) (15 de Febrero de 2006)

Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/8569/ney4.html> (20 de junio de 2006)

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** (s.e) Ed. Heliasta S.R.L, 1999.

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional guatemalteco.**(s.e) Depto. de reproducción y artes gráficas, Guatemala, 1997.

QUIROGA LAVIE, Humberto. **Derecho constitucional.** (s.e) Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina: 1987.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española.** (s.e) Ed. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España: 1,990.

URRUTIA, Edmundo-Sergio Barrios- Demetrio Pérez. Puntos de vista. ed Magna Terra Editores S.A Guatemala,2004

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y De Constitucionalidad Acuerdos y Autos Acordados de la Corte de Constitucionalidad, Guatemala: 2002.

Código de Trabajo. Decreto 330, reformado por el Decreto 1441, Congreso de la

República de Guatemala, Guatemala: 1947

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97 Del congreso de la República
Guatemala: 1997.

Acuerdos de Paz Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación.
Agraria. Guatemala:1996