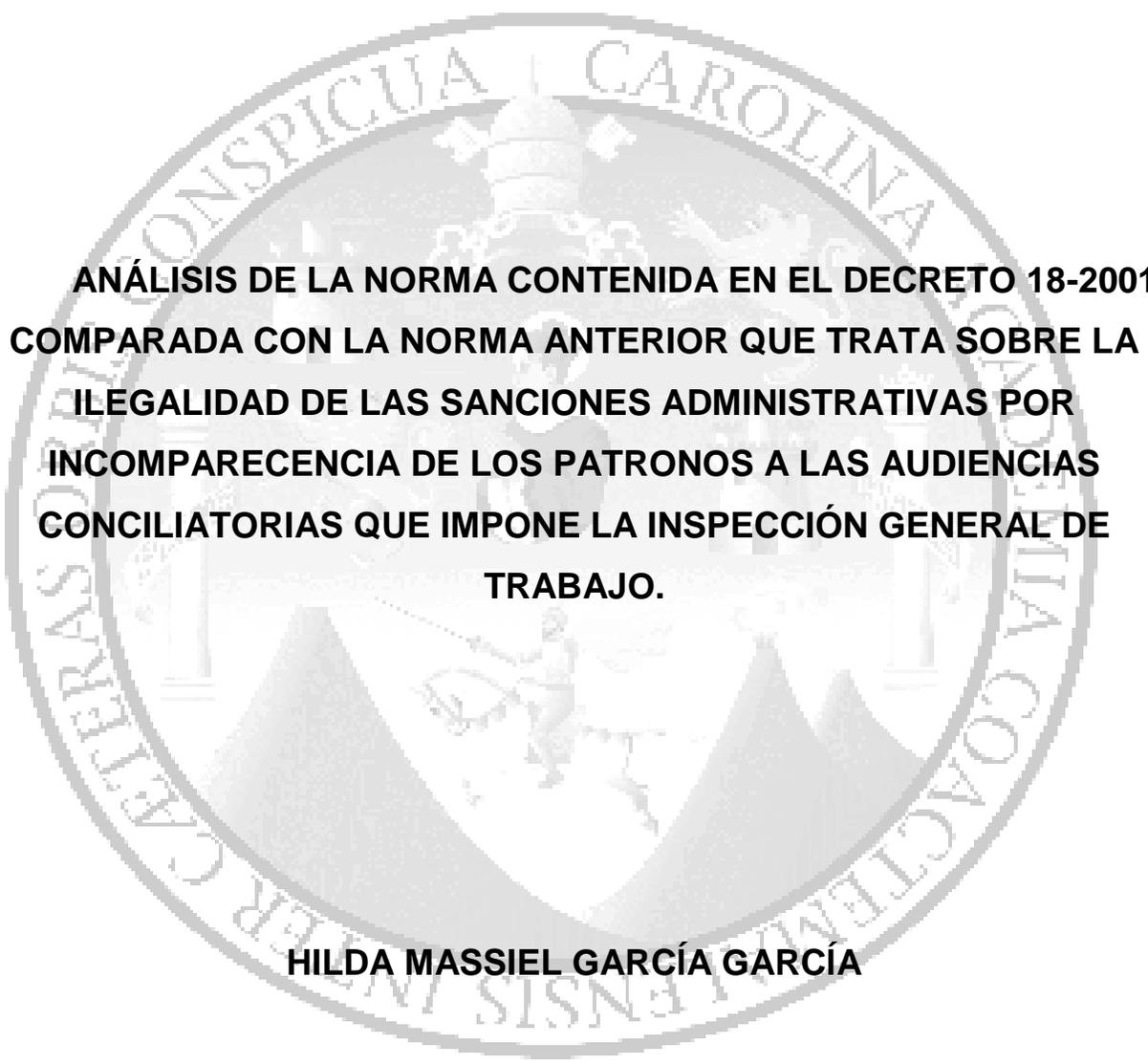


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS DE LA NORMA CONTENIDA EN EL DECRETO 18-2001,
COMPARADA CON LA NORMA ANTERIOR QUE TRATA SOBRE LA
ILEGALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR
INCOMPARECENCIA DE LOS PATRONOS A LAS AUDIENCIAS
CONCILIATORIAS QUE IMPONE LA INSPECCIÓN GENERAL DE
TRABAJO.**

HILDA MASSIEL GARCÍA GARCÍA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2007

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

**ANÁLISIS DE LA NORMA CONTENIDA EN EL DECRETO 18-2001,
COMPARADA CON LA NORMA ANTERIOR QUE TRATA SOBRE LA
ILEGALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR
INCOMPARECENCIA DE LOS PATRONOS A LAS AUDIENCIAS
CONCILIATORIAS QUE IMPONE LA INSPECCIÓN GENERAL DE
TRABAJO.**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HILDA MASSIEL GARCÍA GARCÍA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2007.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar 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:

Presidente:	Lic. Saulo de León Estrada
Secretario:	Lic. Luis Guzmán Morales
Vocal:	Licda. Rosa María Ramírez Soto

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Hector Orozco
Secretaria:	Licda. Rosa Elena Méndez
Vocal:	Lic. Alberto Pineda Roca

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

DEDICATORIA

- A Dios:** Por haberme permitido vivir y brindarme la perseverancia necesaria para alcanzar tan anhelado sueño.
- A mi madre:** Teresa viuda de García quien me dio la vida, quien con su trabajo, sacrificio, amor, entrega, y dedicación logró guiarme hasta este triunfo, el cual sin su ayuda no hubiera sido posible.
- A mi padre (QEPD):** Fidelino García Ramírez, en su memoria, y a quien le hubiera gustado compartir este logro, pero sé, que donde él se encuentre estará orgulloso de lo que he logrado.
- A mis hermanos (QEPD):** Jaime García y Walter Rene García, quienes se nos adelantaron en el viaje final, gracias hermanos por todo el amor que me dieron.
- A mis hermanos:** Estuardo García quien ha sido un ejemplo para mí por su amor al estudio, quien me brindo toda su ayuda y comprensión, Lily García por ser una hermana ejemplar y quien ha tenido que luchar junto a mi madre para darnos una oportunidad mejor, con todo mi amor y cariño, Verónica García por ser una luchadora, entregada y dedicada me dio un claro ejemplo de esfuerzo para lograr lo que queremos y Edwin García por ser un hermano modelo a seguir por su gran corazón y amor para todos y por compartir etapas muy importantes de mi vida.
- A mis cuñados:** Roberto Enrique Campos López, en su memoria por ser como un hermano mayor, ya que me enseñó que nada es imposible si realmente uno quiere lograr algo, y quien nos dejó mucho más que buenos recuerdos y cariño.
Rubén de León por ser un ejemplo a seguir y por sus sabios consejos.
- A mi cuñada:** Libia Arias de García por su ayuda, su apoyo y por compartir momentos especiales en mi familia.
- A mis sobrinos:** Wilder Estuardo, Lily Marlén, Bryan Alexander, Verónica Gabriela, Walter René, Rubén Eduardo, Carlos Daniel, para que este logro sea motivo de inspiración para ellos.
- A mis amigos:** Por todos los momentos que hemos compartido, por la amistad incondicional y por sus buenos deseos.

**A mis compañeros
de trabajo**

Por todos los bellos recuerdos que conservo de ellos.

**Agradecimiento
especial**

A mi asesor, Licenciado Luis Emilio Orozco Piloña por su ayuda incondicional.

A mi revisor de tesis, Lic. Francisco José García Cuyún por ser una persona muy especial y por su apoyo incondicional.

Lic. Miguel Enrique Solís Rojas por ser un excelente ser humano.

Y a otros profesionales, por brindarme parte de sus conocimientos en el estudio del derecho y por su amistad.

A la Universidad De San Carlos De Guatemala

A la Facultad De Ciencias Jurídicas Y Sociales

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1. Generalidades y concepto	2
1.2. Sistemas de derecho administrativo	5
1.2.1 Sistema anglosajón	5
1.2.2 Sistema francés	6
1.3. Características de derecho administrativo	6
1.4 Clases de actividad administrativa	8
1.5 Principio de legalidad administrativa	9
1.6 Principio de juridicidad	10
1.6.1 Diferencia entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad...	12
1.7 El acto administrativo y formas de control	12
1.7.1 Control interno	14
1.7.2 Control directo	14
1.7.3 Control judicial.....	14
1.7.4 Control constitucional	15
1.8 Características del acto administrativo.....	15

CAPÍTULO II

2. Derecho punitivo laboral	17
2.1. Generalidades	17
2.2. Definición	20
2.3. Similitud y implicación analógica del derecho penal común	23
2.4. Naturaleza jurídica	24
2.5. Legislación	25

CAPÍTULO III

3. Papel de la Inspección General del Trabajo dentro del procedimiento sancionatorio laboral	27
3.1. La Inspección General de Trabajo y facultades sancionatorias	27
3.1.1. El Ministerio de Trabajo	27
3.1.2. Ministerio de trabajo y Previsión Social	28
3.1.3. Inspección General de Trabajo	31
3.1.4. Dirección administrativa	34
3.1.5. Consejo técnico y asesoría jurídica	37
3.2. Investigación administrativa de las faltas laborales	37
3.3. La Inspección General de Trabajo y las infracciones en materia de trabajo	38
3.4. El Estado y la sanción administrativa	39
3.4.1. La administración de justicia en el ámbito laboral	43
3.5. Recurso de revocatoria	44

CAPÍTULO IV

4. Ilegalidad de las sanciones administrativas por incomparecencia que impone la inspección general de trabajo a todos aquellos patronos que no se presentan a las audiencias conciliatorias	47
4.1. Generalidades	48
4.2. Análisis del Decreto 18-2001 del Congreso de la República de los Artículo 272 literal g) y 281 literal m), con respecto de las sanciones que puede imponer la Inspección General de Trabajo.	58
4.3. Presentación y análisis de resultados del trabajo de campo.....	74
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97

INTRODUCCIÓN

El derecho procesal del trabajo, pone en práctica la protección, tutela y reivindicación de los derechos de los trabajadores, ya que por medio de esta rama del derecho es factible reclamar judicialmente derechos adquiridos que en la mayoría de los casos los patronos se niegan a asistir a las audiencias conciliatorias que los órganos jurisdiccionales proponen dentro del proceso, y mucho menos a hacer efectivo, en virtud que el trabajador desposeído solo cuenta con su fuerza de trabajo para subsistir y le es muy difícil pagar una asesoría jurídica adecuada para reclamar sus prestaciones laborales.

El tema a tratar en el presente trabajo de tesis, reviste de mucha importancia social, jurídica y económica, porque el instituto de la conciliación últimamente no ha dado los frutos deseados, pues en vez de lograr un avenimiento y solucionar un conflicto surgido entre las partes en esa fase procesal obligatoria, se le ha desvirtuado utilizando para lesionar los intereses de los trabajadores; así también para evitar un engorroso trámite del proceso, haciéndolo terminar por la vía más rápida, a través de la conciliación, puesto que para la mayoría de jueces, oficiales y demás personal de las judicaturas de trabajo, resulta tan molesto resolver el proceso en sus diversas instancias, finalizándolo en forma arbitraria e irresponsable.

La necesidad de crear medios tendientes a fortalecer o impulsar sanciones drásticas por la ilegalidad de las sanciones administrativas que impone la Inspección General de Trabajo a todos aquellos patronos que no se presentan a las audiencias conciliatorias, siendo este un medio importante para la parte trabajadora, evitando con ésto llegar a un proceso que es demasiado oneroso para el trabajador.

El hecho de que las actuaciones, sobre todo las citaciones, de la Inspección General de Trabajo, no contengan coercibilidad y consecuentemente no establecen multas por incumplir las citaciones, puede tener solución, en cuanto le sea posible a la

Inspección General de Trabajo, incluir en sus citaciones los apercibimientos de las sanciones que administrativamente tiene derecho a imponer.

Sin embargo, con el objeto de lograr una aplicación más adecuada a la ley, se puede establecer una reforma a los Artículos que regulan a la Inspección General de Trabajo, en el Código de Trabajo, lo cual conllevaría la profundización en el tema de la coercibilidad, que es precisamente el contenido que sustenta la presente investigación.

Las reformas contenidas en el Decreto 18-2001, entraron en vigencia el 1 de julio del año 2001 y en el mismo destacan aquellas reformas que, por un lado ampliaron las causas o motivos por los cuales debe sancionarse con multa las violaciones o infracciones que se cometan en contra de las leyes de trabajo o de previsión social, a las que al mismo tiempo se le aumentaron considerablemente las sanciones pecuniarias o multas, tomando como referencia, para su cálculo, los salarios mínimos en vigencia para las actividades económicas no agrícolas, y por el otro se encuentran las reformas por medio de las cuales se derogó el procedimiento judicial, juicio de faltas o punitivo para sancionar las faltas a las leyes de trabajo o previsión social, y por consiguiente, las normas que le atribuían la jurisdicción y competencia a los tribunales de trabajo y previsión social para conocer y sancionar dichas faltas, y en su lugar se estableció un procedimiento administrativo y se trasladó dicha función y competencia a la Inspección General de Trabajo, para que esta dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, conozca y sancione las infracciones o faltas que se cometan en contra de las leyes de trabajo o de previsión social.

Con el fin de someter a comprobación la hipótesis formulada y alcanzar los objetivos propuestos, se estructuró la investigación en varios capítulos; en el primer capítulo la sustentante realizó un análisis sobre el derecho administrativo para tener un mejor panorama sobre la institución de la Inspección General del Trabajo.

El segundo capítulo trata sobre el derecho punitivo laboral; es aquí donde se hace referencia al derecho penal laboral, que es el que desarrolla lo relativo a las penas y sanciones a las faltas laborales.

El tercer capítulo trata el tema del papel de la Inspección General de Trabajo dentro del procedimiento sancionatorio laboral.

Por último el capítulo cuarto trata sobre la ilegalidad de las sanciones administrativas por incomparecencia que impone la Inspección General de Trabajo a todos aquellos patronos que no se presentan a las audiencias conciliatorias.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

El derecho administrativo estudia el punto de vista jurídico de la administración del Estado de Guatemala. Dicho estudio unido al estudio de las funciones administrativas ofrece una visión completa de la administración del Estado. El estudio exclusivamente jurídico que no comprende el estudio de las funciones administrativas, no jurídicas impide el conocimiento de la teoría administrativa. El abogado que desconozca la referida teoría se margina del mercado laboral.

El derecho administrativo estudia temas jurídicos de la administración. La ciencia administrativa, teoría de la administración, estudia temas no jurídicos basados en las funciones administrativas.

El principal objetivo del derecho administrativo es reglamentar todas las actividades jurídicas y no jurídicas. Por lo tanto persigue también reglamentar las funciones administrativas. La planificación, la organización y los controles, en cuanto a funciones administrativas, deben ser objeto de reglamentación jurídica. Cada función administrativa opera con sus propias normas técnicas y también con sus propias normas jurídicas. Las Leyes y los reglamentos constituyen normas jurídicas por excelencia y los manuales, instructivos, formularios, circulares u órdenes, constituyen normas no jurídicas.

La administración pública y privada opera con normas jurídicas y no jurídicas. La administración privada opera con mayor libertad, debido a que se apoya en trámites burocráticos informales y se fundamenta en reglamentos internos. Los trámites informales, productos de la iniciativa y la delegación aplicada a la solución de problemas, facilitan la toma de decisiones. Diferencia entre administración

pública y privada, no existen. Lo que existe es diferencia de métodos y procedimientos.

El derecho administrativo, vela por el bienestar, la felicidad y la vida de los seres humanos. Estos propósitos se cumplen en el momento en que persigue el buen funcionamiento de los mecanismos administrativos que rodean y apoyan a los habitantes del país. En la sociedad moderna, la calidad de administración en cuanto ésta afecta vidas humanas, es la principal preocupación del derecho administrativo. La administración requiere normas jurídicas que define exclusivamente un derecho propio de la administración: El derecho administrativo.

1.1 Generalidades y concepto

Existen varios criterios para definir el derecho administrativo de acuerdo a cada autor:

- ◆ Derecho administrativo es la pura legislación administrativa o el conjunto de leyes relacionadas con la administración.
- ◆ Es el conjunto de normas que regulan la organización y las funciones del poder ejecutivo.
- ◆ Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.
- ◆ Es el derecho que regula los servicios públicos.
- ◆ Es la actividad del Estado para lograr sus fines.
- ◆ Es el conjunto de reglas que permiten a los particulares adquirir derechos y contraer obligaciones para satisfacer las necesidades públicas.
- ◆ El derecho administrativo es todo y parte de lo expuesto, y
- ◆ Es el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la administración estatal. Esta es la que se considera más acertada, menos complicada, y sencilla.

Definiciones del concepto de derecho administrativo, hay tantas como autores y tratadistas de la materia existen. Pero como toda ciencia que se va desarrollando de manera paulatina, las definiciones también se van desarrollando de la misma manera.

El establecer las diferentes definiciones del concepto, es de hacer notar, que cualquier definición que del mismo se dé, es válida, pues lo que se busca es dentro de la diversidad de teorías del derecho administrativo, la que a nuestro juicio es la que más se adapta a una realidad, que es nuestra administración pública y desde ese punto de vista hay que tomarlo.

A continuación se analizarán algunas de las definiciones dadas por los diferentes autores del derecho administrativo.

El autor Río González, manifiesta: que el derecho administrativo “Se ocupa de estudiar la Administración Pública y concretamente al Poder Ejecutivo; en tanto que la ciencia de la Administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia administrativa.”¹(sic.)

El autor mencionado identifica al derecho administrativo con el Organismo Ejecutivo, pero administración pública sobrepasa la esfera del Organismo Ejecutivo, es ésto y más.

Para Garcini² derecho administrativo es “La rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacional como local.”

¹ Prat, Julio A., Río González, Manuel, **Derecho administrativo**, T.I., pág. 175.

² Garcini Guerra, Héctor, **Derecho Administrativo**, pág. 23

Identifica Garcini al derecho administrativo con relaciones sociales que se producen en la organización y la actividad del Estado; naturalmente afirma que el derecho administrativo es la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas; es importante observar que el autor expresa, al hablar de la actividad del Estado, lo hace considerando la administración nacional como local.

Establece Diez,³ que el derecho administrativo es “El complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización de la actividad de la administración pública y su control.”

Dice el profesor Gordillo: que debe entenderse al derecho administrativo como “La rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa, la protección judicial existente contra ésta.

Rama del derecho público: o sea, que es una rama del conocimiento o disciplina científica; dentro de la distinción entre derecho público y privado, forma parte del primero. Que estudia el ejercicio de la función administrativa debe recordarse aquí que función administrativa es toda la actividad que realiza los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares a merced a una potestad conferida por el Estado. Por lo tanto el derecho administrativo estudia toda la actividad que realizan órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior y también la actividad del congreso que no sea materialmente jurisdiccional, estudia también la actividad de los órganos y entes administrativos independientes como el defensor del pueblo, la auditoria general de la nación, el consejo de la magistratura, el jurado de enjuiciamientos, etc.

³ Diez, Manuel María, **El acto administrativo**, pág. 80

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente y lo que nos exponen los autores citados, podemos concluir definiendo a nuestra disciplina jurídica así:

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y actividad de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones ínter-orgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado.

1.2 Sistemas de derecho administrativo

Fundamentalmente se estudia dos sistemas de derecho administrativo El sistema anglosajón que es un sistema básicamente Inglés y el sistema francés, en donde nace el derecho administrativo, en el primero las relaciones de derecho entre la administración pública y los particulares se regula por el derecho común; en el segundo ya existen normas especiales que regulan las relaciones de la administración pública con los particulares y ya se le denomina derecho administrativo.

1.2.1. Sistema anglosajón

El sistema anglosajón o sajón imperante principalmente en Inglaterra y donde no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común, es decir por el derecho civil.

Especialmente dentro del derecho sajón, es fuente principal de derecho, la jurisprudencia y el precedente administrativo.

Esto significa que dentro del derecho sajón, no existe un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública, como en el sistema francés.⁴

1.2.2. Sistema francés

Como lo explica el autor Penagos, “La Revolución Francesa cambió todo el sistema monárquico. El consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790 que los transfirió al tribunal de casación. Posteriormente, la ley del 27 de abril de 1791 suprimió el consejo del rey y, organiza en forma embrionaria una especie de consejo de Estado, el tribunal de conflictos y la corte de casación.”⁵

En conclusión podemos decir que en Francia nace el derecho administrativo, como un derecho especial que regulará las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares y entre las que se dan entre las mismas instituciones administrativas.

1.3 Características de derecho administrativo

Las características del derecho administrativo, han sido desarrolladas por los diferentes autores del derecho administrativo. En este trabajo sólo se hará un resumen de las características más importantes del mismo algunas de las cuales las desarrolla el autor Penagos⁶, y se pueden resumir en las siguientes:

- a) El derecho administrativo es un derecho joven;
- b) El derecho administrativo no ha sido codificado;
- c) El derecho administrativo es un derecho subordinado;
- d) Es un derecho autónomo;

⁴ Calderón, Hugo, **Derecho administrativo I**, pág. 32.

⁵ Penagos Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, T. I, pág. 61.

⁶ Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**, pág. 93

e) Es un derecho cambiante.

a) El derecho administrativo es un derecho joven

El derecho administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve.

El autor Bielsa indica: “Es un jus novum”. Es, en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún antes pero desvinculada del derecho⁷.

Se puede decir que el derecho administrativo, surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.

b) El derecho administrativo no ha sido codificado

La codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcada en una ley única.

c) El derecho administrativo es un derecho subordinado

Al hablar que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales. Por esa razón como lo veremos más adelante, actualmente se habla del fenómeno de la constitucionalización del derecho administrativo.

⁷ Bielsa, Rafael, **Derecho Administrativo**, pág. 42.

d) Es un derecho autónomo

Como indica el autor Bielsa ya citado, mencionado por el autor Penagos, indica: “Sin que para ello óbice su condición de subordinado por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanen de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El principio de normatividad que lo informa, explica la subordinación, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva propia de él, le dé autonomía. Las relaciones entre administración y los administrados lo exigen.”⁸

e) Es un derecho cambiante

El derecho administrativo es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así las administraciones públicas serían muy estáticas, por la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.

Como lo manifiesta el autor Penagos: “Es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantienen en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado”.

1.4 Clases de actividad administrativa

La actividad administrativa es la que desarrolla el Presidente de la República como jefe y superior jerárquico de la administración pública guatemalteca, esta actividad la desarrolla con sus ministros de Estado y sus órganos subordinados, que se encuentran dentro de la escala jerárquica centralizada guatemalteca,

⁸ Penagos, **Ob. Cit**; Pág. 106.

Ministros de Estado, Viceministros de Estado, Directores Generales, Gobernadores Departamentales, Etc.

También es desarrollada a través del Consejo de Ministros o con uno o varios Ministros en forma conjunta o separada.

En la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, Capítulo II autoridad superior. Artículo 6 se encuentra regulado: “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 pública.”

1.5 Principio de legalidad administrativa

Son parte del ejercicio de la función administrativa la forma que adopta ese ejercicio, los actos administrativos, los contratos administrativos, el procedimiento administrativo, que también son parte de la regulación del derecho administrativo.

Hay que recordar que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad, y bajo las reglas de la competencia administrativa: legalidad, la norma positiva, la juridicidad y el derecho.

El principio de legalidad debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar.

Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

Este principio lo encontramos contenido en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece: **Principio de Legalidad:** Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación... Son nulas ipso jure las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo...

Con este Artículo constitucional podemos entender que sólo la ley ordinaria emitida por el Congreso de la República tiene plena vigencia para lo relacionado con los impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, significa esto que solo por una norma establecida se pueden cobrar impuestos y arbitrios. De no existir una norma legal que autorice a la autoridad administrativa no puede recaudar impuestos.

1.6 Principio de juridicidad

El principal objetivo del procedimiento administrativo es garantizar la debida protección al administrado que pide la decisión administrativa o la impugnación. Observar estos principios y por sobre todo cuidar que no se altere el orden público y el interés general, el procedimiento debe ser encaminado al bienestar general.

Con este principio se trata que la administración no dicte actos arbitrarios, contrarios a la finalidad de la administración pública o a los intereses de la generalidad o de los administrados en particular y garantizar con ello justicia administrativa en las resoluciones o actos que emite.

Juridicidad dice Ossorio⁹, “Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales”. Algunos autores prefieren la palabra juricidad pero ha de estimarse barbarismo por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio, la otra. El vocablo presente importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del derecho sobre el uso de la fuerza. Los gobiernos de facto estiman la fuerza por encima de la juridicidad.

Indistintamente se utiliza por algunos autores, las palabras juridicidad y juricidad, y les dan a las dos palabras el mismo significado, es decir que se toman como sinónimos, sin embargo lo correcto es utilizar la palabra juridicidad, nuestra Constitución Política tiene plasmada en su Artículo 221 la palabra juridicidad.

De lo anterior podemos inferir que si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, implica la aplicación del derecho y esto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, en caso de no haber una norma, necesariamente hay que aplicar los principios generales del derecho administrativo y en última instancia se puede aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.

El Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: Artículo 221.- Tribunal de lo contencioso administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversia derivadas de contratos y concesiones administrativas.

⁹ Ossorio, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales**, pág. 290

1.6.1. Diferencia entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad

Con relación a las diferencias entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad estriba en su aplicación, el principio de legalidad debe someter su actuación a una norma y si no hay norma no puede actuar el administrador tiene que actuar apegado a la ley, mientras que en el principio de juridicidad tiene un campo más amplio para poder actuar, pues fundamentalmente tiene que buscar la norma, la ley, pero a falta de la misma puede aplicar y buscar en los principios generales, y en todo caso puede aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo, puesto que debe resolver sobre la base del derecho, hay que analizarlo como ciencia y toda ciencia tiene principios e instituciones doctrinarias.

1.7 El acto administrativo y formas de control

Por definición la administración pública es una acción. La administración como actividad se encamina al logro de algo y estas se caracterizan por el cumplimiento de fines, que es el bienestar general, el que se genera a través de una actividad administrativa y en el sentido más amplio por medio del acto administrativo.

En el presente punto se definirá el acto administrativo, determinar sus elementos y sus formas de control y sus características.

Resulta difícil concretar la definición del acto administrativo, por cuanto de esta materia se han generado constantes discusiones.

El acto administrativo constituye, como lo manifiesta Canasi, "La base esencial y fundamental de la actividad jurídica del Estado, en sentido lato, y regula la función administrativa, ya sea en forma de actos jurídicos o de actos materiales,

dando origen, por su complejidad, a la llamada teoría del acto administrativo, regulada por el derecho administrativo y que constituye la rama del derecho público.”¹⁰

Doctrinariamente se han definido en diversas formas el acto administrativo, y se ha llegado en ocasiones a confundir el acto jurídico con el acto administrativo. A mi forma de verlo podríamos decir que el acto jurídico es el género y el acto administrativo es la especie.

El acto administrativo, a raíz que la administración pública ha desarrollado este ha evolucionado, pues se puede desprender que del apareamiento del Estado de derecho o Estado constitucional de derecho, se han impuesto principios, como el principio de legalidad, que surge en Francia del surgimiento del Estado de derecho.

En el Estado absoluto se puede establecer el abuso del soberano para imponer a los particulares, no hay reglas establecidas sino el Rey o Monarca imponía a sus súbditos en una forma arbitraria.

Del surgimiento del Estado constitucional de derecho, surgen principios especiales, por ejemplo en Francia, a raíz de su revolución, surge el principio de legalidad, en donde el funcionario público no puede emitir un acto administrativo sin la exigencia de la norma legal que le autorice al funcionario para poder actuar.

Los medios de control deben estar bien establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales, para que estos controles sean efectivos.

¹⁰ Canasi, José, **Derecho administrativo**, pág. 99.

Dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control, las que se pueden clasificar de la forma siguiente:

1.7.1. Control interno

El que realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados, el Ministro sobre sus Directores Generales. Este tipo de control se da normalmente dentro de los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, poder de revocatoria, etc.

1.7.2. Control directo

El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública a través de los recursos administrativos.

En Guatemala, existe una gama de recursos administrativos, pero principalmente se encuentran el recurso de revocatoria, el que se conoce como recurso jerárquico; así también encontramos el recurso de reposición. Encontramos recursos como el de apelación, reconsideración, reclamo.

Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma se encuentran regulados con distintos procedimientos.

1.7.3. Control judicial

El que se ejerce ante los tribunales de justicia, el recurso de lo contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.

En derecho administrativo encontramos la vía administrativa que los medios de control directos o recursos administrativos, así como encontramos la vía judicial, como medio de control de los órganos administrativos entre ellos encontramos el amparo y el contencioso administrativo, hay que tomar en cuenta que para los dos casos tanto el amparo como el contencioso es necesario que se agote la vía administrativa es decir que se planteen antes los recursos administrativos.

1.7.4. Control constitucional

El que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.

Hay que ver a la corte de constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.

1.8 Características del acto administrativo

Las características de los actos administrativos, son tratadas por los diversos autores consultados para este trabajo de los cuales analizaremos los más importantes.

Para Flamenco y Cotero, las características más importantes son:

- a) Presunción de legitimidad;
- b) Ejecutoriedad;
- c) Revocabilidad;
- d) Irretroactividad; y,
- e) Unilateralidad.

Después de tratar los temas anteriores, trataremos de dar una definición general del acto administrativo, con el apoyo de las obras consultadas y llegar a una conclusión:

Para Canasi, el acto administrativo puede definirse “Como un acto voluntario del poder público, dentro de la esfera de su competencia, que tiene por objeto crear una relación jurídica exorbitante del derecho privado.”¹¹ Para este autor, la concepción dada es bastante amplia del acto administrativo, pues según él abarca los actos unilaterales de la administración pública, como también los bilaterales o contractuales y también los generales o reglamentarios. Como se puede observar Canasi, toma como parte del acto administrativo los actos bilaterales o contractuales y como los contratos aunque son administrativos directamente, no constituyen meramente actos administrativos. Lo valioso de la concepción Canasi, es lo relativo a involucrar dentro de la definición la competencia y establecer al reglamento como un acto administrativo, que creemos que sí es naturaleza jurídica.

Analizado este autor de derecho administrativo, que trata el tema podemos concluir diciendo que el acto administrativo es: ***“Una declaración unilateral, concreta o general de voluntad, de un órgano administrativo competente que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales.”***

¹¹ Canasi, José, **Derecho administrativo**, pág. 101.

CAPÍTULO II

2. Derecho punitivo laboral

2.1. Generalidades

El derecho administrativo de trabajo es parte de la ciencia del derecho del trabajo en general. Paulatinamente ha venido significándose con caracteres propios que le vienen a dar autonomía propia en virtud de que cuenta con un método que proviene a su vez del derecho administrativo en general y su campo de acción está perfectamente definido; en cuanto que las autoridades de trabajo y previsión social, son las encargadas de administrar la política en materia de trabajo, según lo determine la Constitución Política de la República y las leyes ordinarias, así como el lineamiento estatal. La administración de la política laboral responde en su dinámica a toda una organización jerárquica, que va desde el ministro del ramo hasta las dependencias e instituciones afines.

El derecho administrativo de trabajo constituye una totalidad de normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de la política sindical a desarrollarse y regir las relaciones entre la administración y los sujetos de la relación laboral y las de las entidades administrativas entre sí, en una función primordialmente conciliadora.

Nuestro derecho administrativo de trabajo, ha sido poco abordado por los investigadores. Su desarrollo obedece a la práctica del Ministerio del ramo desde la época revolucionaria de 1944 en que no existía independientemente sino también se ocupaba de la economía del país, hasta que posteriormente dentro de la organización burocrática surgió con atribuciones específicas. Su creación data del Decreto 117 del Congreso de la República, publicado el 17 de octubre de

1956.

Es tan nuevo el derecho administrativo de trabajo que, el Código de Trabajo aún no contiene normas sobre el particular y en vez de considerarlo como una rama del derecho de trabajo sui generis, le denomina en el título noveno "organización administrativa del trabajo", el cual tiene dos capítulos a los que corresponden los Artículos 274 al 282.

Desde el punto de vista de la sistemática jurídica, se considera impropio que en un Código aún cuando tiene la categoría de norma desarrollante, se regulen aspectos reglamentarios administrativos, mucho menos de índole procesal. El aspecto antitécnico de nuestro Código de Trabajo, tiene su origen desde el primer Código (Dto. 330 del 7 feb. 1947); y el actual poco ha variado su sistemática, a no ser por la derogatoria de determinados Artículos o el conculcamiento de ciertas garantías y derechos laborales.

La función jurisdiccional es indiscutible que le corresponde al Estado y esta es conocida también como la función de administrar justicia.

El Estado como sociedad jurídica y políticamente organizada tiene la facultad y tarea fundamental de establecer el ordenamiento jurídico laboral a través de una legislación adecuada y conforme al progreso social, pero a la par de esto, tiene también la obligación de mantener vigente y que sea positivo ese ordenamiento jurídico, de tal manera que realmente norme la actividad y conducta de los miembros de la sociedad; por lo que esta finalidad sólo puede ser posible mediante un bien estructurado y eficiente sistema judicial

La administración de justicia es uno de los servicios públicos esenciales que el Estado guatemalteco está obligado a prestar a sus habitantes, para garantizarles éstos la vida, la libertad y la justicia, entre otros.

Ahora bien, la función jurisdiccional comprende no sólo la creación de los órganos encargados de administrar justicia, sino también la determinación de sus facultades, la regulación de los distintos procesos, la fijación de reglas para la tramitación de los mismos y, sobre todo, que esos órganos sean totalmente independientes de los otros organismo de poder del Estado.

De conformidad con el Artículo 203 de la Constitución Política de la República, la función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca, esta misma norma constitucional también regula que “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 organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución Política de la República de Guatemala y a las leyes que les rigen. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitara para ejercer cualquier cargo público.

Por su parte la Ley del Organismo Judicial de manera general en su Artículo 58 prescribe la jurisdicción es única, para su ejercicio se distribuye en los siguientes órganos.

- a. Corte suprema de justicia y sus cámaras;
- b. Corte de apelaciones;
- c. Magistraturas coordinadora de la jurisdicción de menores y de los Tribunales de menores;
- d. Tribunales de lo contencioso administrativo;

- e. Tribunales de segunda instancia de cuentas
- f. Tribunales de segunda instancia de cuentas;
- g. Tribunales militares;
- h. Juzgados de primera instancia;
- i. Juzgados de menores;
- j. Juzgados de paz o menores;
- k. Los demás que establezca la ley.

2.2. Definición

La multiplicidad de relaciones que han querido abarcarse o comprenderse en el campo de la tutela punitiva laboral, constituye, sin duda, el especial motivo de la dificultad de deslindar, dentro de límites, el derecho del trabajo, e igualmente la integración del concepto para su definición.

En efecto, los tratadistas como Trueba Urbina¹², comprende dentro de su campo de aplicación, los delitos del orden común que sean cometidos por trabajadores o patronos en su lugar de trabajo, como también los delitos de ese mismo orden, que se realicen con ocasión de huelgas o paros. Así se habla de delitos laborales y se enumeran entre ellos, los siguientes: Robo, fraude y estafa al salario, delito de servidumbre, revelación de secretos, delitos contra la libertad del trabajo y de la industria, y los delitos cometidos por las autoridades de trabajo.

Insistiendo en la gran exención de las infracciones a las normas penales laborales, algunas veces se aceptan dos clases de estas: delitos y faltas o contravenciones: otras, se hablan de hechos penales o delitos, infracciones

¹²Trueba Urbina, Alberto, **Derecho penal del trabajo**, pág. 65-70

disciplinarias y contravenciones; y otras; de delitos laborales previstos en las leyes penales y del trabajo, y faltas laborales constitutivas de infracciones y contravenciones a las leyes del trabajo, las cuales son castigadas en el orden administrativo.

Como consecuencia derivada de los aspectos anteriores los autores se han visto en la obligación de tratar de definir el derecho penal del trabajo de la manera más amplia posible. Trueba Urbina,¹³ basándose en la exposición de los autores italianos (Vannini y de Litala), dice que la definición del derecho penal del trabajo, puede exponerse en dos sentidos: estricto y lato. En sentido estricto es un conjunto de normas jurídico penales dirigidas a tutelar la economía pública a través de la discriminación de actividades que tienden a alterar arbitrariamente las relaciones entre el capital y el trabajo, así como el orden y la disciplina de este, con el consiguiente peligro o daño para la marcha normal de la producción.

En sentido lato o panorámico se comprenden dentro de la esfera del derecho penal laboral, las normas relativas del Código Penal que contemplan los delitos de suspensión de servicios o de abandono individual o colectivo del trabajo, así como las reglas jurídicas diseminadas en leyes especiales que contienen prevenciones de ilicitud contravencional, para garantizar el ordenamiento del trabajo y los intereses de la economía pública.

Comprendida la necesidad de defender a la energía de producción de aquellas acciones que puedan perjudicarla o disminuirla, debe aceptarse que esa defensa solo puede llevarse a cabo en virtud de un derecho punitivo. Entonces se ha hablado de un derecho penal que tutele el ordenamiento económico, sin el cual no es posible el desenvolvimiento y el florecimiento de la economía nacional. Y se

¹³ Trueba Urbina, **Ob. Cit**; pág. 96 y 97.

llega hasta la afirmación de que en este derecho, se incluyen las normas que tutelan tanto la economía pública como el trabajo.

Al reflexionar sobre el devenir histórico de la administración del trabajo además de tener en consideración los aportes legados por la Revolución Francesa, que dieron intervención al Estado para evitar conflictos o resolver los ya suscitados entre patronos y trabajadores, condicionando la creación de los primeros órganos con competencia para resolver tales problemas, también encontramos en el año 1884 el establecimiento de la primera oficina gubernativa de trabajo en los Estados Unidos de América, cuya función era la de encargarse de vigilar el cumplimiento de las leyes federales de trabajo. Lo propio hizo el gobierno francés una década más tarde, siendo estos, a grandes rasgos parte de los antecedentes de los que hoy se conoce como la Inspección de Trabajo y función ministerial de la materia.

De aquel tiempo para el actual la finalidad del derecho administrativo de trabajo ha sido la de dotar de un conjunto de facultades al gobierno para evitar, dentro de la esfera de su competencia la contravención de los derechos de los sujetos que intervienen en la relación laboral y permitirles, como personas, poder accionar ante los órganos competentes, en defensa de sus respectivos intereses. En nuestro medio entre otras funciones, a la administración del trabajo se le asigna la facultad de tratar de conciliar intereses mediante procedimientos para prevenir el conflicto, atenuarlo o resolverlo dentro de un marco jurídico y conceptual informado por principios especiales del derecho del trabajo o bien sancionar al infractor de las normas de trabajo y previsión social de acuerdo a la potestad de hacer prevalecer el orden público una vez se ha configurado la contravención a la norma.

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 el cumplimiento de las disposiciones prohibitivas y preceptivas contempladas en la legislación del 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 un conflicto social de grandes dimensiones. Por ello en 1996 el gobierno del Estado buscando impulsar una estrategia de crecimiento con justicia social, asumió el compromiso de promover cambios legales para darles positividad a la 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.

2.3. Similitud y aplicación analógica del derecho penal común

Antes de entrar de lleno a analizar la similitud que existe entre el derecho laboral y el derecho penal común, hablaremos un poco de las relaciones que existen entre las diferentes ramas de derecho procesal.

Relación con el derecho procesal civil: Esta no siempre bien concebida relación, se da a partir de lo que establece el Artículo 326 del Código de Trabajo: "En cuanto no contraríen el texto y los principios procesales que contiene este Código, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Civil y Mercantil y de la Ley Constitutiva del Organismo Judicial. Si hubiere omisión de procedimientos, los tribunales de trabajo y previsión social están autorizados para aplicar las normas de las referidas leyes por analogía, a fin de que pueda dictarse con prontitud la resolución que decida imparcialmente las pretensiones de las partes".

Relación con el derecho procesal penal: Por la similitud de procedimientos para el juzgamiento de faltas y porque en ambos campos los jueces no deben contraerse a establecer la verdad histórica, esto es, la que las partes tratan de demostrar, sino que a través de la investigación deben procurar establecer la verdad real.

Relación con el derecho administrativo: Es en este ámbito en que se legalizan las organizaciones de trabajadores, se soluciona conciliatoriamente muchos de los conflictos individuales y colectivos que surgen entre patronos y trabajadores y tiene participación activa, preventiva y definitiva en una serie de situaciones de carácter laboral, previamente a ser puestas en conocimiento ante los jueces de trabajo.

2.4. Naturaleza jurídica

Al abordar en el presente trabajo la parte correspondiente a la naturaleza del derecho penal del trabajo, tratando de delinear con perfiles precisos su fisonomía, y más aún arribar a conclusiones acerca de sí se trata de un derecho autónomo, o si por el contrario no ha dejado de ser dependencia de otras materias con varios aspectos que debemos considerar como antecedente de tan importantes cuestiones.

He referido con anterioridad que en el derecho penal del trabajo se ha pretendido comprender delitos del orden común, los llamados delitos sociales y las infracciones laborales, debiendo aclarar que en estas últimas no sólo se toman como infracciones del orden penal las que significan violación a normas prohibitivas incumplimiento de preceptos, sino además cuestiones que se refieren a suspensión de la relación de trabajo, abandono, inobservancia de contratos, etc. De igual manera resulta indispensable hacer ver que en el afán de dar a esta materia un

amplio y abundante contenido se llega hasta la confusión de la materia económica con la estrictamente laboral.

2.5. Legislación

Dentro de la legislación encontramos:

- a. Constitución Política de la República de Guatemala;
- b. Código de Trabajo;
- c. Código Penal;
- d. Ley del Organismo Judicial;
- e. Convenios Internacionales de Trabajo

CAPÍTULO III

3. Papel de la Inspección General de Trabajo dentro del procedimiento sancionatorio laboral

3.1 La Inspección General de Trabajo y facultades sancionatorias

3.1.1 El Ministerio de Trabajo

En el año de 1953, la Conferencia Internacional del Trabajo señaló que la administración del trabajo, se entiende no como una suma fortuita de actividades diversas, ni como la reunión de órganos con distintas funciones más o menos coordinadas en su acción, sino como una función global ejercida a nivel del Estado y responsable de la política general en la esfera del trabajo.

Razón que se considera como la simiente y causa directa de la necesidad de creación del órgano o entidad estatal que atienda o administre los asuntos de la relación obrero patronal.

a) Antecedentes

En el siglo XIX, empiezan las primeras instituciones, los primeros órganos, las primeras manifestaciones de la administración del trabajo. No obstante las anteriores manifestaciones, es hasta comienzos del siglo XX que surge como una entidad independiente de las otras instituciones del ejecutivo.

En América Latina, en Argentina, Chile, México, Uruguay y Brasil, donde se crea el Ministerio de Trabajo dándose diferentes denominaciones pues en Argentina se le denominó Departamento Nacional del Trabajo, en Chile Oficina de Estadísticas del Trabajo, en Uruguay la Oficina del Trabajo, en México el

Departamento de Trabajo, En Brasil Ministerio de Trabajo Economía e Industria.

b) Origen para Guatemala

El origen de la preocupación por las relaciones obrero patronales de Guatemala, no se puede aseverar que sea el mismo que el del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, sin embargo es posible en su lugar afirmar que el origen del Ministerio coincide con la ascensión al poder de autoridades mucho más comprometidas con el desarrollo humano y social del país.

Es en la llamada década de la “primavera democrática”¹⁴, en que surge en Guatemala la preocupación por reconocer en la clase trabajadora la categoría dialéctica que manifiestamente tenía y lo venía demostrando no solo en el ámbito internacional sino nacional, como quedó evidenciada con la participación activa y prepositiva que tuviera en la década de los años 20 cuando fuera derrocado el dictador Manuel Estrada Cabrera.

El licenciado Trujillo, Consejero Regional de la OIT manifiesta que: “En Guatemala se determinaron las autoridades competentes para conocer las demandas ante trabajadores y empleadores y, en el año de 1925 se establece el Departamento Nacional del Trabajo. En el año de 1943, en Guatemala el Ministerio de Trabajo que posteriormente en el año de 1956 pasaría a ser el Ministerio de Trabajo Previsión Social”.

3.1.2 Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Este tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y a previsión social y debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales referentes a estas

¹⁴ Cardona Aragón, Luis, **La revolución de Guatemala**, pág. 23.

materias, que no sean de competencia de los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores.

El Decreto 1117 del Congreso que creó el Ministerio de Trabajo, durante el gobierno de la revolución, indica que corresponde a dicho Ministerio la dirección y orientación de una política social del país, la dirección, estudio y despacho de los asuntos relativos al trabajo y previsión social; el estudio y aplicación de las leyes referentes al trabajo y que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores; la intervención en lo relativo a la contratación de trabajo; la prevención de conflictos laborales y su solución extrajudicial; la atención de asuntos relacionados con el servicio de los trabajadores del Estado; la aplicación de los convenios internacionales de trabajo; la vigencia y control de las organizaciones sindicales; la organización y desarrollo del departamento de empleo y mano de obra; la fijación y aplicación del salario mínimo; el estudio y mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador del campo y la ciudad; la protección de la mujer y del menor trabajadores; la formación y capacitación profesional de los trabajadores y su elevación cultural; la vigilancia, coordinación y mejoramiento de sistemas de seguridad y previsión social; la adopción de medidas que tiendan a prevenir los accidentes de trabajo; la intervención de contratos y demás aspectos del régimen del trabajo de la tierra; el fomento de la construcción de viviendas baratas y de colonias para los trabajadores; el mejoramiento del nivel de vida de los sectores carentes de medios económicos y la promoción de investigaciones de carácter social.

En lo referente a las resoluciones administrativas en materia de trabajo, el Código prevé en su Artículo 275 que pueden ser impugnadas únicamente mediante los siguientes recursos administrativos: a) El de **revocatoria**, que deberá interponerse por escrito ante la dependencia administrativa que emitió la

resolución dentro del término de cuarenta y ocho horas de notificada esta. La resolución del recurso corresponde al propio Ministerio, lo cual debe suceder dentro del improrrogable término de ocho días; revocando, confirmando o modificando la resolución recurrida; y, b) El de **reposición**, si se trata de resolución originaria del Ministerio, el cual debe substanciarse y resolverse dentro de los mismos términos que corresponden al recurso de revocatoria.

Concretamente se puede hablar de una división en cinco partes, en las que se puede descomponer al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, estas partes u órganos son los siguientes:

- a) Dirección superior;
- b) Órganos de apoyo;
- c) Función sustantiva;
- d) Función administrativa;
- e) Función de apoyo técnico y control interno.

Para su estudio, se toman órganos representativos de cada función o parte en que esta dividido el Ministerio, siendo estos, por la Dirección Superior: Viceministros; por los órganos de apoyo, la Inspección General de Trabajo; por la función administrativa a su único órgano, la Dirección Administrativa y finalmente para la función de apoyo técnico y control interno, al Consejo Técnico y Asesoría Jurídica. Para la presente investigación únicamente profundizaré en los órganos que nos interesan para el presente tema de investigación.

3.1.3 Inspección General de Trabajo

Muchos tratadistas le llaman policía del trabajo¹⁵, en apego más bien a la teoría de derecho administrativo que habla del control que el Estado ejerce sobre los ciudadanos por medios legalmente establecidos.

La Inspección General de Trabajo es una institución pública, la cual por medio de sus agentes o Inspectores de trabajo, vela por que tanto trabajadores y patronos cumplan con las leyes y demás disposiciones laborales. Otra función característica de la Inspección General de Trabajo, es su función conciliadora. Cuando nos referimos a institución pública se entiende que es un organismo administrativo, por medio del cual el Estado ejerce la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y la imposición de sanciones para los casos de infracción de la misma.

Por su parte el tratadista Cabanellas, nos dice que es: “Un servicio oficial administrativo encargado de velar por el cabal cumplimiento y proponer las mejoras de las leyes y reglamentaciones laborales, con la finalidad de prestaciones más seguras, higiénicas, estables, adecuadas a los deberes y derechos recíprocos de las partes y ajustadas al interés público de la producción y del equilibrio social”.¹⁶

Los orígenes de esta institución los encontramos en Gran Bretaña donde se inicia la industrialización, es donde se adoptan las primeras medidas que persiguen detectar el incumplimiento de las leyes laborales y, ante ello, diseñar su sanción. A este respecto, se promulga la ley del 22 de junio de 1802, cuyo contenido persigue “proteger la salud física y moral de los aprendices y obreros”, y se instituye la categoría del inspector del trabajo. Pero hasta 1874 se crea un servicio de inspección, con personal relativamente importante. En esencia, los

¹⁵ Ossorio, **Ob. Cit**; pág. 388.

¹⁶ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario enciclopédico**, tomo III, pág. 749.

inspectores tenían que controlar las condiciones de higiene y de seguridad del lugar de trabajo.

En la parte XIII del Tratado de Versalles, que se convirtió en la Constitución de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), se declara que era urgente mejorar las condiciones de trabajo, y se señalaba que:

“La no adopción, por una nación cualquiera, de un régimen de trabajo realmente humano pone obstáculo a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países.”

Asimismo, el tratado precisaba, que era particularmente importante que “cada Estado organice un servicio de inspección... con el objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”.¹⁷

En su primera reunión celebrada en Washington en el año de 1919 la conferencia Internacional del Trabajo adopta varios convenios y recomendaciones; se refieren, en particular, a la limitación de las horas de trabajo, la fijación de la edad mínima de admisión al empleo y la reglamentación del trabajo nocturno de las mujeres y de los menores en la industria, la protección de la maternidad, así como la protección de los trabajadores contra el carbunco (infección transmitida por diversos productos de origen animal), contra el saturnismo (enfermedad debida al plomo) y contra los riesgos que entraña el empleo del fósforo blanco en la fabricación de cerillos.

Cuatro años más tarde, en 1923, la conferencia adoptaba la recomendación sobre la Inspección del Trabajo (número 20), que enuncia los

¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo. **La Inspección del Trabajo**. Manual. Pág. 123

principios generales de la organización y funcionamiento de los servicios de inspección en el plano nacional. El instrumento define el objeto de la inspección, describe sus funciones, sus facultades y sus normas de organización (Vgr. del personal, calificaciones de los funcionarios, métodos de inspección, cooperación con los empleadores y los trabajadores) e indica los informes que deben elaborar.

Pese a la trascendente atención que se le presta al problema, OIT en 1923 se limita a adoptar una recomendación y es hasta 1947 cuando la conferencia adopta el convenio sobre Inspección del Trabajo número 81 aplicable a la industria y el comercio, el cual es considerado como el convenio de base sobre la Inspección de Trabajo. Este instrumento ratificado por el Estado de Guatemala, el 13 de febrero de 1952, define el contenido del sistema de inspección así como la misión de los inspectores, sus facultades y obligaciones. En la misma fecha se aprueba la recomendación número 81, que acompaña al convenio.

Siendo ambos Convenios el 81 y el 129, los que fueron ratificados por el Estado de Guatemala, son leyes del país, y, por consiguiente derogan todo Artículo del Código de Trabajo con el que estén en contradicción.

Al definir las funciones del sistema de inspección, el Artículo 3, establece:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones afines, en la medida en que los inspectores de trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de estas disposiciones.

- b) Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.
- c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

3.1.4 Dirección administrativa

Es el único órgano de función administrativa en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y tiene como función fundamental la administración Nacional de las dependencias regionales del Ministerio.

A cargo de su Secretaría, entre sus órganos principales se encuentran la Administración de Centros Regionales; el Departamento de Recursos Humanos; el de Informática; Contrataciones y Adquisiciones; Servicios Generales; Comunicación Social; Centro de Documentación.

Existen muchas formas anómalas con que se vienen realizando innumerables actas administrativas dentro de la administración pública, relacionadas con procesos disciplinarios, particularmente enfocados en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que de manera injusta han tenido como consecuencia y trasfondo despidos masivos de trabajadores. Este problema ha puesto al descubierto el abuso de actuaciones administrativas que se suscriben indiscriminadamente muchas veces sin observar las garantías del debido proceso y en contravención de derechos, mínimos e irrenunciables que la legislación tienen establecidos a favor de los servidores, estos instrumentos se caracterizan, la mayoría de las veces, por la formulación de cargos en contra de los trabajadores de manera infundada sin permitirles de manera ecuánime el

diligenciamiento de pruebas de descargo, un pronunciamiento imparcial al momento de tomar una resolución. Esta situación se convierte en negación de acceso a la justicia, por el nefasto precedente que ha sentado la Corte de Constitucionalidad en materia de amparo al prejuzgar la validez de tales actuaciones a la hora de pronunciarse sobre resoluciones dictadas en procesos colectivos a favor de trabajadores. Lo anterior de conformidad con una reforma realizada a la ley de sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado, que no permite el contradictorio ni valoración de prueba, de manera imparcial, dentro del proceso, que demuestre fehacientemente que se ha incurrido en cualquier falta de las que dan lugar a la conclusión de la relación laboral sin responsabilidad del empleador.

Desde el punto de vista doctrinario y jurídico relacionado con las actas administrativas, destacamos los siguientes aspectos:

Para que el acto administrativo sea válido y perfecto es necesario que contenga determinados requisitos de forma y de fondo. Según la orientación dogmática de nuestra legislación constitucional y ordinaria la nulidad se entiende que es siempre de pleno derecho esto es, no necesita ser reclamada; pero esta orientación no excluye que los actos jurídicos que se reputan como válidos pueden ser objeto de anulabilidad conforme a las facultades que la función jurisdiccional les asigna a los jueces. La ineficiencia del acto jurídico, en estos casos, resulta de la falta de condiciones necesarias para su validez, por la violación u omisión de ciertas formas o requisitos indispensables para considerarlo válido. De ahí que dentro de las actuaciones contenidas de las actas administrativas se tenga que contemplar estos aspectos, para que se enmarquen dentro de los principios de legalidad y juridicidad; caso contrario estaremos frente a una violación del actuar del funcionario del Ministerio de Trabajo, como resultado del abuso de poder o desviación del mismo.

Dentro del Estado constitucional o de derecho, surgen principios especiales como el de legalidad según el cual el funcionario no puede emitir un acto administrativo sin la existencia de una norma legal que le autorice para poder actuar; y el de juridicidad como lo vimos anteriormente en nuestro tema, por el cual el funcionario tiene la opción, ante la falta de una norma específica, de aplicar los principios integradores o que informan la materia. A partir de ese momento tales principios cobran importancia especial que hacen que el acto sea más justo.

Para Flamenco y Cotero¹⁸ la presunción de legalidad “consiste en la suposición de que un acto fue emitido conforme a derecho, es decir que su emisión responde a todas las presunciones legales. Esta presunción de legitimidad solo puede hacer referencia al acto administrativo perfecto o sea que tenga validez y eficacia. Si es un acto válido pero ineficaz solo será ejecutorio. Esta presunción de legitimidad es iuris tantum y por lo que puede probarse en el acto administrativo no tiene la legitimidad que en él se presume. La cita de García Oviedo expone que la susodicha presunción iuris tantum de validez es coadyuvante, implica en la ontología de la doctrina de la discrecionalidad y en la teoría de la irrenunciabilidad del acto confirmatorio. Quien pretende la legitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar lo que corresponda y la acción solo puede darles a los interesados o administradores a quienes la ley les confiere tales facultades; pero no puede ser declarada de oficio la ilegitimidad, ni la legitimidad darla por sentada los jueces. Esto último como ya apuntamos, no opera exactamente dentro de nuestra legislación.

¹⁸ Flamenco y Cotero, José, **Teoría del acto administrativo**, pág. 225, 226

3.1.5 Consejo técnico y asesoría jurídica

Anteriormente era nombrado simplemente como departamento de asesoría jurídica. Como cualquier Ministerio de Estado, es necesario que el de trabajo y previsión social se apoye de un departamento técnico de consulta, que en este caso resulta ser, el nombrado en el reciente organigrama del Ministerio como: Consejo Técnico y Asesoría Jurídica.

3.2 Investigación administrativa de las faltas laborales

Nos dice el Lic. López Sánchez¹⁹ que una de las dependencias más importantes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social es la Inspección General de Trabajo, cuyas atribuciones son de primordial interés y aparecen reguladas genéricamente en los Artículos del 278 al 282 del Código de Trabajo en el sentido de que la función de esta dependencia es la de velar porque patronos y trabajadores cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social, concediéndole calidad de título ejecutivo a los arreglos directos y conciliatorios que suscriban ante los inspectores y trabajadores sociales de dicha dependencia, patronos y trabajadores. Es tal la importancia de esta dependencia que el propio Código le confiere el carácter de asesoría técnica del Ministerio, según lo establecido en el Artículo 279 del Código de Trabajo, sin perjuicio de que dicha inspección debe ser tenida como parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad, o cuando se trate de acciones entabladas para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que, en cuanto a estas últimas se apersona el IGSS (Artículo 380 del Código de Trabajo.)

¹⁹ López Sánchez. **Ob. Cit;** pág. 105

Entre las funciones administrativas correspondientes a los inspectores de trabajo es que al momento que comprueben que en determinada empresa se ha violado las leyes laborales o sus reglamentos, el propio inspector podrá levantar o suscribir acta, previniendo al patrono que se ajuste a derecho dentro del plazo que para el efecto le señale. Esa prevención la hace el inspector de trabajo en carácter de autoridad y, si no se enmienda la violación a la ley de trabajo infringida, de oficio debe denunciar el hecho ante los tribunales de trabajo y previsión social para que le impongan la sanción al patrono infractor (Artículo 281). Una peculiaridad importante es la autoridad que el Código de Trabajo les confiere a los inspectores por lo que... la designación de los inspectores debe recaer en personas honorables e idóneas, a efecto de evitar que el inspector deje de cumplir sus obligaciones como resultado del cohecho.

3.2 La Inspección General de Trabajo y las infracciones en materia de trabajo

La función del Estado en materia laboral desde el punto de vista teórico, aparece bajo dos aspectos. Uno que responde al Código Penal, mejor dicho al derecho penal, y otro que se le ubica dentro de la actividad administrativa en su faz represiva, es decir, el derecho contravencional administrativo.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Política de la República, define en el Artículo 103, a las leyes laborales como “conciliadoras” y “tutelares para los trabajadores”. Dada la naturaleza punitiva que tiene el trabajo como objeto del bien común, y al trabajador como producto de valores sociales. De ello deviene que las sanciones que imponga el poder estatal por el no hacer lo obligado, o hacer lo prohibido, tienden a corregir el desorden que se ha provocado, y en ninguna forma en condenar una conducta delictiva.

3.3 El Estado y la sanción administrativa

La administración pública, para el perfecto ejercicio de sus poderes y sus funciones en defensa de los bienes comunes, debe realizar una actividad sancionadora y represiva que debe ser privativa de la misma. A este respecto nos dice Fiorini, que: “El incumplimiento de la norma general o particular, arma al poder administrativo de la actividad represiva sin necesidad de recurrir al poder judicial”. Salvo en actos excepcionales que se refieren al domicilio y a la propiedad individual.²⁰ En esa definición encontramos que la diferencia esencial de este derecho represivo en especial referido al laboral, muestra la alta probabilidad de que la sanción sea impuesta por la administración pública sin recurrir al proceso judicial; son los órganos administrativos los que la imponen sin previa intervención del poder judicial.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial en el caso de Guatemala, por mandato constitucional según el Artículo 203, pero la imposición de las sanciones administrativas, corresponde a la administración pública, sin que en este acto haya violación constitucional.

Si hubo algunas dudas o recelos sobre la naturaleza del poder sancionador de la administración (criterio esencial que es explícito en ese trabajo), el derecho administrativo moderno lo reconoce en toda su amplitud como uno de los elementos indispensables para mantener el orden administrativo.

La afirmación anterior, se consolida con el siguiente concepto vertido por Bielsa: “La sanción administrativa, en cualquiera de las distintas formas que se presente, será siempre un acto administrativo con todas sus características: ejecutoriedad y presunción de legitimidad.”²¹

²⁰ Fiorini, Bartolomé, **Tratado de derecho del trabajo**, pág. 765.

²¹ Bielsa, Rafael, **Tratado de derecho administrativo**, tomo II, pág. 13 a la 27.

Debe tomarse en cuenta, que la sanción la impone un órgano de la administración que no tiene las facultades de juez para dictar sentencia, sino que hace uso del ejercicio administrativo de reprimir. Cuando la administración pública sancione a través del órgano administrativo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que la ley determine, no estará resolviendo ningún juicio, sino que actuando como un órgano específicamente encargado para velar por el cumplimiento de la norma y no para juzgar un litigio. La administración, solo comprueba una infracción para luego dictar el acto de carácter represivo.

La represión se manifiesta por la sanción. La sanción administrativa no es una sentencia judicial. Sí la decisión de un proceso administrativo. La conclusión anterior parte del principio de que cuando la administración dicte una sanción, es porque ha comprobado la existencia de cierta conducta, contra la cual tiene poder o facultad para dictar ese acto, que tiene contenido sancionatorio. La sanción no la aplica porque existe un litigio o una contienda entre el particular, empresario gremial y la administración pública, sino porque la conducta de cualquiera de estos, motiva que se dicte el acto administrativo.

La sanción administrativa es en el ámbito laboral proveniente de una actividad que concreta la consecuencia de un incumplimiento, cuya investigación y comprobación corresponde, "prima facie" a la administración pública.

Congruente con las anotaciones anteriores en torno a coerción, sanción coacción, debe subrayarse el siguiente principio: no se juzga la intención culpable, sino la existencia de un hecho jurídico exterior.

La represión es una manifestación normal, no excepcional, de exclusivo contenido administrativo para poder asegurar la vigencia, seguridad y orden de los bienes comunes que se custodien. La actividad represiva laboral de la administración pública debería tender a mantener el respeto por todos los bienes

jurídicos que custodia. Según un criterio jurídico más amplio ese acto administrativo podría denominarse “actividad represiva laboral de la administración pública.”

Independiente de lo anterior debe subrayarse que la actividad represiva del trabajo, además de no pertenecer al derecho penal ni ser atribuido de la común actividad policial de seguridad y orden público, debería aplicarse por órganos administrativos especiales en la organización estatal. Esta actividad represiva, se distingue por el contenido y el objetivo de las normas que se incumplen.

Como vimos líneas atrás la función jurisdiccional (función de administrar justicia), de conformidad con el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde con exclusividad absoluta, a la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que la ley establezca.

Esta función jurisdiccional del Estado, se sintetiza en los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que respectivamente, establecen: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común.” “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.”

La administración de justicia entonces, es el servicio público que el Estado guatemalteco está obligado a prestar a sus habitantes, para garantizarle el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos resumidos en las dos normas constitucionales antes referidas. No obstante lo claro y expreso de estos postulados y mandatos constitucionales, el sistema guatemalteco en relación a su función jurisdiccional ha dejado mucho que desear y ha sido fracaso en la

administración de justicia, lo que ha provocado frustración y descontento en la mayoría de la población que lo califica de ineficiente, lento y corrupto.

La denegación y fracaso de la justicia de nuestro país tiene sus raíces históricas que se remontan a la contrarrevolución de 1954 que rompió con la independencia del Organismo Judicial, lo cual afectó seriamente la administración de justicia no solo en el ámbito penal, sino que laboral. La anterior aseveración se resume en el siguiente pasaje que me permito trasladar y que de manera por demás elocuente nos refiere:

“Desde 1954 el anticomunismo influyó notablemente en la integración del Organismo Judicial, aumentando su dependencia del Ejecutivo, en perjuicio de la tutela de los derechos humanos. La junta de gobierno decretó la depuración de funcionarios en los organismos ejecutivo, legislativo y judicial, para lograr la erradicación del anticomunismo, esta política se repetiría en los subsiguientes gobiernos militares. Peralta Azurdia, también depuró el Organismo Judicial de elementos comunistas. Ríos Montt creó tribunales ad hoc para juzgar “delincuentes subversivos”. Junto al anticomunismo que actuaba como elemento ideológico, la política contrainsurgente influyó también en que la generalidad de los jueces asumiera un concepto de su propia función, subordinado a las actuaciones del gobierno, a fin de posibilitar la represión rápida y eficaz de los opositores políticos. Esta real subordinación o sumisión de los tribunales a los designios del poder ejecutivo se manifestó más claramente a partir de 1966, cuando se instauró de hecho, un sistema punitivo legal, que imponía a las víctimas sanciones extrajudiciales, sin respetar ninguna de las garantías procesales.

El fracaso en la administración de justicia guatemalteca en la protección de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno ha quedado claro y plenamente establecido a la vista de miles de violaciones de derechos

humanos registradas por la CRH (Comisión para el Resarcimiento Histórico) que no fueron objeto de investigación, juicio ni sanción por el Estado de Guatemala. Son muy pocos los casos en que se procedió a investigar los hechos, y a procesar y sancionar a los responsables. En general, el poder judicial se abstuvo de entender los recursos procesales básicos, para controlar al poder público frente a atropellos graves a la libertad y la seguridad de las personas, ejemplo: El habeas corpus. Además, en numerosas ocasiones los tribunales actuaron directamente subordinados al poder ejecutivo, aplicando normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso u omitiendo aplicar las que correspondían.

Todo ello colocó a la población en una situación de absoluta indefensión frente a los abusos del poder y le ha hecho percibir al Organismo Judicial como un instrumento de defensa de los poderosos, que ha reprimido o negado la protección de los derechos fundamentales, especialmente de quienes han sido víctimas de graves violaciones de derechos humanos.²²

3.4.1. La administración de justicia en el ámbito laboral

La administración de justicia laboral en nuestro medio, como quedo anotado anteriormente, cuenta no sólo con los órganos jurisdiccionales especializados (Juzgados y Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social), sino que con los procesos judiciales para resolver los conflictos individuales o colectivos en materia de trabajo. No obstante lo anterior, dicha administración de justicia laboral también ha resultado un rotundo fracaso y los trabajadores guatemaltecos han visto con estupor como constantemente son violados y afectados en sus derechos sociales mínimos, tanto individuales como colectivos, que se plasman en la Constitución Política de la República de

²² Minugua, **La justicia en Guatemala**, pág. 107, 108.

Guatemala, en el Código de Trabajo y demás leyes laborales y de previsión social.

A manera de ejemplo y para efectos de este trabajo, no abordaremos la problemática laboral en materia de derechos colectivos, y sólo nos referiremos como ha operado la jurisdicción privativa de trabajo en derecho individual.

El proceso ordinario o de conocimiento, juicio ordinario oral laboral como se le conoce popularmente, es el que generalmente los trabajadores utilizan para reclamar, entre otros, indemnización por despido injustificado, salarios, vacaciones, horas extraordinarias, aguinaldo no pagado, etc. La sustentante hace referencia de este proceso ya que es aquí donde se inicia la posibilidad de poder arreglar el proceso antes de llegar a tribunales, con la intervención de la Inspección General de Trabajo, pero esta función se ve frustrada cuando los patronos no asisten a las juntas conciliatorias que los inspectores de trabajo programan.

3.4 Recurso de revocatoria

El Recurso de Revocatoria es la facultad que tiene el juez para revocar a solicitud de parte, sus propios Decretos.

El Código de Trabajo en el Artículo 365, prescribe que: "Contra las resoluciones que no sean definitivas procederá el recurso de revocatoria. Este deberá interponerse en el momento de la resolución, si la misma hubiere sido dictada durante una audiencia o diligencia y dentro de veinticuatro horas de notificada una resolución, cuando ésta hubiere sido dictada por el tribunal sin la presencia de las partes."

La laguna de esta norma en cuanto al tiempo de resolver dicho recurso, se solventa con la aplicación supletoria del Artículo 146 de la Ley del Organismo Judicial que establece: "Si el proceso fuere verbal, el pedimento se hará en comparecencia, y el tribunal resolverá dentro de veinticuatro horas." También los tribunales en la práctica aplican supletoriamente el último párrafo de la precitada norma que dice: "Contra las resoluciones que se dicten en éstos y en los casos del Artículo anterior (reposición de autos), no cabrá recurso alguno." De manera que puede decirse que conforme a dicha práctica contra lo resuelto en un recurso de revocatoria no cabe recurso alguno.

CAPÍTULO IV

4. Ilegalidad de las sanciones administrativas por incomparecencia, que impone la Inspección General de Trabajo a todos aquellos patronos que no se presentan a las audiencias conciliatorias

La Inspección General de Trabajo, a través de sus inspectores tiene por ley, la facultad de facilitar acuerdos entre patronos y trabajadores, cuyos arreglos conciliatorios una vez aprobados por los inspectores tienen carácter de título ejecutivo, el problema surge cuando en muchas ocasiones, a los patronos no les interesa presentarse a la audiencia de conciliación que se realiza en la Inspección General de Trabajo, y es en este momento, que los inspectores sancionan administrativamente a los patronos por su incomparecencia.

Esta sanción es totalmente ilegal, los inspectores únicamente están facultados para intervenir en los conflictos de trabajo, si las partes se presentan a la audiencia de conciliación, y para que tengan conocimiento del mismo, con el objeto de lograr una conciliación extrajudicial y con ésto evitar recarga de trabajo en los diferentes juzgados de trabajo del país.

Es claro que la intención del juzgador al otorgar dichas facultades es la de evitar que los problemas que surjan entre los sujetos de la relación laboral se desarrollen y se conviertan en procesos judiciales que perjudiquen a ambas partes.

Cuando se trata del tema de la conciliación extrajudicial, se piensa casi exclusivamente en conflictos derivados de la terminación de la relación laboral. Pero esta perspectiva es limitada, ya que un buen proceso de conciliación puede administrarse a todo tipo de conflicto entre empleadores y trabajadores, sin que necesariamente tenga que derivar de la terminación de la relación laboral.

La figura extrajudicial sigue siendo una facultad de las partes mientras que en países como España, Argentina, Estados Unidos de América y Colombia, entre otros, se ha dado un paso más allá y se ha establecido como un verdadero presupuesto procesal, unos requisitos previos para la tramitación del proceso.

4.1 Generalidades

La coerción en sentido general

Debemos primeramente entender, diferenciar y conceptuar la palabra coerción. El tratadista García Máynez, sostiene: “al decir que el derecho es coercible”, no prejuzgamos el debatido problema que consiste en establecer si la sanción es o no esencial a las normas jurídicas. La coercibilidad no significa, en nuestra terminología, existencia de una sanción.

Por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado. Ahora bien, esta posibilidad es independiente de la existencia de la sanción.²³

Por otra parte, Aftalión y García Olano²⁴ expresan: “La coercibilidad es una posibilidad. El hecho de que la observancia del derecho no se imponga en algún caso mediante la coacción, no afecta la posibilidad jurídica de la coacción misma.”²⁵

Coerción, sanción y coacción

Es evidente que todas las disciplinas jurídicas tienen necesariamente un sector represivo. La sanción como actividad jurídica, se establece siempre como

²³ García Máynez, Eduardo, **Introducción al estudio del derecho**, pág. 22.

²⁴ Aftalión, Enrique R., y García Olano, Fernando, **Introducción al derecho**, pág. 214.

una necesaria consecuencia del incumplimiento de una norma, que por ser de esta sustancia, debe ser imperativa. Teóricamente, la sanción es elemento de la teoría general del derecho y en ninguna forma exclusiva del derecho penal, he aquí, el contenido y demostración más exacta, en cuanto a definir que la sanción y coacción no son parte exclusiva de una rama del derecho, sino que por regla general pertenece a la teoría general del derecho, de allí se concluye que “coerción, sanción y coacción”, son conceptos distintos.

Para efecto de la presente investigación, que se enfoca desde el punto de vista del derecho laboral, se entiende por coercibilidad, la nota lógica o característica de la norma de derecho, consistente en que el precepto alcanza una sanción a la realización de un determinado supuesto. La sanción es la consecuencia de derecho, o efecto jurídico, que puede ser interpretado como una reacción, es la ejecución forzada de la sanción, respecto del realizador del acto antijurídico, del autor del supuesto, cuando la misma no se cumple voluntariamente por éste.

Funciones de la administración de trabajo

En términos generales la intervención administrativa del Estado abarca todo lo inherente a las relaciones de trabajo tanto individuales como colectivas, a través del sistema de inspección. El papel de ésta, no es solamente de control sino que comprende funciones consultivas e informativas y, desde luego coercitivas, que sin ellas la inspección perdería todo significado.

En el caso de la administración del trabajo, la aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas laborales, debe expresar una de las funciones esenciales del sistema de inspección, como servicio específico creado,

precisamente, para asegurar el cumplimiento de todo lo que se disponga en el orden normativo, para la protección integral del interés público en las relaciones de trabajo.

Siguiendo la orientación teórica de Krotoschin²⁶ la administración del trabajo dentro de su función sancionadora, debería estar facultada para imponer sanciones provenientes de cualquiera de los siguientes tipos de infracciones:

- a) De obligaciones formales, es decir, aquellas que violen disposiciones por las cuales se impone a los empleadores el deber de contar con determinados instrumentos de control, por ejemplo libros de contabilidad, de salarios o de planillas, observando los requisitos preestablecidos, y de exhibirlos cuando corresponda, así como también, el de remitir informes a la autoridad administrativa, Artículo 61, inciso “a” del Código de Trabajo, se trata entonces del incumplimiento de obligaciones frente a los órganos administrativos, sin que necesariamente se infrinja al mismo tiempo una obligación resultante de la relación de trabajo.
- b) Por incumplimiento de las obligaciones emergentes de la relación de trabajo, es decir, las que se refieren a conductas por las cuales se dejen insatisfechos los deberes impuestos por la ley, con respecto al contrato de trabajo; y
- c) Por obstrucción, es decir las que se fundamentan en la desobediencia a las resoluciones que prefiera la autoridad en casos particulares negando la información requerida, suministrando información falsa, por ejemplo. Debe subrayarse que la obstrucción se diferencia del mero incumplimiento de

²⁶ Krotoschin, Ernesto, **Tratado práctico de derecho del trabajo**, pág. 867-875.

obligaciones formales u otras, en cuanto presupone una conducta internacional de estorbar las funciones de la administración.

Dado el carácter de la sanción administrativa laboral, los actores coinciden en el siguiente principio: La sanción, en cualquiera de los casos indicados en los párrafos anteriores, solamente puede ser multa, lo cual es congruente con la literal “a” del Artículo 213 y la del Artículo 272, ambos del Código de Trabajo.

La inoperatividad del derecho del trabajo

El derecho romano conoció dos maneras de ser de la inoperatividad de las normas, a las que se denomina “relativa” y “absoluta” y que corresponden al derecho dispositivo (jus dispositium) al derecho imperativo (jus cogens).

La aceptación expresa o tácita de los sujetos de la relación; su campo de aplicación era el derecho privado. El segundo se forma con las normas que se aplicaban para impedir o regular la formación de las relaciones jurídicas y para regir los efectos de las que se hubiesen formado; este segundo ordenamiento constituía el reino del derecho público.

Desde sus orígenes el derecho del trabajo se presenta con una pretensión de imperatividad absoluta, la cual coincide con su naturaleza y con sus finalidades. Este principio aparece en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Distinción efectuada entre las normas que crean derechos subjetivos y las que reglamentan el trabajo, coincide con la adoptada por numerosos estudiosos que distinguen entre las normas que regulan el contrato de trabajo de las que en

conjunto integran el llamado derecho administrativo del trabajo, es la que da la pauta de la intervención y control de los organismos de inspección.

Las autoridades mencionadas en este apartado, durante el periodo de 1995 a 1999 mantuvieron una dependencia específica para impulsar los juicios de faltas a las leyes de trabajo y previsión social, esta dependencia, que primero le llamaron fiscalía y ahora le llaman procuraduría, esta ubicada en las instalaciones del propio Ministerio y para atender esta función se contrataron a tres personas: un abogado, un inspector de trabajo que hace funciones de procurador y una secretaria. Lo anterior para atender y darles seguimiento a todas las denuncias de violación a las leyes laborales que constataran los propios inspectores, que interpusieran los particulares o las otras personas obligadas a realizar dicha denuncia. Se evidencia entonces que cuando en un año se presentan varias denuncias por violaciones a las leyes de trabajo y previsión social y solamente se delegan a tres personas para darle seguimiento y velar porque se llegue a la sentencia correspondiente, no existía voluntad política por parte del Estado para que la institución del juicio de faltas se hiciera efectiva.

En entrevistas realizadas a personal que tienen o han tenido que laborar en la dependencia en mención, se ha constatado que no cuentan con el apoyo institucional correspondiente, pues las condiciones en la que se encuentra esta dependencia son precarias. De igual forma se pudo comprobar que no existe en dicho Ministerio un plan, una política o iniciativa para lograr la funcionalidad del juicio de faltas a las leyes de trabajo y previsión social.

Relevante resulta explicar, que previo a interponer una denuncia judicial por faltas a las leyes de trabajo, los funcionarios de ese Ministerio, a menos que la falta amerite denuncia inmediata, faccionaran acta y prevendrán al patrono o

representante para que dentro de un plazo prudencial ajuste su actuar a derecho, esto de conformidad con el Artículo 281, literal “i” del Código de Trabajo. Se ha encontrado que es una práctica de siempre, el hecho de que un patrono llega a la Inspección General de Trabajo a pedir una prórroga para poder cumplir con la prevención que se le hiciera, y ésta se lo concede, cuando se supone que en principio no debió de caer en falta y en segundo lugar un funcionario no debe de dar prórrogas para que se siga incumpliendo con la ley.

Necesidad de incorporar la coercibilidad a las actuaciones de la Inspección General de Trabajo

Tal como quedo apuntado, las actuaciones de la Inspección General de Trabajo están sometidas al régimen de cualquiera de las actuaciones del Ministerio de Trabajo, por lo que por ley, se ven limitadas a ser instancias destinadas a la conciliación. Sin embargo, éste límite no permite que se establezcan sanciones en contra de aquellos patronos que no cumplen con asistir a las audiencias conciliatorias, y que en la vía administrativa tiene como función primordial la inspección.

Cuando un trabajador recurre a la Inspección de Trabajo para que por medio de ésta instancia le sea pagado su irrenunciable pasivo laboral que eventualmente el patrono se niega a cumplirle, la inspección procede a correr audiencia con fines conciliatorios, entre los miembros de dicha relación laboral, efectuándole citaciones para la comparecencia a una junta conciliatoria, sin embargo, el patrono, la mayor parte de las veces no cumple con asistir, fundamentado en que su incomparecencia no produce más efecto que el boicot a un posible arreglo con su trabajador. Distinto ocurre en la sede de los juzgados de trabajo y previsión social, en la que su incomparecencia le produce el efecto

irreversible de ser declarado rebelde pues en las citaciones para concurrir a una audiencia conlleva un apercibimiento legal.

Por la situación relacionada, se puede concluir que el patrono observa muy poca seriedad a las citaciones de la Inspección General de Trabajo, pues las mismas no tienen ninguna sanción, y por ende ningún efecto jurídico, razón que fundamenta la necesidad de establecer sanciones a los patronos que no asistan a las citaciones efectuadas por la Inspección General de Trabajo.

Muchas veces la instancia administrativa es sólo utilizada para la interrupción del plazo de prescripción y no como un intento real de llegar a un acuerdo, lo cual provoca que aquellos conflictos que pudieron ser solucionados extrajudicialmente lleguen a los despachos judiciales congestionando el trabajo de los mismos y causando costos innecesarios.

La conciliación extrajudicial es una institución que puede ser aplicada en muchos ámbitos de la vida del hombre, participante del carácter preventivo y curativo del derecho laboral, ya que su objetivo es evitar conflictos y ponerle fin a los que ya hacen curso en un proceso.

La promoción de la conciliación extrajudicial como un paso previo a iniciar un proceso, implica un acercamiento de las partes en conflicto que tendrán la oportunidad de escuchar el planteamiento de la otra y lograr acuerdos más satisfactorios, eliminando el antagonismo y la cultura litigiosa existente.

El legislador al regular un proceso, puede decidir que éste sea presidido necesariamente por la conciliación, por el intento que hacen las partes en conflicto y ante un tercero de alcanzar un acuerdo que evite la provocación del

proceso. Si ésta actividad no conlleva como resultado un acuerdo, el legislador debe prever su tratamiento como presupuesto procesal.

La conciliación extrajudicial obligatoria esta inspirada por los principios de oralidad, economía procesal, informalidad y real inmediatez, que la hacen coincidir con los principios que informa el derecho de trabajo.

De conformidad con el marco jurídico y constitucional existente en la República de Guatemala, la conciliación extrajudicial puede establecerse como un presupuesto procesal al planteamiento de los procesos laborales tanto ordinarios como extraordinarios, la cual regulada adecuadamente, producirá acuerdos que se ajusten a los principios de irrenunciabilidad y tutelaridad del derecho de trabajo.

La conciliación extrajudicial obligatoria puede definirse como la comparecencia obligatoria de las partes ante un tercero denominado conciliador para tratar de solucionar un conflicto de interés.

Ahora bien, la conciliación como presupuesto procesal es el requisito indispensable que la ley ha establecido para la procedibilidad de un acto procesal determinado dada la naturaleza del acto, sin el cual no nace a la vida jurídica o nace pero viciado, y si se trata de un requisito dentro de un procedimiento, la ausencia de ese requisito acarrea la continuidad y el rompimiento del hilo procesal requerido por la ley.

Actualmente es el inspector de trabajo quien tiene a su cargo la función conciliatoria, pero estos siguen siendo según las prácticas actuales no imparciales, aunque la ley les exija ser imparciales y todo lo que se expresa delante de ellos queda asentado en la adjudicación respectiva, lo cual limita a

las partes en la búsqueda de soluciones, especialmente si temen que sus intereses puedan verse perjudicados, Adicionalmente, por el carácter oficial de estas audiencias, no se permite que los intereses reales de las partes afloren y puedan ser reconocidos, ya que puede brindar mayor satisfacción a una parte que cualquier arreglo económico.

Una característica esencial de la conciliación extrajudicial, de la cual depende grandemente su éxito, es que en la misma interviene un tercero imparcial y objetivo. EL hecho de que el conciliador sea un funcionario obligado a velar por el cumplimiento de las leyes de trabajo, lo despoja de tales características y lo hace actuar primordialmente basado en su obligación de fiscalizar y no así de conciliar.

Podría afirmar que como solución se puede otorgar la función conciliatoria a una entidad administrativa especializada que sea creada por la ley, separando las funciones de fiscalización y la de conciliación. Asimismo, pueden conciliar centros privados de conciliación y profesionales independientes asegurando la descentralización de la función y un mejor servicio.

Por otro lado, la Inspección por falta de presupuesto no cuenta con espacio físico apropiado, personal capacitado y tecnificado suficiente para atender de una forma profesional todas las solicitudes. La escasa formación actual de los inspectores mantiene directrices de orden ideológico que únicamente enfatizan la desconfianza de los empleadores.

La conciliación aunque ha sido una solución que ha existido incluso antes de los procedimientos judiciales, ha evolucionado, necesitando actualmente conocimientos técnicos y de comunicación indispensable para una práctica exitosa que tienda a resolver el conflicto y no ha aumentarlo.

Se pudo establecer que hasta antes de la reforma introducida por el Decreto Legislativo 18-2001, sucedía lo siguiente:

En la Inspección General de Trabajo, se trató de establecer cuántas denuncias por faltas a las leyes de trabajo y de previsión social fueron recibidas, tramitadas, comprobadas o no, y cuántas denuncias fueron trasladadas a los órganos jurisdiccionales, sin poder obtener un dato concreto, pues ni siquiera de las denuncias presentadas llevaban control en los años objeto de estudio de este trabajo. Me explicaron que el trámite normal en la recepción de las denuncias era:

- El escuchar al denunciante, por lo general trabajadoras y trabajadores;
- Fijar una fecha para que el inspector se trasladare al centro de trabajo donde se denunciaba la comisión de la falta;
- Al llegar el inspector al centro de trabajo denunciado, suscribía el acta respectiva estableciendo lo denunciado y sus alcances, dejando por lo general un plazo para que el infractor ajustara sus actos a derecho;
- Si la falta se comprobaba, el inspector hacía una nueva vista para verificar el cumplimiento de los apercibimientos dados, y si había cumplido a satisfacción lo previsto en la ley, se daba por concluido el procedimiento administrativo. Si el infractor, por lo general un patrono, no cumplía total o parcialmente se debía presentar la denuncia a los órganos jurisdiccionales.

Este era el procedimiento para el planteamiento de las denuncias en el Ministerio de Trabajo antes de las reformas, este procedimiento a criterio de la sustentante era funcional pero le faltaba definición ya que en la última fase únicamente presentaba la denuncia a los órganos jurisdiccionales y esta quedaba en el limbo.

4.2 Análisis del Decreto número 18-2001 del Congreso de la República de los Artículos 272 literal “g” y 281 literal “m”, con respecto de las sanciones que puede imponer la Inspección General de Trabajo

Es necesario advertir que el presente análisis no se realizó sobre todas las normas reformadas que contiene el Decreto, sino, únicamente sobre aquellas que guardan relación con la presente investigación relativa a sanciones e incremento de las multas, así como el procedimiento para sancionar las faltas a las leyes de trabajo o de previsión social, y todas aquellas disposiciones relacionadas con esta temática que incluye las normas derogadas.

En el análisis también se incluyen las reformas que se introdujeron a los Artículos 209, 379 y 380 del Código de Trabajo debido a que, entre otros aspectos importantes se modificó lo relativo a las multas a imponer cuando existía violación a estas disposiciones; por lo que a continuación se transcriben la parte considerativa del Decreto objeto de la investigación, las normas que fueron reformadas, la reforma y luego un comentario a cada una de ellas.

“DECRETO NÚMERO 18-2001”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República contempla que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social, y que el régimen laboral de país debe organizarse conforme a los principios de justicia social.

CONSIDERANDO

Que la organización internacional del trabajo aprobó disposiciones laborales que deberán someterse a consideración de los países que forman parte de ese organismo con la finalidad de ajustar las disposiciones normativas nacionales a un mismo concepto normativo internacional.

CONSIDERANDO

Que las reformas planteadas favorecen significativamente las relaciones empleador trabajador y fortalecen el sistema laboral del país es un ambiente de armonía y paz social.

CONSIDERANDO

Que las disposiciones normativas que modifican el Código de Trabajo responden a lo establecido en los convenios internacionales y al cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, y persiguen garantizar la plena observancia de los derechos colectivos de los trabajadores promoviendo los cambios legales que sean necesarios para otorgar efectividad a las leyes laborales.

POR TANTO

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

DECRETA

Las siguientes:

REFORMAS AL CÓDIGO DE TRABAJO DECRETO NÚMERO 1441 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Y SUS REFORMAS.

Estos son textualmente los considerandos de las reformas del Código de Trabajo, haré un comentario respecto de los mismos.

La ley del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94, en su Artículo 109 establece: “Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición

de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa”

La exposición de motivos o justificación de una iniciativa de ley es la inspiración, el motivo, la causa, razón o circunstancia que lleva u obliga a elaborarla es hacer notar su necesidad, exponiendo las razones del por que de ella. Es necesario hacer notar que la iniciativa de ley enviada por el Organismo Ejecutivo y que originó la aprobación y promulgación del Decreto 18-2001 del Congreso de la República si cumplió con el requisito de contener la exposición de motivos o justificación establecida en el Artículo 108 antes citado. Ahora bien los diputados al Congreso de la República por la labor que realizan deben actuar con responsabilidad y seriedad y sobre esa base, cumplir con ciertos tecnicismos legislativos a la hora de crear o reformar una ley. Uno de esos aspectos técnicos es que los considerandos deben ser resumen de la justificación o exposición de motivos, pocos, claros y concisos.

Sin embargo, del análisis de la parte considerativa del Decreto de marras es fácil advertir que los parlamentarios no cumplieron con la adecuada técnica legislativa al redactar los considerandos, pues estos, en buena medida y de manera general debieron contener el aspecto esencial y de fondo por el cual se promovieron las reformas, es decir, un resumen de la justificación o exposición de motivos, lo cual, insistimos, no aconteció en el presente caso. La anterior aseveración parte del hecho que ni uno solo de los considerandos, como veremos más adelante al analizar las normas reformadas objeto de la investigación, recoge ninguna de las justificaciones o exposiciones de motivos de la original iniciativa de ley.

Texto del Artículo 272 antes de la reforma

Artículo 272. Salvo disposición especial en contrario o que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se hayan incurrido los tribunales comunes pueden imponer penas distintas; las faltas de trabajo o previsión social se debe sancionar únicamente así:

- a) Toda violación a una disposición prohibitiva da lugar a la imposición de una multa entre mil quinientos (Q. 1,5000.00) y cinco mil (Q.5, 000.00) quetzales.
- b) Toda violación a una disposición preceptiva del Artículo tercero, u otra referente a salarios, jornadas o descansos que haga algún patrono da lugar a la imposición de una multa entre quinientos (Q. 500.00) y dos mil quinientos (Q.2500.00) quetzales.
- c) Toda violación a una disposición preceptiva del título quinto, u otra referente a higiene y seguridad en el trabajo, que haga algún patrono, da lugar a la imposición de una multa entre doscientos cincuenta (Q.250.00) y mil doscientos cincuenta (Q.1250.00) quetzales.
- d) Toda violación a una disposición preceptiva del título séptimo, u otra referente a huelga o paro, da lugar a la imposición de una multa ente cincuenta (Q.50.00) y quinientos (Q.500.00) quetzales si se trata de patronos.
- e) Toda violación a las disposiciones que imponen los Artículo 61, inciso a), 87 y 225 da lugar a una multa de doscientos (Q.200.00) a quinientos (Q.500.00) quetzales.
- f) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte

(Q.20.00) a cien (Q.100.00) quetzales si se trata de trabajadores, y de cincuenta (Q.50.00) a doscientos cincuenta (Q.250.00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso 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 sufrido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo tribunal de trabajo y previsión social con el objeto de que este, aplique la sanción que corresponda cuando haya lugar.

Texto actual del Artículo 272 con la reforma aprobada

Artículo 17. Se reforma el Artículo 272, el cual queda así:

Artículo 272. Sin perjuicio de que por la naturaleza del hecho cometido o de la omisión en que se haya incurrido, los tribunales comunes pueden imponer penas distintas, las faltas de trabajo o previsión social se deben sancionar así:

- a) Cuando la resolución esté firme y se imponga al patrono la obligación de pagar a los trabajadores, salarios, indemnizaciones y demás prestaciones laborales, y este no le diera 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 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 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 la 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 o 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 o trabajadores.**

- g) Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, da lugar a una imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos diarios, si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas, pero en todo caso, 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 aplicación de la sanción que corresponda.

Análisis: La reforma de este Artículo, en la parte inicial, sufrió una modificación de redacción que no es de fondo; sin embargo, mantienen inadecuadamente al igual que la norma reformada que “las faltas de trabajo o previsión social se deben sancionar así”. Lo anterior denota falta de técnica legislativa, pues no son las faltas de trabajo o de previsión social a las que deben sancionar sino las faltas o violaciones a las disposiciones de esas leyes, en consecuencia hubiese sido correcto y técnicamente adecuado haber redactado esta parte de la siguiente forma: “las faltas o violaciones que se cometen en contra de las leyes de trabajo o previsión social se deben sancionar así”, si el texto hubiere sido de esta forma hubiere corregido el antitecnicismo comentado.

La literal a) de la reforma es una disposición nueva y persigue sancionar con multa el incumplimiento de una sentencia firme cuando en ella se haya condenado e impuesto al patrono la obligación de pagar a los trabajadores salarios indemnizaciones y demás prestaciones laborales. A mi criterio la inclusión de esta literal es acertada y necesaria ya que pretende ejercer un tipo de presión pecuniaria y romper con la impunidad laboral ya que en la práctica muchos patronos incumplen las sentencias. Cabe agregar que el incumplimiento de las sentencias por parte de los patronos no sólo produce nocivos efectos en cuanto a los principios de seguridad y certeza jurídica, sino que también se atenta contra uno de los principios ideológicos que caracterizan al derecho del trabajo, referente a que es un derecho necesario, imperativo y de aplicación

forzosa, esto contenido en el cuarto considerando, literal c) del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República. Por lo anteriormente anotado resulta de trascendental importancia que se haya introducido una nueva figura consistente en que el incumplimiento de las sentencias se consideraran faltas de trabajo y por consiguiente se sancionarán con multa, con lo cual se persigue que los patronos den un efectivo cumplimiento a las sentencias dictadas por los tribunales de trabajo y previsión social.

La literal b) de la reforma recoge lo que establecía la literal a) de la norma reformada, es decir que no tiene ningún cambio de redacción y solo aumenta considerablemente la multa.

Las literales c), d), e) y g) de la reforma contienen una redacción inicial diferente que no es de fondo, ya que únicamente agregan de este Código, u otra ley de trabajo y previsión social; asimismo, en la literal c) se corrige el error que contenía la literal b) de la norma reformada al sustituir Artículo tercero, por título tercero, que es lo correcto, y en las literales d) y e) se sustituye las palabras toda violación y en su lugar se redactó la violación o las violaciones; además se incrementaron las multas en los casos allí contemplados.

Aunado a lo anterior debemos destacar que las corrientes filosóficas políticas modernas sostienen que el Estado debe jugar un papel más discreto con respecto a las organizaciones sindicales, papel que debe limitarse más bien a garantizar derechos pero no a interferir en asuntos que incumben a la vida interna de las mismas, por lo que haber derogado el Artículo 225 se adecua a las recomendaciones de la OIT y las corrientes filosóficas modernas antes comentadas.

La literal f) de la reforma incluye una nueva falta y sanción de multa cuando se incumpla con lo contenido en la literal m) del Artículo 281. Esta reforma aspectos importantes y adecuados, pero también contradicciones, me permito hacer esta observación con relación al Artículo 281 ya que este análisis es sobre estos dos Artículos 272 y 281, la literal f) de la reforma establece: “las violaciones a las disposiciones de los Artículos... 281 inciso m) de este Código, dan lugar a la aplicación de las multas establecidas en el inciso anterior, según se trate de patronos o trabajadores”, por su parte la literal e) o sea el inciso anterior dice que la imposición de la multa será 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.

Ahora bien el Artículo 281, que también fue reformado y se le agregó la literal m), prescribe... los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales pueden citar a sus oficinas a empleadores y trabajadores y estos están obligados a asistir... La inasistencia a una de estas citaciones constituye violaciones de las leyes laborales y será sancionada por la Inspección General de Trabajo como lo establece el inciso g) del Artículo 272... Y, la literal g) reformada del Artículo 272 regula: “Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores da lugar a una imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas.”

Como podemos observar de las normas transcritas de los Artículos 281 literal m) y 272 literal e), f) y g) por un lado, se creó una nueva figura de faltas consistente en que la inasistencia a una de las citaciones que formulen los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales constituye violaciones de las leyes laborales y que éstas serán sancionadas con una multa lo cual es importante, acertado y adecuado y, por el otro, se establecieron dos montos de multas distintas para la comisión de la misma falta, entre dos y diez salarios

mínimos mensuales y de uno a cinco salarios mínimos mensuales (Artículo 272 literales e) y f), y entre dos y nueve salarios mínimos mensuales y entre diez a veinte salarios mínimos diarios (Artículo 272 literal g), si se trata de patronos o de trabajadores, respectivamente, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas, lo relativo a establecer dos multas fue totalmente erróneo, inadecuado, incorrecto y contradictorio, puesto que esta contradicción crea para la Inspección General de Trabajo un serio problema a la hora que se le presente un caso concreto, pues surge duda: ¿Qué multa impondrá? ¿La establecida en la literal e) f) o la de la literal g) del Artículo 272?

A criterio de la sustentante es un error, y derivado de este error y contradicción antes señalada, la Inspección General de Trabajo al momento que se le presente un caso concreto y tenga que sancionar la falta cometida por inasistencia, ya sea por el patrono o trabajador a una de las citaciones que formulen los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales lo deben hacer aplicando el principio tutelar y de la regla de la norma más favorable para el trabajador “Principio Tutelar o de Tutelaridad. Este principio lo encontramos en el Artículo 103 de la Constitución Política y en la literal a) del cuarto considerando del Código de Trabajo... Lo encontramos inmerso dentro del principio protector, es decir que debe aplicar la multa regulada en la literal g) que es la norma más favorable, y no la establecida en las literales e) y f) del Artículo 272.

El anterior criterio puede parecer contradictorio porque también en este caso puede favorecer al patrono; sin embargo, consideramos que es lo más recomendable puesto que no se puede estar aplicando una norma para los patronos y otra para los trabajadores, en la literal g) de la reforma podemos ubicar dos cambios importantes a saber:

- Que se debe sancionar con multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos

diarios, si se trata de trabajadores, vigentes en ambos casos para las actividades no agrícolas cuando se cometa violación a cualquier disposición preceptiva del Código de Trabajo que no este prevista por las literales anteriores, en lugar de cincuenta a doscientos cincuenta quetzales y de veinte a cien quetzales que contenía la literal f) de la norma reformada. Cuando podemos advertir en la reforma encontramos que se aumento considerablemente el monto de la multa a imponer, lo cual constituye un elemento persuasivo y coercitivo de tipo económico para que no se cometan violaciones o faltas a normas preceptivas del Código de Trabajo que no estén previstas en las otras literales del Artículo 272.

- La literal f) de la norma reformada establecía: Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa... pero en todo caso 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 sufrido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo tribunal de trabajo y previsión social con el objeto de que éste aplique la sanción que corresponda cuando haya lugar, mientras que la literal g) de la reforma establece: Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, da lugar a una imposición de una multa. Pero en todo caso, 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 aplicación de la sanción que corresponda.

De las dos normas anteriores podemos destacar que de manera general y parecida regulan el procedimiento administrativo a seguir por la Inspección General de Trabajo previo a imponer la sanción de multa, sin embargo el cambio de fondo consiste en que en lugar de que dicha Inspección haga el papel de intermediaria remitiendo certificación que se ha cometido una infracción y que la persona infractora ha desobedecido el apercibimiento ante el respectivo tribunal de trabajo y previsión social con el objeto de que este aplique la sanción que corresponda, ahora debe actuar de manera directa y dar cuenta de lo actuado, es decir, iniciar la acción administrativa para que el departamento de sanciones de la Inspección General de Trabajo aplique la sanción que corresponda.

El cambio antes indicado está en correspondencia y se complementa con la reforma que se hizo a los Artículos 269 y 271, en el sentido que es a la Inspección General de Trabajo y no a los tribunales de trabajo y previsión social, a quien se le asignó la función de establecer la existencia de las faltas o violaciones a las leyes de trabajo o previsión social, así como la de dictar la resolución e imponer la sanción administrativa de multa que corresponda.

Finalmente, podemos concluir que la reforma introducida a este Artículo, en primer lugar contiene un aumento bastante significativo de las multas, con lo cual se pretende darle mayor coercibilidad a las leyes de trabajo y previsión social y evitar la violación a las mismas, en segundo lugar, se establece un método de cálculo que persigue actualizar las multas y que las mismas no se devalúen por el transcurso del tiempo, y en tercer lugar, la reforma se adecúa y da cumplimiento a lo establecido en el numeral 26, literal c) y d) del acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y Artículo 18 y 24 de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo OIT.

Texto del Artículo 281, antes de la reforma

Artículo 281. Los inspectores de trabajo y trabajadores sociales que acrediten debidamente su identidad, son autoridades que tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación:

a)...

l) Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el inspector o trabajador social levantará 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, levantará acta haciendo constar que no se cumplió, procediendo a hacer la denuncia correspondiente ante los tribunales respectivos para la imposición de la sanción correspondiente. Y en los casos que no ameriten prevención, hará la denuncia de inmediato.

“Texto actual de las literales l) y m) del Artículo 281 con la reforma aprobada”

Artículo 19. Se reforma el inciso l) y se adiciona el inciso m) del Artículo 281, los cuales quedan así:

l) 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.

En los casos que no ameriten prevención, harán la denuncia de inmediato, sin embargo, el infractor podrá acreditar que ha cumplido con sus obligaciones antes de la imposición de la sanción administrativa respectiva, caso en el cual se podrá

imponer la sanción administrativa más baja, a criterio de la Inspección General de Trabajo.

m) Para el cumplimiento de sus funciones los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales pueden citar a sus oficinas a empleadores y trabajadores y estos están obligados a asistir, siempre que en la citación respectiva conste expresamente el objeto de la diligencia. La inasistencia a una de estas citaciones constituye violación de las leyes laborales y será sancionada por la Inspección General de Trabajo como lo establece el inciso g) del Artículo 272 de este Código.

Análisis de la reforma al Artículo 281

De la literal l) de la reforma y la literal l) reformada podemos destacar, que de manera general y parecida regulan básicamente el mismo procedimiento administrativo a seguir los inspectores de trabajo y trabajadores sociales cuando comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos. Sin embargo, el cambio de fondo consiste en que en lugar de que dichos inspectores de trabajo y trabajadores sociales procedan a hacer la denuncia correspondiente ante los tribunales respectivos para la imposición de la sanción correspondiente literal l) reformada ahora deben dar audiencia al infractor para que se manifieste y seguidamente promover la acción administrativa establecida en el Código literal l) de la reforma.

De la reforma en la literal l) se establece que está contiene básicamente el procedimiento administrativo, que de manera general debe seguir la Inspección General de Trabajo con su cuerpo de inspectores de trabajo y trabajadores

sociales previo a que el departamento de sanciones aplique las sanciones a los infractores de las leyes de trabajo y de previsión social. Cabe agregar que este procedimiento administrativo, incluso, contempla dar audiencia al infractor para que se manifieste. En tal virtud, podemos decir que este cambio está en correspondencia con lo que al respecto regula el Artículo 12 de la Constitución Política y además, se complementa con la reforma que se hizo a los Artículos 269 y 271 antes comentados, en el sentido que es a la Inspección General de Trabajo y no a los tribunales de trabajo y previsión social, a quien se le asignó la función de llevar a cabo un proceso administrativo para establecer la existencia de las faltas o violaciones a las leyes de trabajo o previsión social, así como la de dictar la resolución e imponer la sanción administrativa de multa que corresponda.

El último párrafo de la literal l) de la reforma establece: En los casos que no ameriten prevención, harán la denuncia de inmediato, sin embargo el infractor podrá acreditar que ha cumplido con su obligación, antes de la imposición de la sanción administrativa respectiva, caso en el cual se podrá imponer la sanción administrativa más baja, a criterio de la Inspección General de Trabajo.

En la parte anterior de la reforma transcrita encontramos que: a) En los casos en que los inspectores de trabajo o trabajadores sociales comprueben violaciones a las leyes laborales que no ameriten prevención, se deja al infractor la posibilidad de acreditar que ha cumplido con sus obligaciones antes de que se le imponga la sanción administrativa; b) Que habiendo comprobado o acreditado el infractor que ha cumplido con su obligación, aún así, se le podrá imponer la multa más baja por la infracción cometida.

Como podemos apreciar en esta reforma encontramos aspectos positivos y negativos: En lo positivo tenemos que, por un lado se persuade al infractor a

que cumpla con su obligación omitida y se ajuste a derecho con el incentivo de que si así lo hace se le podrá imponer la multa más baja, por el otro, a que no quede sin sanción la violación o infracción cometida pues a criterio de la Inspección General de Trabajo se le podrá imponer la multa más baja por la infracción cometida.

Lo negativo estriba en que se deja a criterio de la Inspección General de Trabajo la facultad y no la obligación de imponer la sanción más baja por el incumplimiento en el que se incurrió, con lo cual la violación o infracción cometida corre el riesgo de quedar sin castigo.

Esta reforma es importante pues de todos es sabido que en la mayoría de casos la parte patronal no asiste a las citaciones que hacen los inspectores de trabajo para resolver los problemas laborales que comúnmente denuncian los trabajadores, en ese sentido al existir coercibilidad y presión de tipo económico se pretende asegurar la presencia de las partes, lo cual puede dar probabilidades de llegar a un arreglo directo y conciliatorio, que de alguna manera contribuirá a descongestionar el trabajo en los tribunales de trabajo.

Podemos decir que en términos generales esta reforma es buena y se ajusta a lo que establece el Artículo 32 de la Constitución Política de la República que regula: Artículo 32. - Objeto de Citaciones. No es obligatoria la comparecencia ante autoridad, funcionario o empleado público, si en las citaciones correspondientes no consta expresamente el objeto de la diligencia.

Interpretando esta norma constitucional en sentido contrario, si en la citación se indica y se hace constar expresamente el objeto de la citación entonces es obligatoria la comparecencia ante autoridad, funcionario o empleado público. En tal sentido, por esa razón, es que la reforma acertada y

adecuadamente establece... Los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales pueden citar a sus oficinas a empleadores y trabajadores y estos están obligados a asistir, siempre que en la citación respectiva conste expresamente el objeto de la diligencia.

4.3 Presentación y análisis de resultados del trabajo de campo

Tal y como fue proyectado en el plan de investigación, el trabajo de campo se realizó dentro del perímetro de la ciudad de Guatemala, realizando entrevistas personalizadas a personas involucradas en el tema, es decir, abogados litigantes, jueces de los tribunales de justicia, inspectores de trabajo de la Inspección General de Trabajo, dirigentes sindicales y trabajadores en general, quienes fueron cuestionados, con el objeto de recabar su parecer y sus experiencias con relación al tema que en el presente trabajo ha sido el centro de interés, siendo el objetivo principal de estas entrevistas conocer casos concretos relacionados al tema central de la investigación y los perjuicios que ha significado para los trabajadores en general la incomparecencia de los patronos a las audiencias conciliatorias en la Inspección General de Trabajo, al igual que la imposición de multas a los patronos que no comparecen a las audiencias conciliatorias a la Inspección General de Trabajo.

Con el objetivo de contar con información general y datos estadísticos cualitativos y cuantitativos que pudieran servir para establecer, entre otros, cual es el resultado y efectividad sobre la función de sancionar las faltas cometidas contra las leyes de trabajo o de previsión social por parte de la Inspección General de Trabajo, a partir de las reformas introducidas al Código de Trabajo mediante el Decreto No. 18-2001 del Congreso de la República se procedió a elaborar un cuestionario de preguntas que perseguían obtener la información y datos antes indicados.

El cuestionario que sirvió como base para la realización del trabajo de campo es el siguiente:

1. ¿Considera efectivo en la teoría, y considera que ha funcionado en la práctica el procedimiento administrativo para sancionar las violaciones a las leyes de trabajo y de previsión social. ?

SÍ NO

POR QUÉ: _____

2. ¿Diga si las multas impuestas por la Inspección General de Trabajo a los patronos que no asistan a las juntas conciliatorias son legales o no las considera legales. ?

SÍ NO

POR QUÉ: _____

3. ¿Diga si las reformas contenidas en el Decreto 18-2001 del Congreso de la República responden a los compromisos del gobierno establecidos en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, numeral 26, literal c) y d). ?

SÍ NO

POR QUÉ: _____

4. ¿Diga si las reformas contenidas en el Decreto 18-2001 con respecto a las sanciones administrativas que debe imponer la Inspección General de

Trabajo por la incomparecencia de los patronos a las juntas conciliatorias son aplicables o no?

SÍ NO

POR QUÉ: _____

5. Diga si las reformas del Decreto número 18-2001 del Congreso de la República son efectivas para sancionar las infracciones a las leyes de trabajo y previsión social o por el contrario el Código de Trabajo necesita de reformas para hacer efectivo el cumplimiento de dichas leyes.

SÍ NO

POR QUÉ: _____

6. Cree usted que existe un acuerdo ministerial que desarrolle el procedimiento administrativo de sanciones por parte de los inspectores de trabajo.

SÍ NO

POR QUÉ: _____

7. Diga si usted tiene conocimiento que se haya creado una o más oficinas especializadas en la materia, sabe como funcionan y que proceso siguen para sancionar.

SÍ NO

POR QUÉ: _____

8. ¿Sabe usted en qué programas de capacitación y equipo invirtió los fondos recaudados por multas el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. ?

SÍ

NO

9. ¿Diga si tiene conocimiento la forma cómo se hace para sancionar a los infractores por incomparecencia a las juntas conciliatorias en las distintas regiones del país como parte de la descentralización. ?

SÍ

NO

POR QUÉ: _____

10. ¿Sabe usted si las multas impuestas por la Inspección General de Trabajo, en cada caso de violaciones o faltas a las leyes de trabajo o previsión social, se ajustaron al monto mínimo o máximo establecido en la ley?

SÍ

NO

POR QUÉ: _____

11. Quién cree usted que ha denunciado ante la Inspección General de Trabajo las faltas que se cometieron a las leyes de trabajo y previsión social, para que esta institución inicie el procedimiento administrativo para sancionar esas infracciones. ?

LOS TRABAJADORES

LOS PATRONOS

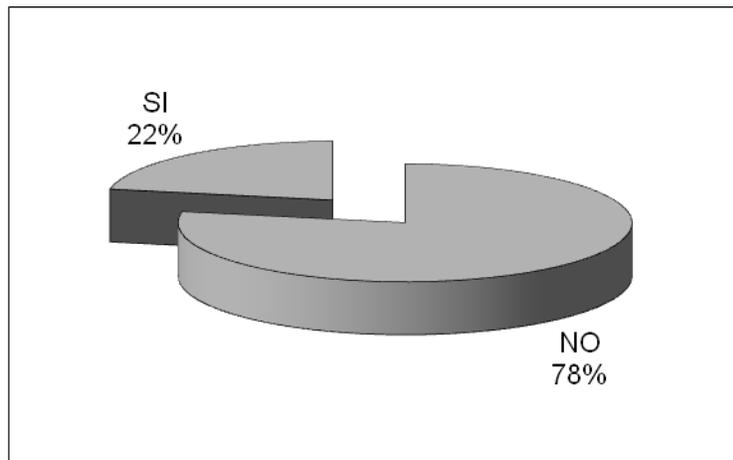
LOS SINDICATOS

OTROS

Los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas son los siguientes:

Pregunta número uno

¿Considera efectivo en la teoría, y considera que ha funcionado en la práctica el procedimiento administrativo para sancionar las violaciones a las leyes de trabajo y de previsión social?



Interpretación:

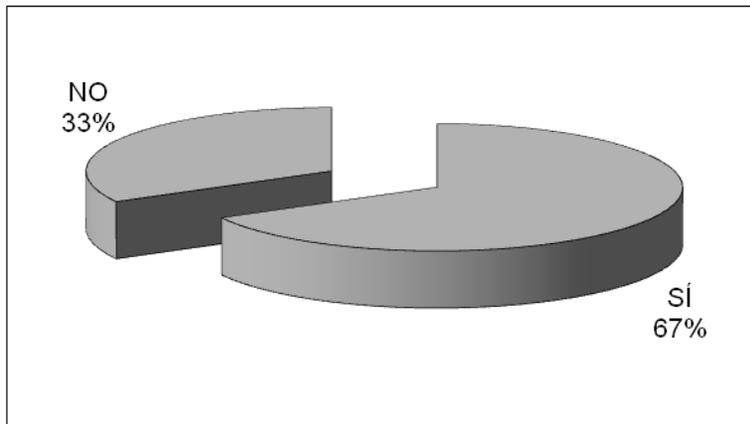
El 78% de las personas entrevistadas considera que en la teoría es efectivo pero que al momento de aplicar la norma en la práctica se vuelve incompatible el procedimiento administrativo para sancionar las infracciones a las leyes de trabajo ya que estas multas o sanciones al momento de ser impuestas no son cumplidas por parte de los infractores, y por parte del patrono al momento de ser sancionado él todavía tiene un recurso, una citación para que explique el por qué de su incomparecencia y él la evacua sin ningún problema entonces el ya no es sancionado, entonces que efectividad tienen las sanciones impuestas.

El 22% de los entrevistados respondió que si es efectivo tanto en la teoría como en la práctica ya que en la ley fue redactada de tal manera que está sea

cumplida a cabalidad y en la práctica sí es efectivo ya que la mayor parte de patronos sancionados tienen que cumplir con lo establecido en la ley.

Pregunta número dos

¿Diga si las multas impuestas por la Inspección General de Trabajo a los patronos que no asistan a las juntas conciliatorias son legales o no las considera legales?



Interpretación:

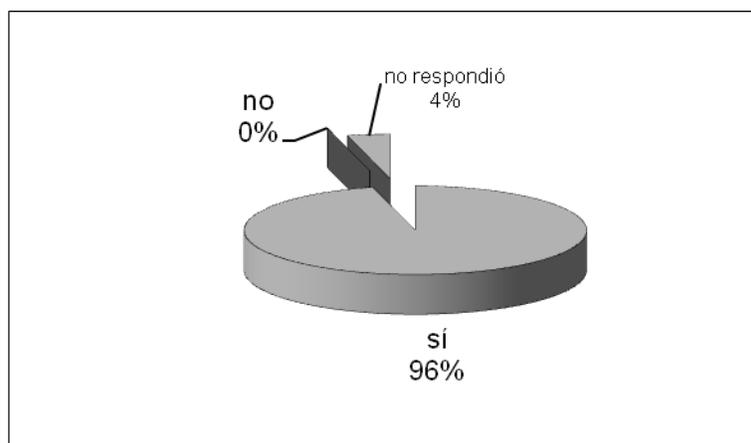
El 67% de las personas entrevistadas respondieron a este cuestionamiento, indicando que lo establecido en la ley es lo que se tiene que cumplir, que si la ley señala que las multas las puede imponer los inspectores de la Inspección General de Trabajo entonces no hay otra salida, que cuando ellos lo consideren necesario o cuando el patrono no asista a la junta conciliatoria este debe ser multado.

El 33% de los entrevistados respondió que no es legal ya que para esto debe de existir un debido proceso y cumpliendo con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala; por lo tanto se está violando

el debido proceso ya que a los patronos que no asistan a las juntas conciliatorias son multados inmediatamente, éste expediente, debería de ser trasladado a una autoridad competente quien tendría que determinar si debe multar o no al patrono por su incomparecencia.

Pregunta número tres

¿Diga si las reformas contenidas en el Decreto 18-2001 del Congreso de la República responden a los compromisos del gobierno establecidos en el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, numeral 26, literal c) y d)?



Interpretación:

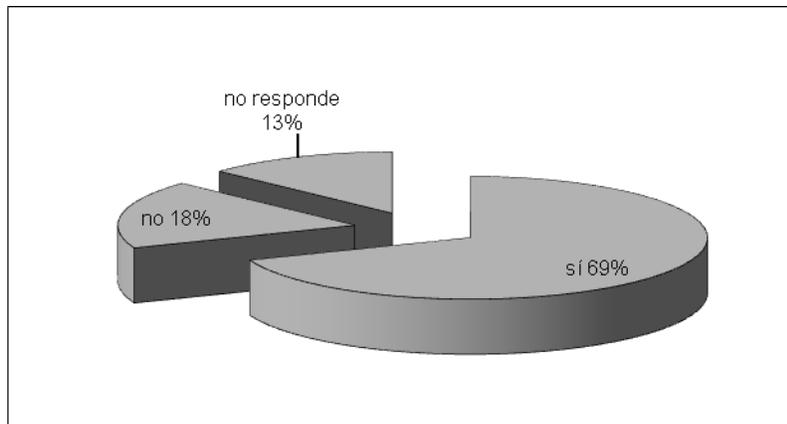
El 96% de las personas entrevistadas respondieron que si cumple con los compromisos del gobierno con respecto a los aspectos socioeconómicos del país.

El 4% de los entrevistados se abstuvo de responder este cuestionamiento argumentando no comprender el alcance y sentido de la pregunta, estando constituido este porcentaje por trabajadores.

Ninguno de los entrevistados respondió negativamente a esta pregunta, por lo que se considera efectivamente la reforma 18-2001 del Congreso de la República.

Pregunta número cuatro

¿Diga si las reformas contenidas en el Decreto 18-2001 con respecto a las sanciones administrativas que debe imponer la Inspección General de Trabajo por la incomparecencia de los patronos a las juntas conciliatorias son aplicables o no?



Interpretación:

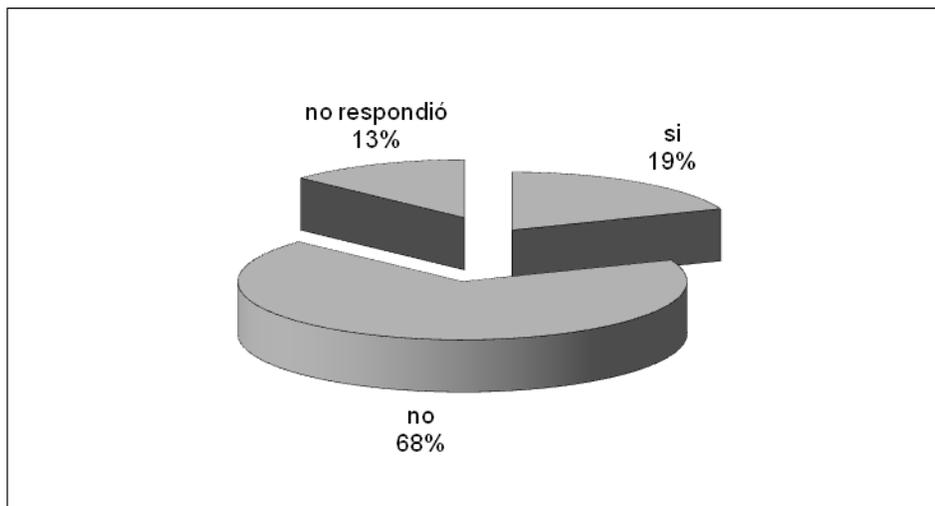
El 69% de las personas entrevistadas respondieron que sí son aplicables. Por su experiencia tienen conocimientos de patronos que han sido multados por su incomparecencia.

El 18% de los entrevistados consideran que estas multas no tienen ninguna aplicación, ya que no se cumplen por parte de los patronos, ellos siempre encuentran la forma de cómo evadir sus responsabilidades y como la misma ley señala los recursos necesarios para poder hacerlo.

El 13% de las personas entrevistadas no respondió al cuestionamiento, presumiéndose que no comprendieron la pregunta, pero no explicaron su abstencionismo.

Pregunta número cinco

¿Diga si las reformas del Decreto número 18-2001 del Congreso de la República son efectivas para sancionar las infracciones a las leyes de trabajo y previsión social o por el contrario el Código de Trabajo necesita de reformas para hacer efectivo el cumplimiento de dichas leyes?



Interpretación:

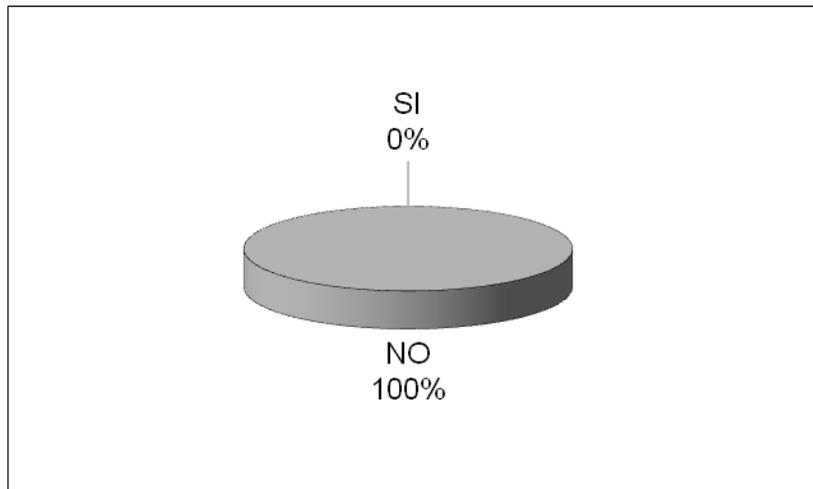
El 68% de las personas entrevistadas respondió que no son necesarias las reformas al Código de Trabajo, por lo tanto son efectivas las sanciones que hasta el momento se imponen.

El 19% de los entrevistados respondió que sí es necesaria una reforma al Código de Trabajo, ya que las reformas incluidas en el Decreto 18-2001 no son efectivas.

El 13% de las personas entrevistadas no respondió el cuestionamiento, sin dar ninguna explicación de ellos, por lo que se presume que no comprendieron el sentido o los términos de la pregunta.

Pregunta número seis

¿Cree usted que existe un acuerdo ministerial que desarrolle el procedimiento administrativo de sanciones por parte de los inspectores de trabajo?

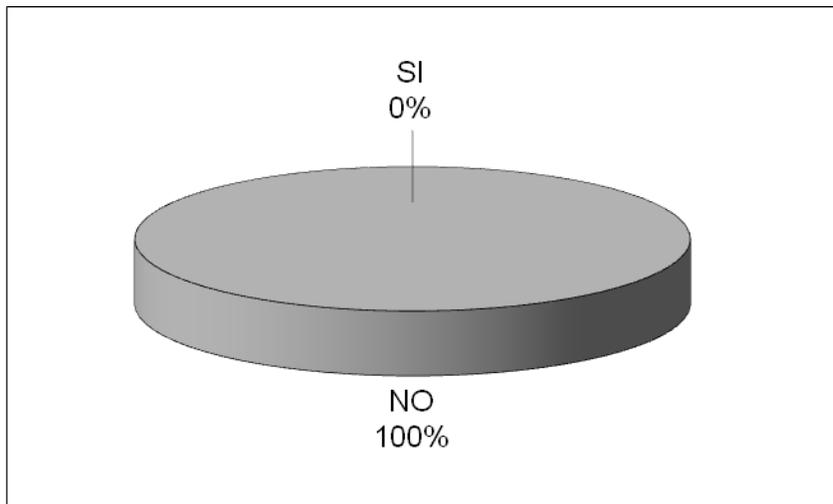


Interpretación:

La totalidad de los entrevistados considera que no existe un acuerdo ministerial que desarrolle lo relacionado a las sanciones por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ya que si existiera este acuerdo ministerial seria muy efectivo, y vendría a resolver muchas dudas y lagunas en el Código de Trabajo, con respecto de las multas impuestas por esta institución.

Pregunta número siete

¿Diga si usted tiene conocimiento que se haya creado una o más oficinas especializadas en la materia, y sabe como funcionan y que proceso siguen para sancionar?

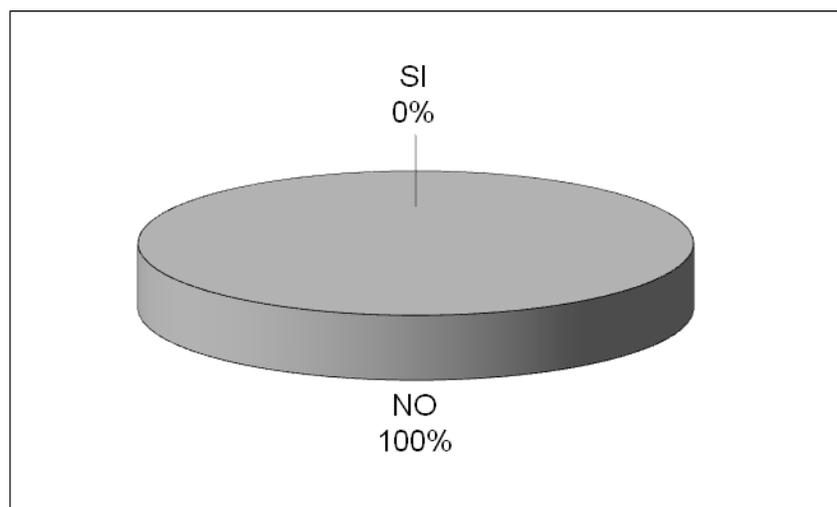


Interpretación:

La totalidad de los entrevistados no tienen conocimiento de que se haya creado una oficina especializada en la imposición de sanciones por la incomparecencia a los patronos a las juntas conciliatorias.

Pregunta número ocho

¿Sabe usted en qué programas de capacitación y equipo invirtió los fondos recaudados por multas el Ministerio de Trabajo y Previsión Social?

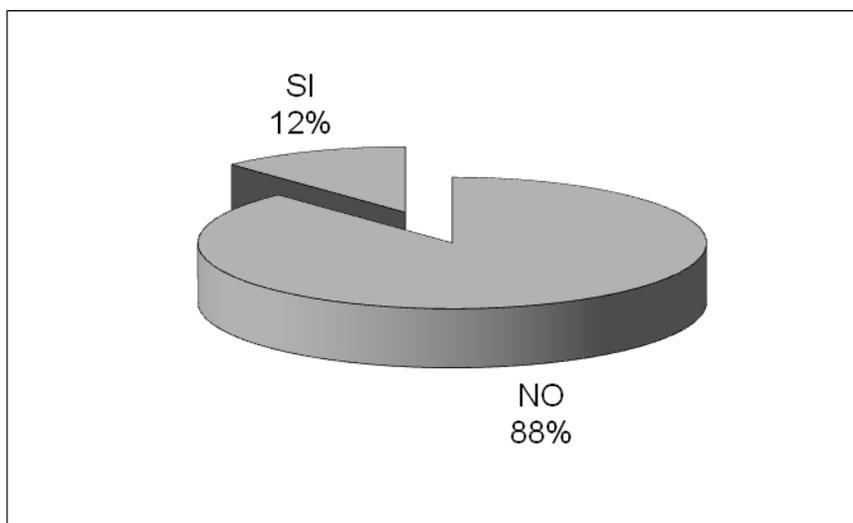


Interpretación:

La totalidad de los entrevistados han coincidido en que no saben en que se han invertido las multas impuestas a los patronos o trabajadores por incomparecencia a las juntas conciliatorias, o bien por concepto de otro tipo de multa. Por lo que concluimos que las multas impuestas no están siendo efectivas o no están cumpliendo su función para la cual fueron creadas.

Pregunta número nueve

¿Diga si tiene conocimiento la forma cómo se hace para sancionar a los infractores por incomparecencia a las juntas conciliatorias en las distintas regiones del país como parte de la descentralización?



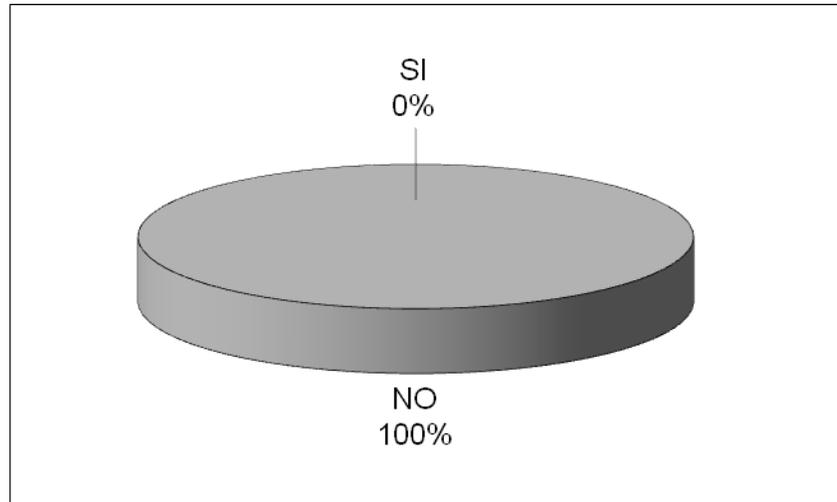
Interpretación:

El 88% de las personas entrevistadas no tiene conocimiento de cual es el procedimiento para sancionar a los infractores de la ley por incomparecencia a las juntas conciliatorias en el Ministerio de Trabajo en las regiones del país.

El 12% de los entrevistados si tiene conocimiento de cual es el procedimiento para la imposición de este tipo de multas.

Pregunta número diez

¿Sabe usted si las multas impuestas por la Inspección General de Trabajo, en cada caso de violaciones o faltas a las leyes de trabajo o previsión social, se ajustaron al monto mínimo o máximo establecido en la ley?



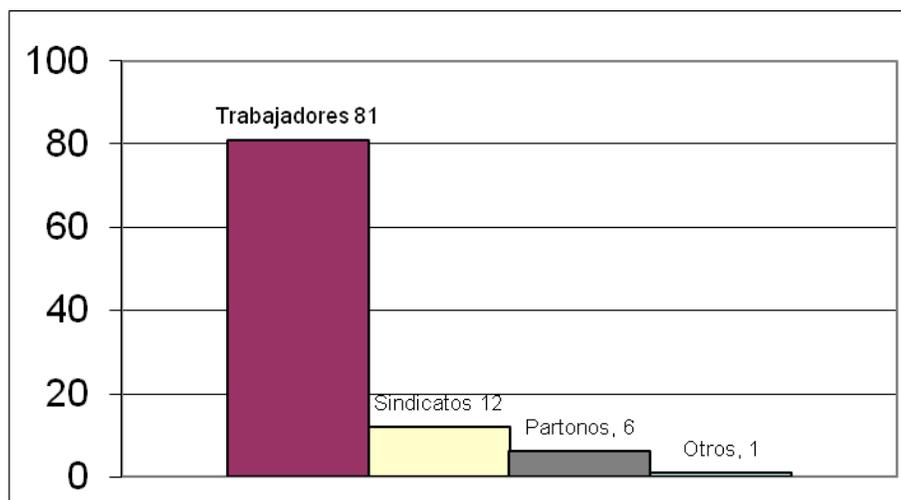
Interpretación:

Como podemos observar en la gráfica la totalidad de los entrevistados no saben si las multas por incomparecencia a las juntas conciliatorias en el Ministerio de Trabajo se ajustaron a los montos mínimos o máximos establecidos en la ley.

Pregunta número once

¿Quién cree usted que ha denunciado ante la Inspección General de Trabajo las faltas que se cometieron a las leyes de trabajo y previsión social, para que esta institución inicie el procedimiento administrativo para sancionar esas infracciones?

- | | |
|------------------|----------------------|
| Los trabajadores | <input type="text"/> |
| Los patronos | <input type="text"/> |
| Los sindicatos | <input type="text"/> |
| Otros | <input type="text"/> |



Interpretación:

El 81% de las personas entrevistadas considera que son los trabajadores los que iniciaron las denuncias en la Inspección General de Trabajo, para que se inicie la investigación correspondiente.

El 12% de personas entrevistadas considera que son los sindicatos los que denuncian en la Inspección General de Trabajo. .

El 6% de los entrevistados considera que son los patronos los que inician la denuncia.

El 1% de los entrevistados respondió el rubro otros, sin explicar su parecer.

CONCLUSIONES

1. La práctica ha demostrado que el procedimiento judicial para la imposición de sanciones por la infracción o violación de una disposición contenida en el Código de Trabajo o cualquier ley de trabajo o previsión social ya sea por acción u omisión, es vigente pero no es positiva y está regulado el procedimiento para la imposición de sanciones para el caso de infracciones a las leyes laborales, pero su positividad es casi inexistente.
2. Las reformas de los artículos 269, 271, 272 literal g) 280 último párrafo, 281 literal l) y m) del Código de Trabajo, facultan a la Inspección General de Trabajo para iniciar y proseguir el procedimiento administrativo para sancionar las violaciones o faltas que se cometan contra las leyes de trabajo o de previsión social, lo cual está en correspondencia y es compatible con lo que establece el artículo 22 número 1 del convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo.
3. La reforma del artículo 272 contempla un aumento bastante considerable y significativo de las multas a imponer por violación a las leyes de trabajo o previsión social y se establece un método de cálculo que persigue actualizar las multas y que las mismas no se devalúen por el transcurso del tiempo.
4. En el artículo 281 literal m), se creó una nueva figura de falta, consistente en que la inasistencia a una de las citaciones que formulen los inspectores de trabajo constituye violación de las leyes laborales y por lo mismo sancionada con multa, esta reforma se ajusta a lo que establece el artículo 32 de la Constitución Política de la República y es importante porque en la mayoría de casos la parte patronal no asiste a las citaciones que hacen los inspectores de trabajo.

5. La reforma es contradictoria ya que por un lado el artículo 281 literal m) regula que se debe sancionar conforme la literal g) del artículo 272 y esta misma norma en su literal f) establece que debe ser conforme a la literal e). El establecer dos montos de multas distintas para la misma falta fue totalmente erróneo inadecuado e incorrecto puesto que esta contradicción crea para la Inspección General de Trabajo un serio problema a la hora de aplicar dicha norma a un caso concreto.

RECOMENDACIONES

1. Resulta urgente que las disposiciones que establecen las leyes laborales, reglamentos, acuerdos y circulares en materia laboral y que imponen sanciones para su cumplimiento, se apliquen categóricamente a todos los que incumplan con dichas normas, cuando estas procedan. A manera de que se garantice su positividad y cobren calidad de coerción.
2. Es urgente la implementación de cursos y talleres de capacitación constante para las autoridades administrativas encargadas de dar cumplimiento a las leyes, reglamentos, acuerdos y circulares en materia laboral y que imponen sanciones para la debida toma de conciencia del papel y rol importante que juegan en la aplicación de dichas ordenanzas.
3. Resulta urgente la implementación de sanciones a los sujetos que incumplan con los requerimientos de la Inspección General de Trabajo, en particular a los patronos, que comúnmente obvian el comparecer a las audiencias que la Inspección General de Trabajo realizan para los arreglos que en materia laboral individual se generan. Teniendo como posibles formas de realización, la reforma a los artículos que regulan la actividad que desarrolla la Inspección General de Trabajo en el Código de Trabajo o bien la emisión de un reglamento para este tipo de casos en particular.
4. Los servidores públicos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, deben de cumplir su función de sancionar las infracciones que se cometan contra las leyes de trabajo o de previsión social e imponer y cobrar las multas ajustándose al marco legal vigente en el país.

5. Se debe poner en marcha la descentralización estableciendo departamentos de sanciones administrativas en las distintas regiones del país, dotándolos de personal, equipo y recursos suficientes y necesarios, para hacer más eficiente no sólo su función de velar por el cumplimiento de las leyes de trabajo, sino sancionar rápida y eficazmente sus infracciones.
6. Se debe dotar de personal y equipo necesario al departamento de sanciones administrativas centralizado en la ciudad capital, para que este cumpla con su función de acelerar la emisión de resoluciones que imponen las multas por violación a las leyes de trabajo o de previsión social, así como para que promueva, hasta su substanciación, los procesos de ejecución ante los juzgados de trabajo y previsión social, para que por esta vía se haga efectivo el pago de las multas impuestas a los infractores de la legislación laboral.
7. Se debe invertir los fondos privativos recaudados por multas, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en programas de capacitación de su personal y compra de equipo, tal y como lo establece el artículo 269 del Código de Trabajo.
8. Se debe promover las reformas necesarias al Código de Trabajo, que busquen eliminar las lagunas existentes en la ley, así como las limitaciones y dificultades que en la práctica han encontrado y que hacen que la Inspección General de Trabajo no pueda cumplir con su función y efectiva labor de sancionar las infracciones que se cometan contra las leyes de trabajo o de previsión social.

Bibliografía

- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y Luís Guillermo Cabanellas Torres. **Tratado de política laboral y social**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1972.
- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo**. 4ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Argentina, 1947.
- CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Omeba, 1968.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.
- CALDERA, Rafael. **Derecho del trabajo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Pedro García, S.A., 1960.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública. Librería Jurídica. 1990.
- CASTILLO MENDOZA, Marco Tulio. **Repercusiones del Artículo 280 del Código de Trabajo en cuanto al rol de la Inspección General de Trabajo como parte en los juicios ordinarios laborales**. Tesis de Graduación, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC. Guatemala: 2004.
- DE LA CUEVA, Mario. **Derecho mexicano del trabajo**. México D. F.: Ed. Porrúa, S.A., 1949.
- DE LEÓN VELASCO, Héctor Aníbal y José Francisco De Matta Vela. **Curso de derecho penal guatemalteco**. Guatemala. Imprenta y Encuadernación Centroamericana, 1994.
- DEVEALI, Mario L. **Tratado de derecho del trabajo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Impresora la Ley, S.A., 1972.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Política y constitución en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1977.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed: Heliasta, 1981.

VILLEGAS POZAS, Luis Eduardo. **Incidencias de las sanciones administrativas por infracciones a las normas laborales a partir de la vigencia del Decreto legislativo número 18-2001.** Tesis de Graduación, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC. Guatemala. 2004.

Legislación:

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

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 2-89, 1989.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-96, 1996.

Código de Trabajo, Decreto número 1441 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, 1961.

Convenio número 81 de la Organización internacional del trabajo –OIT-, del año 1947 **sobre inspección de trabajo en la industria y el comercio,** ratificado por Guatemala el 28 de enero de 1952.

Convenio número 129 de la Organización internacional del trabajo –OIT-, del año 1969 **sobre inspección de trabajo en la agricultura.** Ratificado por Guatemala el 20 de mayo de 1994.

Convenio número 144 de la Organización internacional del trabajo –OIT-, del año 1976 **sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.** Ratificado por Guatemala el 7 de febrero de 1989.