

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

**LA LAGUNA LEGAL EN CUANTO A LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN  
ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA LEY LABORAL**

**ALEJANDRA LISSETT GUILLEN LEMUS**

**GUATEMALA, ABRIL 2007**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACUL TAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

**LA LAGUNA LEGAL EN CUANTO A LA IMPOSICION DE LA SANCION  
ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA LEY LABORAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ALEJANDRA LISSETT GUILLEN LEMUS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

**Guatemala, abril 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. José Domingo Rodríguez Marroquín  
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Marco Tulio Mellini Minera  
Vocal: Lic. Jorge Leonel Franco Moran  
Secretario: Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Ronan Roca Menéndez  
Vocal: Lic. Carlos Castro Monroy  
Secretario: Lic. Gustavo Adolfo Cárdenas Díaz

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

Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez  
Abogado y Notario  
15 avenida 9-69 zona 13  
Tel. 24148787



Guatemala, 23 de enero de 2007.

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria

Licenciado Latín:

Con mi cordial saludo y de manera respetuosa informo a usted que en atención a la resolución de la Unidad que usted coordina, he procedido al asesoramiento del trabajo de tesis realizado por la Bachiller Alejandra Lissett Guillén Lemus, intitulado **“LA LAGUNA LEGAL EN CUANTO A LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA LEY LABORAL”**.

El asesoramiento del presente trabajo de tesis realizó mediante varias sesiones de trabajo, habiéndose hecho a la Bachiller las sugerencias y correcciones pertinentes con el objeto de brindarle un mejor desarrollo a su investigación, respetando siempre el criterio y enfoque de la autora.

El trabajo realizado es satisfactorio, cuenta con todos los requisitos exigidos por el manual respectivo en lo que se refiere al contenido científico y técnico, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía que se consulto. Por las anteriores razones doy mi aprobación al trabajo de investigación, para que sea sometido a consideración de la terna examinadora en el Examen Público Profesional, previo al otorgamiento del grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo de usted.

Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez  
Asesor  
Colegiado 6221

Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez  
Abogado y Notario



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veintinueve de enero de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) RAFAEL FRANCISCO CETINA GUTIÉRREZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **ALEJANDRA LISSETT GUILLÉN LEMUS**, Intitulado: **“LA LAGUNA LEGAL EN CUANTO A LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA LEY LABORAL”**.

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

  
**LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh

Lic. Rafael Francisco Cetina Gutiérrez  
8va. Avenida 13-69 zona 1, oficina 2.  
Abogado y Notario  
Tel. 22514528



Guatemala, 05 de febrero de 2007.

Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria

Licenciado Castillo Lutín:

De acuerdo con el nombramiento en el que se me designa como revisor del trabajo de tesis de la bachiller Alejandra Lissett Guillén Lemus, intitulado: **LA LAGUNA LEGAL EN CUANTO A LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA LEY LABORAL**, me permito rendir el siguiente dictamen: Que de la revisión del trabajo realizado, se pudo establecer que el mismo cumple con todos los requisitos establecidos por el Normativo para la Elaboración de Tesis correspondiente. Se revisó el contenido científico y técnico de la tesis así como la metodología y técnicas de investigación que fueron utilizadas, la redacción, las conclusiones, las recomendaciones y bibliografía utilizadas.

En virtud de que la bachiller Alejandra Lissett Guillén Lemus cumplió con las observaciones que le fueron realizadas, en mi calidad de revisor de tesis emito **DICTAMEN FAVORABLE**, y en consecuencia solicito que continúe el trámite pertinente a efecto de ordenarse su impresión. El presente dictamen se emite en observancia del artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Lic. Rafael Francisco Cetina Gutiérrez  
Colegiado 4106

*Rafael Francisco Cetina Gutiérrez*  
ABOGADO Y NOTARIO  
0041 4106



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, uno de marzo del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ALEJANDRA LISSETT GUILLÉN LEMUS, Intitulado "LA LAGUNA LEGAL EN CUANTO A LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA LEY LABORAL" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/slh



## **DEDICATORIA**

- A DIOS:** Por ser mi padre celestial con quien he contado a lo largo de toda mi vida y quien ha estado conmigo de forma incondicional.
- A MI FAMILIA:** A todos y cada uno de los miembros de mi familia a mis padres, abuelos, primos, hermanos, tíos y tías; por ser cada uno de ustedes las personas que me alentaron, apoyaron y lucharon conmigo a lo largo de todo este camino.
- A MIS AMIGOS:** Por aguantarme con paciencia, comprensión y cariño así como por compartir conmigo todos los momentos alegres y aquellos que no lo fueron tanto.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala por ser el recinto en donde cultive amistades, adquirí conocimientos y me forme moralmente para el ejercicio profesional.



## ÍNDICE

|                    | Pág. |
|--------------------|------|
| Introducción ..... | i    |

### CAPÍTULO I

|   |    |
|---|----|
| 1. Actos administrativos .....  | 1  |
| 1.1. Elementos .....  | 1  |
| 1.2. Clases .....   | 3  |
| 1.3. Características .....  | 4  |
| 1.4. Falta, contravenciones o sanciones administrativas.....                    | 5  |
| 1.4.1. Elementos .....  | 6  |
| 1.4.2. Clasificación .....  | 7  |
| 1.5. Faltas laborales .....   | 8  |
| 1.6. Sanciones .....  | 8  |
| 1.6.1. Antecedentes históricos .....  | 9  |
| 1.6.2. Naturaleza .....   | 9  |
| 1.6.3. Características .....  | 10 |
| 1.6.4. Clases .....   | 10 |
| 1.7. Sanciones administrativas .....  | 11 |
| 1.7.1. En la administración pública.....  | 12 |
| 1.7.2. Requisitos para que la administración pública emita una<br>sanción ..... | 13 |
| 1.7.3. Naturaleza .....   | 14 |
| 1.7.4. Clasificación .....  | 14 |
| 1.7.4.1. Clases de sanciones .....  | 16 |
| 1.7.5. Aplicación .....   | 18 |
| 1.7.5.1. Sujetos aplicadores .....  | 18 |

## CAPÍTULO II

|    |   |    |
|----|---|----|
| 2. | Forma de aplicar las sanciones .....  | 21 |
|    | 2.1. Policía administrativa .....   | 22 |
|    | 2.2. Organismo Ejecutivo .....  | 22 |
|    | 2.3. Ministerio de Trabajo y Previsión Social .....   | 23 |
|    | 2.4. Inspección General de Trabajo .....  | 24 |
|    | 2.4.1. Funciones .....  | 24 |
|    | 2.4.2. Secciones .....  | 25 |
|    | 2.5. Actos que por su acción u omisión, hacen a los sujetos que los cometen acreedores de una sanción administrativa..... | 27 |
|    | 2.6. Sanciones administrativas laborales determinadas en el Código de Trabajo.....  | 28 |

## CAPÍTULO III

|    |  |    |
|----|--|----|
| 3. | Fundamento del procedimiento de sanciones administrativas aplicadas hasta el 15 de noviembre de 2004 ..... | 31 |
|    | 3.1. Procedimiento sancionatorio administrativo .....  | 32 |
|    | 3.1.1. Aplicadores del procedimiento .....   | 34 |
|    | 3.1.2. Resultado de la aplicación .....  | 34 |
|    | 3.1.3. Esquema del procedimiento .....   | 36 |

## CAPÍTULO IV

|    |   |    |
|----|---|----|
| 4. | Cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ..... | 43 |
|    | 4.1. Decreto 18-2001 del Congreso de la República .....   | 46 |
|    | 4.2. Incertidumbre de la aplicación de normas jurídicas .....   | 53 |
|    | 4.3. Decreto 18-2001 del Congreso de la República .....   | 54 |
|    | 4.3.1. Integración jurídica .....   | 57 |

**CAPÍTULO V**

|      |  |    |
|------|--|----|
| 5.   | Incidentes .....   | 63 |
| 5.1. | Trámite .....  | 64 |
| 5.2. | Fundamento legal para la aplicación del nuevo procedimiento sancionatorio administrativo ..... | 65 |
| 5.3. | Propuesta de nuevo procedimiento sancionatorio .....   | 67 |
|      | CONCLUSIONES .....   | 73 |
|      | RECOMENDACIONES .....  | 77 |
|      | BIBLIOGRAFÍA .....   | 79 |

## INTRODUCCIÓN

Mediante el desarrollo de la presente investigación se determinará cual es el fundamento legal que sustenta las modificaciones realizadas al procedimiento sancionatorio llevadas a cabo por la Inspección General de Trabajo anteriormente para verificar s el procedimiento, el ente aplicador y los resultados que están siendo obtenidos son los correctos. El valor de llevar a cabo el presente trabajo radica en la necesidad de crear la regulación legal correspondiente a una problemática que conlleva efectos tanto jurídicos como sociales dentro de la población guatemalteca.

La base legal que sustenta el actual procedimiento de imposición de sanciones administrativas por infracciones a la ley laboral, evidenció la poca claridad y precisión que contienen las actuales normas jurídicas que regulan el procedimiento sancionatorio; confirmando la hipótesis planteada la cual establece la inexistencia de normas legales para la imposición de sanciones, teniendo que recurrir a la interpretación legal de las normas para llenar la laguna legal.

Según los objetos del trabajo realizado se determina que no existe certeza jurídica por parte de los aplicadores de las sanciones, de que la vía utilizada constituya el mecanismo idóneo para solucionar las discrepancias que surgen en la relación laboral.

La orientación que se realizó del tema se dividió en cinco capítulos. En el primer capítulo se incluyeron los conceptos más primordiales en cuanto a las faltas y sanciones, iniciando por determinar el concepto de acto administrativo, estableciendo la necesidad de acudir a varios conceptos administrativos para el mejor entendimiento del tema; el segundo capítulo contiene la determinación de las sanciones que pueden ser impuestas en base al Código de Trabajo, así como los sujetos aplicadores de las mismas; en el capítulo tercero se desarrolla lo relacionado con el procedimiento sancionatorio utilizado hasta antes de las modificaciones hechas al Código de Trabajo; el contenido del capítulo cuarto se enfocó en el análisis del Decreto 18-2001 del

Congreso de la República así como de la sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad respecto al tema de la inconstitucionalidad de la cual padecían ciertos artículos incluidos en las modificaciones; y en el capítulo cinco se encuentra el análisis del actual procedimiento utilizado y de la propuesta que a mi consideración es pertinente poner en práctica para hacer eficaz y eficiente la imposición de sanciones administrativas por faltas a leyes laborales.

Para la elaboración de la investigación se hizo uso de los métodos deductivo e inductivo para la organización de los capítulos a efecto de plantear los temas y subtemas, de gran importancia fue el uso del método analítico a través del cual se razonó la información recabada por medio de diversas técnicas de investigación bibliográficas y de la elaboración de fichas bibliográficas, diagramas y síntesis.

Siendo evidente la falta de certeza jurídica que prevalece en el ámbito laboral, en cuanto a la imposición de sanciones administrativas cuando surge el incumplimiento de una ley laboral, se determinó la importancia de abordar un tema con tanta relevancia social y que afecta a la clase más vulnerable de una relación o contrato de trabajo, siendo así se pretende mostrar la magnitud de la problemática para que los legisladores, autoridades administrativas correspondientes y los sectores involucrados puedan encontrar una solución correcta para dicha situación. Esto con el afán de garantizar principios constitucionales y cumplir pautas ideológicas del derecho laboral.

## CAPÍTULO I

### 1. Actos administrativos

Las actividades realizadas por los empleados y funcionarios públicos pueden ser definidas como declaraciones de voluntad emitidas unilateralmente por los órganos centralizados, desconcentrados y las entidades descentralizadas y autónomas de la administración pública; de forma concreta y que producen efectos jurídicos directos e inmediatos, entre esta y las personas a quienes van dirigidos, a partir de su conocimiento y de cuando se consideren firmes y definitivos.

Al respecto se determina que el acto administrativo se puede definir como: “Una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública”<sup>1</sup>

También es importante citar la siguiente definición: “Acto administrativo puede entenderse, como la declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos”.<sup>2</sup>

#### 1.1. Elementos

Los actos administrativos están constituidos por elementos de fondo y elementos de forma.

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág.718

<sup>2</sup> Fernández Ruiz, Jorge. **Programa mexicano de derecho administrativo**, pág.127.

Elementos de fondo:

a) Capacidad: el funcionario que dicta el acto debe tener habilitación o competencia legal para poder realizarlo a través del órgano administrativo que dirige o en el cual cumple sus funciones.

b) Contenido y objeto: el fin primordial del acto administrativo debe versar siempre en el estricto cumplimiento de la normativa relacionada con la organización, funcionamiento y los controles de la administración estatal, para lograr de esta manera la realización de los objetivos de la administración pública. El contenido y objeto deben tener la característica de ser factibles en cuanto a su cumplimiento material y jurídico dentro del campo del derecho, caso contrario se estaría frente a un acto administrativo viciado con presencia de ilegalidad y antijuridicidad.

c) Cláusulas accesorias: estas son las condiciones absolutamente determinantes en el acto administrativo y pueden estar presentes cuando se hace necesaria la aclaración de aspectos y circunstancias relacionadas con la ejecución del acto mismo, son indispensables y obligatorias.

La condición, modo y término; son algunas de las cláusulas que se pueden mencionar consistiendo la primera en la indicación de los hechos y acontecimientos que afectan el acto, pudiendo ser de origen natural o humano. El segundo consiste en la imposición de un requisito, previo al cumplimiento del acto, a la persona a quien se dirige la decisión administrativa que la favorece o que la obliga. Por último y no menos importante se incluye el término, siendo este la determinación temporal en la cual se señala claramente a partir de cuando o hasta que fecha, el acto administrativo producirá sus efectos jurídicos.

Elementos de forma:

Entre estos elementos se pueden mencionar: la determinación de realizarlos por escrito, sin excluir la posibilidad de la existencia de actos administrativos verbales, además de la constancia de datos importantes como la fecha, lugar, identificación del

órgano o entidad administrativa que emite el acto, firma y sello del funcionario competente.

## 1.2. Clases

a) Por el ámbito en donde se producen sus efectos: actos internos, cuando surgen dentro de la propia administración pública sin tener como consecuencia la afectación de los administrados; actos externos, estos provocan efectos al órgano o entidad que los emite así como también a los particulares y otras instituciones estatales relacionadas con la materia a la cual se refiere el acto.

b) Por el órgano que emite el acto: simples, es dictado por una sola entidad u órgano de la administración pública; complejos, es una determinación que implica a más de un órgano administrativo o entidad pública.

c) Por los efectos que produce: limitativo, cuando su consecuencia es la restricción o prohibición del ejercicio de los derechos de los particulares involucrados en la situación; de ampliación, surge cuando se aumenta la posibilidad de ejercicio de los derechos o facultades de los particulares, así como también cuando se facilitan los procedimientos para la realización de ciertas actividades solicitadas por el particular ante los órganos y entidades de la administración pública.

d) Por la decisión que contiene el acto administrativo: reglado, cuando el acto tiene previamente señalado el procedimiento a seguir desde su inicio hasta su resolución, esto obliga al funcionario a no variar el sentido de la decisión contenida en la ley; discrecionales, se dan cuando el funcionario tiene predeterminado el procedimiento y requisitos del trámite no así el sentido en el cual debe basar su resolución la cual queda regida a la realización de los principios de la administración pública y del bien común el cual debe prevalecer.



### 1.3. Características

a) Racional: es la expresión del funcionario público en nombre del Estado, posterior a la realización de un análisis sobre la situación particular.

b) Unilateral: es la manifestación que realiza únicamente el Estado sin intervención de los particulares en la resolución final.

c) Concreto: busca soluciones y alternativas a situaciones reales y específicas de uno o varios particulares.

d) Público: deben de ser de conocimiento público para los involucrados, así como para cualquier particular que tenga interés en informarse de la situación en concreto.

e) Legítimo: el acto emanado de un funcionario público en virtud del cumplimiento de las facultades que le fueron otorgadas como consecuencia de su cargo, las cuales se presumen legítimas, según la observancia de los procedimientos establecidos y de los requisitos de forma y fondo contemplados en el asunto.

f) Definitivo: consiste en la manifestación final de la resolución que realiza el funcionario público, en nombre de la administración pública la cual es aceptada por el Estado y por los particulares involucrados en el caso concreto.

g) Irretroactivo: con la notificación o publicación del acto administrativo dan inicio sus efectos, mismos que se ven interrumpidos por la interposición de los recursos legales pertinentes en el asunto, lo cual significa que salvo excepciones determinadas el acto administrativo contiene la prohibición constitucional de ser retroactivo.

h) Ejecutable: paso que consiste en el cumplimiento de lo resuelto mediante el acto administrativo, contando con varias vías para dicho cumplimiento, entre las que se

puede mencionar: la ejecución directa, voluntaria o administrativa y la ejecución judicial, indirecta o coactiva.

#### 1.4. Faltas, contravenciones o infracciones administrativas

El concepto de falta, infracción o contravención administrativa se puede utilizar indistintamente y se define como: la acción o acciones que constituyen conductas contrarias a lo estipulado en las normas jurídico administrativas del Estado.

Las conductas pueden consistir en hacer lo prohibido, en no hacer lo ordenado; en el primer supuesto es una falta por acción y en el segundo supuesto es una infracción por omisión, que pueden realizarse una sola vez, varias veces o sucesivamente en forma continua.<sup>3</sup>

El concepto falta según Manuel Osorio en su diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, es definido de la siguiente forma: “Infracción voluntaria de la ley, ordenanza, reglamento o bando a la cual está señalada sanción leve”.

La legislación guatemalteca dentro del ámbito laboral lo define según el Artículo 269 del Código de Trabajo determina: “Son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este Código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, si están sancionadas con multa”.

---

<sup>3</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Intervencionismo estatal**, pág. 28.

#### 1.4.1 Elementos

a) Acción: consiste en la manifestación de voluntad real y concreta, activa o pasiva (hacer o no hacer) de un individuo, frente a las normas de policía administrativa (leyes ordinarias y reglamentarias).

b) Antijuricidad: consiste en el resultado de la conducta del individuo en relación a lo que establece la norma de policía administrativa. Si esa conducta es contraria a lo que prohíbe la norma o la conducta consiste en omitir lo que la norma ordena, entonces se da origen a la antijuricidad.

c) Culpabilidad: si el elemento anterior es producto de la conducta, la culpabilidad consiste en la voluntad de realizar esa conducta o serie de actuaciones o de omisiones. El autor de faltas administrativas, conoce las consecuencias de la conducta que va a realizar y no obstante de conocer los efectos legales, realiza las acciones. La culpabilidad es la libre disposición, sin error y sin coacción que tiene el autor de una falta administrativa, para realizarla.

d) Imputabilidad: el sujeto de la contravención administrativa, debe ser civilmente capaz, para ser sujeto de la sanción que corresponda, es decir que llene los requisitos necesarios para la imposición de la sanción.

e) Sujeto activo: persona natural o jurídica civilmente capaz que voluntariamente comete una contravención o infracción administrativa, personalmente o a través de sus representantes. Su actuación puede ser directa o indirecta.

f) Sujeto pasivo: persona sobre la cual recaen los efectos negativos de la contravención administrativa que es la sociedad representada por el Estado y por la administración pública.

En consecuencia, es el Estado como representante de la sociedad, a través de sus funcionarios, a quienes les compete la obligación de iniciar el procedimiento punitivo para sancionar la falta administrativa en la propia vía administrativa y en su caso, de existir delito, le corresponde plantear el caso a la institución correspondiente, para que inicie la investigación respectiva.<sup>4</sup>

#### 1.4.2 Clasificación

a) Faltas instantáneas. Se originan y terminan a través de la realización de un solo acto; consumada la acción, la contravención ya existe sin necesidad de otro presupuesto adicional.

b) Faltas permanentes. Faltas administrativas que se producen en forma continuada y reiterada.

c) Faltas por acción o comisión. Consiste en la contravención que se produce al no obedecer la orden o prohibición administrativa.

d) Faltas por omisión o por inacción. Son contravenciones que se caracterizan por no hacer algo que ordenan las leyes y reglamentos administrativos.

e) Faltas de contravención material. Faltas cometidas por el infractor cuando realiza una serie de conductas permitidas por las leyes y los reglamentos, pero en determinado momento, la conducta se convierte en contravención administrativa

---

<sup>4</sup> **Ibid.** pág. 5.

## 1.5 Faltas laborales

Los incumplimientos laborales cometidos por los trabajadores o en su mayoría por los empleadores, de conformidad con la graduación de las faltas y sanciones que se establezcan para cada caso se pueden clasificar como leves, graves y muy graves, según la doctrina. Siendo este el parámetro para la imposición de la sanción según la trascendencia de cada una de ellas.

a) Faltas leves: la comisión de una de estas faltas tienen como consecuencia la aplicación de sanciones que suelen consistir en amonestaciones y en suspensiones de empleo y pago pecuniario de alguna cantidad determinada.

b) Faltas graves: la verificación de una falta de este grado conllevan la determinación de suspensión de empleo y sueldo.

c) Faltas muy graves: estas pueden consistir en inhabilitaciones para el ascenso y en suspensiones de empleo y sueldo, traslado de lugar de trabajo y hasta el despido.

En algunas legislaciones latinoamericanas en ningún caso se puede imponer sanciones que consistan en el pago de una multa económica, o que reduzcan las jornadas de descanso o las vacaciones a que tiene derecho el trabajador, así como la determinación de que el trabajador no podrá ser sancionado dos veces por la misma falta, pero si tantas veces como faltas cometidas.

## 1.6 Sanciones

Dentro del campo de la administración pública las normas jurídicas son obligatorias; se determinan para que los individuos las acaten y las cumplan. Es el Estado el que interviene, creándolas y haciéndolas ejecutar y el medio del cual se vale para hacer eficaz su observancia es la sanción.

En consecuencia, son los medios o instrumentos que permiten al Estado imponer ciertas limitaciones, privaciones o restringir ciertos derechos a través de los órganos específicos de la materia, con el fin de reestablecer el orden jurídico que ha sido violado y garantizar a los habitantes la seguridad y bienestar social.

#### 1.6.1 Antecedente histórico

El origen de las sanciones se remonta a un ámbito ético-religioso y a la institución de la actividad a través de la cual se determina una pena o una recompensa para castigar una acción incorrecta o para reconocer una buena acción. Posteriormente se ubica el concepto dentro del ámbito de nuestro interés, el jurídico, llegando así a constituirse en una garantía para el cumplimiento por parte de los hombres, de los deberes instituidos por el derecho, la moral y la religión.

En el formalismo romano se aplicó para designar el acto de pactar una alianza y a partir de entonces se tuvo un doble orden de significaciones. Según su sentido más antiguo, aludió al castigo o al premio atribuido de las malas o buenas conductas. Extendiéndose aún más el nuevo significado, expresó el acto mismo de establecer un precepto moral, uno jurídico o uno religioso confiriéndole carácter obligatorio.

#### 1.6.2 Naturaleza

En cuanto a la esencia de las sanciones se determina que son impuestas por el Estado, en el ejercicio del *ius puniendi*, entendiendo el mismo como la facultad que posee el Estado de castigar como único ente soberano las conductas que contravengan el ordenamiento jurídico vigente, a través de sus distintos órganos según la estricta competencia en cada materia.

### 1.6.3. Características

- a) Es un castigo, una consecuencia no deseada para el que transgrede la norma, por la privación o restricción de sus bienes jurídicos.
- b) Puede recaer bien en una persona individual o en una persona colectiva.
- c) Su imposición esta a cargo del Estado en el ejercicio de su facultad sancionadora.
- d) Pretende reestablecer el orden jurídico y crear un ambiente de seguridad jurídica.

### 1.6.4. Clases

En términos muy generales se pueden señalar la siguiente clasificación de las sanciones: civiles, administrativas y penales. Además de una clasificación doctrinaria entre la que se encuentran:

- a) Sanciones de actos jurídicos en general: abarcan todas las ramas del derecho, encontrando entre ellas la nulidad, anulabilidad de los actos jurídicos.
- b) Sanciones de derecho constitucional: como la destitución o separación de funciones aplicable a los funcionarios con poder constitucional.
- c) Sanciones de derecho internacional: la guerra, represalia, intervención armada, el bloqueo económico, la ruptura de relaciones diplomáticas de expulsión de representantes diplomáticos.

d) Sanciones de derecho administrativo: tienen carácter disciplinario y son básicamente la multa, degradación, suspensión, exoneración, cesantía.<sup>5</sup>

## 1.7 Sanciones administrativas

Son un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho.

El orden jurídico positivo concluye con la sanción como elemento irreducible en el esquema lógico de las normas. La sanción representa la última fase del proceso de producción jurídica: el elemento existencial que actualiza la vigencia del derecho.

Específicamente la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la administración pública a los infractores del orden jurídico administrativo.

La sanción o pena administrativa, consiste en la facultad debidamente fundamentada en la ley que tiene la administración del Estado para castigar las faltas o contravenciones administrativas, después de seguir un procedimiento administrativo punitivo que permita que el infractor se defienda y se le pruebe la existencia de la falta y su culpabilidad. A la posibilidad que tiene la administración pública de imponer sanciones administrativas, se le denomina facultad punitiva o sancionatoria del Estado, al igual que en el derecho penal.

Por lo tanto se puede definir la sanción administrativa estableciendo los siguientes puntos:

---

<sup>5</sup> Coronado Martínez, Ingrid Lissett. **Propuesta de reforma a la ley orgánica del tribunal y contraloría de cuentas en relación a las sanciones**, pág. 128.



La sanción administrativa es consecuencia de la falta administrativa sometida al poder represivo de la administración estatal frente a los individuos que han infringido preceptos de policía administrativa. Puede ser aplicada varias veces en relación a una misma infracción.

La ley establece la conducta ilegal en forma genérica, por lo que permite a la autoridad administrativa sancionadora, interpretar el caso concreto y fijar el alcance de la ilicitud. Una vez impuesta por funcionarios no judiciales, puede ser motivo de discusión en la vía judicial y hasta que todas las acciones y recursos están concluidos se produce la cosa juzgada, salvo que el infractor no utilice los medios legales de defensa o los abandone o cumpla con la sanción de forma voluntaria.

Se impone por la infracción cometida contra los objetivos del Estado mediante la actuación de la administración pública, debido a la afectación de los derechos y los bienes públicos, que permiten alcanzar fines públicos o sociales.

#### 1.7. 1 En la administración pública

Es la pena que impone la administración pública a la persona posteriormente de probar mediante el debido proceso administrativo y judicial, que es responsable de una conducta activa o pasiva, violatoria de las disposiciones legales o reglamentarias de policía administrativa, que puede ser impugnada por el sancionado por medio de recursos administrativos y que una vez agotada la vía administrativa, por medio del ejercicio de acciones y recursos judiciales hasta llegar a una sentencia condenatoria o absolutoria que debidamente ejecutoriada, produce cosa juzgada.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Godínez Bolaños, **Ob. Cit**; pág. 1.

### 1. 7. 2 Requisitos para que la administración pública emita una sanción

- a) Que una ley o reglamento establezca el supuesto, la sanción y la facultad punitiva de la administración estatal.
- b) Que el infractor actúe según lo establecido en la norma ordinaria o reglamentaria y que la administración estatal le notifique el inicio del procedimiento sancionatorio administrativo, para garantizarle el debido proceso.
- c) Que el supuesto infractor tenga acceso a la información obtenida por la administración, para que pueda preparar su defensa.
- d) Que el infractor tenga oportunidad de hacer uso de su derecho de defensa y de hacerse asesorar por abogados, expertos y técnico en la materia del caso concreto.
- e) Que intervengan en el procedimiento todos los órganos que indique la ley o el reglamento y los terceros que tengan vinculación con los hechos sancionables.
- f) Que al finalizar el procedimiento y dentro del plazo legal, la administración emita la resolución correspondiente, en forma razonada, con fundamento legal y por escrito y declare la procedencia o improcedencia de la sanción con base en la existencia probada o de la inexistencia de la falta administrativa y la responsabilidad del supuesto infractor.
- g) Que en caso de ser sancionado, el infractor tenga oportunidad de utilizar los recursos administrativos, las acciones y recursos judiciales que las leyes le otorguen.

### 1.7.3 Naturaleza

La decisión de la administración de imponer una sanción es un acto administrativo típico, que surge como consecuencia de la finalización del proceso de creación, vigencia y positivización de una norma jurídica dirigida a los ciudadanos.

No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada. Por lo tanto, puede ser atacado por los distintos medios que el derecho establece para impugnar los actos administrativos. La circunstancia de que la sanción se imponga siguiendo un procedimiento previo, con audiencia del infractor, producción de prueba, etc., no altera dicha conclusión. Esas garantías tienen como objeto proteger al inculpado y asegurar el acierto de la decisión administrativa, pero sin variar la naturaleza jurídica del acto.

### 1.7.4 Clasificación

Las sanciones jurídicas según la naturaleza de la infracción jurídica y del bien tutelado por el derecho pueden ser: civiles, penales, laborales y administrativas. La aplicación de las sanciones, en razón de la autoridad encargada de imponerlas, puede ser judicial o administrativa, según la función ejercida por el órgano competente titular del poder punitivo.

Puede darse el caso que una sanción sea impuesta por la administración y luego confirmada o anulada por el órgano judicial, pero ello no cambia su carácter administrativo. Tampoco puede entenderse que las sanciones administrativas sean del exclusivo resorte del órgano administrador, sino que también pueden ser impuestas por el legislativo y el judicial, en ejercicio de la función administrativa y no en ejecución de la función jurisdiccional.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Godínez Bolaños, **Ob. Cit**; pág. 5.

Las sanciones administrativas, a su vez pueden ser:

a) Disciplinarias. Son la consecuencia del poder de supremacía de la administración, que tiene por fin asegurar la observancia de las normas de subrogación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función. Las cuales tienen las siguientes características:

a.1) Internas. Aplicables únicamente a los funcionarios o empleados públicos, en toda la escala jerárquica. Son internas a la administración, por cuanto sólo con aplicadas a sus agentes.

a.2) Discrecionales. Pueden resultar del ejercicio del poder discrecional. El poder disciplinario puede ser ejercitado por la administración en forma reglada o discrecional, sancionando las infracciones de los agentes de la administración por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. Naturaleza jurídica. Las sanciones disciplinarias tienen naturaleza administrativa, no penal. Resultan del poder de supremacía de la administración pública emergente de la relación de empleo público.

a.3) Correctivas: entre esta clasificación encontramos amonestación, apercibimiento, multa, postergación en el asenso, traslado, retrogradación en el escalafón, suspensión del cargo, suspensión del sueldo.

a.4) Expulsivas: también denominadas depurativas o eliminatorias, entre ellas se encuentran la cesantía o remoción, exoneración o destitución.

b) Contravencionales. Son las sanciones que se aplican a los habitantes de un Estado, por las faltas que cometen al incumplir el deber administrativo impuesto o al cumplirlo en forma irregular o deficiente. Estas sanciones cuentan con las siguientes características:

b.1) Externas: se aplican a todos los administrados, sean o no agentes de la administración pública, por violar las leyes que promueven el cumplimiento directo de

los fines estatales. Por ello son externas a la administración, en tanto comprenden a todos los administrados sin excepción. Pueden ser aplicadas al sujeto pasivo aun siendo extraños a la administración.

b.2) Regladas: deben estar siempre fundamentadas en una ley. Requieren de un título jurídico propio y concreto, o norma jurídica objetiva que autorice a la administración la aplicación de las mismas. El principio de legalidad rige en forma absoluta.

La administración no puede crear, por propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador, competencia indelegable que le pertenece por mandato constitucional. Se excluye de igual forma la aplicación analógica de las sanciones.

Esta clase de sanciones son consecuencia necesaria de la violación de un reglamento, orden o prohibición fundada en legítima causa, debido a que en esta materia prevalece el principio “nulla pena sine previa lege”. Entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- a) De finanzas: dentro del derecho represivo tributario, fiscal y aduanero; el recargo, multa, interés punitivo, comiso, derrame, retención, caducidad, publicidad del nombre de los infractores y suspensión de las publicaciones.
- b) De policía: el arresto, multa, clausura, inhabilitación, retiro de permiso.

#### 1.7. 4.1 Clases de sanciones

a) Privación de libertad. En Guatemala, la administración pública no tiene la facultad de privar de la libertad a las personas, esta facultad esta a cargo únicamente de los jueces quienes son los responsables de determinar la necesidad de dicha sanción.

b) Multa administrativa. Consiste en la afectación pecuniaria de los intereses del infractor. Entendiendo la misma como el pago de una suma de dinero por la falta cometida, a la que ahora se le agregan intereses en caso de mora.

c) Decomiso. Es una sanción generalmente accesoria a la multa, se origina cuando el infractor no es habido, se da el simple decomiso de los bienes utilizados para cometer la infracción.

d) Inhabilitación. Consiste en prohibirle al infractor sancionado, el ejercicio de determinados derechos relacionados con la naturaleza de su falta.

e) Pérdida de cargo público. Sanción impuesta a funcionarios públicos por sus infracciones administrativas que ameritan su destitución, previo procedimiento laboral administrativo.

f) Clausura. Consiste en el cierre definitivo de un establecimiento comercial, industrial o de servicios, debido a que el propietario o propietarios han incurrido en faltas administrativas.

g) Pérdida de personalidad jurídica. Cuando la responsabilidad de la falta administrativa recae en una persona colectiva se puede tomar la decisión de cancelarle su personalidad jurídica.

h) Amonestación. Es la menor de las sanciones administrativas y consiste en una advertencia al infractor para que no repita las faltas cometidas. Generalmente se hace mediante advertencia de imposición de multas, decomisos, cierre de locales y otras sanciones, en el caso de reiteración de falta.

### 1.7.5 Aplicación

Las sanciones administrativas encuentran su ámbito de aplicación en el marco de los habitantes de un Estado, siendo para la administración pública los administrados y administradores, quienes tienen el deber de cumplir con toda la normativa previamente establecida por los legisladores.

La aplicación de las sanciones disciplinarias requiere, como presupuesto básico, la existencia de una relación u orden jerárquico que implica, de hecho también, la existencia de un orden de sujeción, que a su vez comprende la estructura funcional de todos los órganos estatales, sean administrativos, legislativos o judiciales. Este orden abarca las sujeciones permanentes de aquellos que están ligados al Estado por una relación de servicio y las sujeciones emergentes, que derivan de la situación circunstancial de presencia de los individuos en el ámbito del ejercicio material de una función pública.

Por lo tanto el Estado cuenta con las vías coactivas administrativas creadas objetivamente dentro de la estructura administrativa para lograr el cumplimiento de lo ordenado según la falta cometida en virtud de no existir la voluntad del obligado, una vez hecha la solicitud de la administración pública de restablecer el equilibrio administrativo violado por la parte activa de la situación concreta.

#### 1.7.5.1 Sujetos aplicadores

El sujeto activo del cumplimiento es siempre una autoridad administrativa a la que el orden jurídico faculta para disponer de los medios de coacción y la competencia para imponer sanciones administrativas correspondientes a infracciones jurídicas de igual naturaleza.

Los sujetos aplicadores están constituidos por los empleados o funcionarios públicos que en virtud de la organización estructural que esta determinada en cada institución u organismo del Estado, los cuales a su vez tienen contempladas dentro de sus funciones la facultad de reestablecer el orden jurídico que fue quebrantado por el infractor, para conservar el bienestar y la observancia de las normas previamente establecidas. De manera que cada institución u organismo de Estado tiene prevista dentro de su estructura interna una dependencia que cumpla con la función de sancionar no importando si se trata del organismo ejecutivo, legislativo o judicial.





## **CAPÍTULO II**

### **2. Forma de aplicar las sanciones**

El Estado dentro de sus fines primordiales contempla el bienestar social, la justicia y la seguridad de todos los ciudadanos, para hacer posible esto se crean mediante los entes competentes un ordenamiento jurídico que es extensivo a todas las personas que se encuentran en el territorio de la república, y el cual es de cumplimiento obligatorio, siendo en virtud del incumplimiento de dicho ordenamiento jurídico que el Estado hace uso de su facultad sancionadora utilizando como instrumento de control y ejecución a los órganos de la administración pública mediante la intervención de los funcionarios públicos de velar por el estricto cumplimiento de las diferentes normas aplicables a cada materia en especial y en el caso de violación a una norma jurídica vigente realizar la correspondiente sanción administrativa siguiendo el trámite contemplado en cada uno de los casos en concreto. Con el fin de lograr el reestablecimiento del orden y la seguridad social que deber prevalecer en el territorio de la República.

En algunos casos el sujeto infractor de forma voluntaria enmienda la falta cometida, ante la autoridad administrativa correspondiente pero en los casos que el infractor teniendo previo conocimiento de la norma transgredida y una vez notificada de la resolución administrativa a través de la cual se le hace saber la sanción y el plazo legal para el cumplimiento de la misma, no lo lleva a cabo es cuando se hace necesario aplicar la forma coercitiva de cumplimiento por medio de los trámites ante la autoridad judicial competente o bien mediante los procedimientos administrativos respectivos.

## 2.1. Policía administrativa

Se debe entender como policía administrativa la función regente de la ciudad, que regula todo lo necesario para el bien común y la realización de los fines del Estado; sin embargo se pueden mencionar varias definiciones, según el sentido que se le de al concepto, es así como se pueden citar las siguientes:

- a) Sentido formal: es el conjunto de reglamentos necesarios para mantener el orden público que restringe o limitan las libertades y derechos individuales.
- b) Sentido material: conjunto de actividades que realiza la administración pública, necesarias para la aplicación de la reglamentación administrativa.
- c) Sentido subjetivo: conjunto de funcionarios públicos que tienen a su cargo la aplicación de los reglamentos administrativos en forma preventiva y correctiva o disciplinaria.

La policía administrativa es una actividad gobernadora de carácter público y oficial, esta sometida al ordenamiento jurídico vigente y es su responsabilidad el control del ejercicio de los derechos y facultades de los ciudadanos, realizando para ello una actividad preventiva para no hacer uso de su capacidad coercitiva mediante la cual exige el cumplimiento de la sanción determinada a cada caso concreto.

## 2.2. Organismo Ejecutivo

Los poderes del Estado se encuentran divididos de la siguiente manera: organismo legislativo, organismo ejecutivo y organismo judicial. Es al organismo ejecutivo al que le corresponde la función administrativa y la formulación y ejecución de

las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.<sup>8</sup>

De conformidad con la Constitución Política de la República la administración debe ser descentralizada; entendiendo por descentralización el proceso a través del cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de algunas de sus funciones a las entidades descentralizadas, autónomas y realizando las funciones reguladora, normativa y de financiamiento subsidiario y de control. Esto con el fin de responder de manera eficiente y eficaz a las necesidades de la población, la realidad social que se vive actualmente y al cumplimiento de acuerdos, convenios y tratados internacionales firmados y ratificados por Guatemala.

La función administrativa se rige bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

### 2.3. Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Los ministerios de Estado son los entes encargados de desarrollar todas las políticas del organismo ejecutivo, en este caso el Ministerio de Trabajo y Previsión Social es la entidad encargada de la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y previsión social así como la tarea de contribuir y fiscalizar el desarrollo, superación y la estricta aplicación de la normativa legal que se refiere a la materia laboral, siempre que las situaciones no sean asuntos que competan a los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Decreto 114-97 del Congreso de la República, **Ley del organismo ejecutivo**, Artículo 2.

<sup>9</sup> Decreto 1441 del Congreso de la República, **Código de trabajo**, Artículo 274.

Tiene a su cargo funciones como: la formulación de la política laboral, de salud e higiene de todo el país; promover y armonizar las relaciones laborales entre los trabajadores y empleadores, prevenir los conflictos laborales e intervenir en la solución de los mismos de forma extrajudicial y regular todo lo relacionado con la aplicación de los convenios internacionales de trabajo.

#### 2.4. Inspección general de trabajo

La Inspección General de Trabajo es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con carácter de asesoría técnica, que tiene como función especial velar por que los trabajadores, empleadores y organizaciones sindicales, a través de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social.

##### 2.4.1. Funciones

La Inspección General de Trabajo a través del desarrollo de su carácter de asesoría técnica tiene que evacuar todas las consultas que sean presentadas por cualquier otra unidad o dirección del mismo Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los empleadores o los trabajadores en cuanto a la forma de aplicación de la normativa jurídica de su competencia. Debe actuar como parte en todo conflicto de carácter individual o colectivo en materia jurídica que involucre a trabajadores menores de edad o trabajadores cuya relación haya terminado sin el pago procedente de indemnización, prestaciones y salarios caídos; o en caso de protección a la maternidad de las trabajadoras, salvo algunas excepciones.

Es también función de la Inspección General de Trabajo el velar por el estricto cumplimiento y observancia de las leyes y reglamentos de trabajo y previsión social, así como promover o realizar la substanciación y terminación de los procedimientos por faltas de trabajo que denuncien los inspectores de trabajo, y procurar la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores.

La Inspección de Trabajo cuenta con un cuerpo de inspectores que están dotados de las siguientes facultades y obligaciones:

- a) Visitar los lugares de trabajo, para cumplir con la función de velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos y convenios colectivos.
- b) Examinar libros de salarios, de planillas o constancias de pago en que consten relaciones obrero patronales.
- c) Examinar las condiciones higiénicas y de seguridad del lugar de trabajo.
- d) Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados en el lugar de trabajo.
- e) Ser interventores en los conflictos de trabajo de los cuales tengan noticias.

En virtud de la divulgación de cualquier información que obtengan como resultado de su inspección se puede dar la destitución del inspector correspondiente de manera inmediata.

- f) Citar en su lugar de trabajo a empleadores y trabajadores para que se manifiesten en cuanto a la situación observada durante la visita del inspector al lugar de trabajo, siendo la presentación de las partes obligatoria siempre que conste expresamente el objeto de la misma, bajo prevención de que el incumplimiento constituye violación de las leyes laborales.

#### 2.4.2. Secciones

La inspección general de trabajo cuenta con diversas secciones para el desarrollo de las funciones antes mencionadas, las cuales serán descritas a continuación:

a) Sección de conciliaciones: tiene a su cargo el conocimiento de los casos de trabajadores despedidos por el empleador, el avenimiento de las partes de la relación laboral para lograr un acuerdo cordial y directo entre ambas partes.

b) Sección de visitaduría: es la unidad que debe conocer e intervenir en los casos siguientes:

b.1) Incumplimiento de pago de salarios

b.2) Incumplimiento de pago de salarios mínimos

b.3) Incumplimiento del pago de bonificaciones de ley

b.4) Interviene en caso de que las mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia sean despedidas de sus empleos

b.5) Controla la situación jurídica de los trabajadores extranjeros que laboran en el país

b.6) Interviene de oficio en los lugares de trabajo con el objeto de hacer una inspección total de la documentación laboral de empleadores o empresas con carácter preventivo.

c. Sección de sanciones administrativas: esta dependencia esta encargada de velar por la correcta aplicación de las sanciones por faltas laborales de los empleadores de acuerdo a lo establecido.

d. Unidad de cálculo de prestaciones: es la unidad que tiene a su cargo el cálculo de las prestaciones a las que tiene derecho el trabajador al momento de finalizar su relación laboral.

Mediante el trabajo que desarrolla esta sección se pretende evitar o prevenir el surgimiento de conflictos laborales a través de la negociación que pueda realizar el inspector siempre que no sea parcializado para favorecer solamente a una de las partes de la relación laboral.

2.5. Actos que por su acción u omisión, hacen a los sujetos que los cometen acreedores de una sanción administrativa

El Artículo 272 del Código de Trabajo, determina los siguientes:

- a) Incumplimiento de resolución firme en la cual se imponga al patrono el pago a los trabajadores de salarios, indemnizaciones y demás prestaciones laborales.
- b) Violación a una norma prohibitiva.
- c) Violación a las normas preceptivas sobre salarios, jornadas y descansos.
- d) Violación a las normas preceptivas sobre higiene y seguridad en el trabajo.
- e) Violación a las normas preceptivas sobre conflictos colectivos de carácter económico.
- f) Violación a las normas que determinan las obligaciones de los patronos y la inasistencia a las citaciones que realizan los inspectores de trabajo a los empleadores y trabajadores.
- g) Violación en general de cualquier norma preceptiva del Código de Trabajo.



Todas las anteriores determinaciones tienen como objetivo principal, la protección de las garantías mínimas de los trabajadores en virtud de la necesidad de asegurar el estricto cumplimiento de las normas preceptivas y prohibitivas expresas que se establecen en el Código de Trabajo.

## 2.6. Sanciones administrativas laborales determinadas en el Código de Trabajo

La legislación guatemalteca en materia laboral esta distribuida en diferentes ordenamientos jurídicos, y para este particular interés contenida en el Decreto 14-41 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Trabajo, en donde según el título octavo, capítulo segundo Sanciones iniciando en el Artículo 269 hasta el Artículo 272 se determina que se entiende por faltas de trabajo y previsión social, correcciones disciplinarias, reglas de observación en materia de faltas de trabajo y previsión social, formas de sancionar las faltas antes mencionadas.

Entre las sanciones contempladas en el mencionado ordenamiento jurídico se determinan las siguientes:

a) Imposición de multas entre tres y dieciocho salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

La determinación de que la multas sean impuestas en concordancia con el salario mínimo vigente para actividades agrícolas o actividades no agrícolas, radica en la necesidad que las cantidades respondan a la necesidad económica de las personas afectadas. Debido a que el salario mínimo es revisado todos los años esto otorga la certeza de que el principio ideológico de realidad este vigente en cada sanción aplicada.

b) En caso de que las infracciones o incumplimientos hayan sido realizados, animados o consentidos por los trabajadores o funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión

Social, organismos relacionados con las actividades de dicho ministerio o bien de los tribunales de trabajo y previsión social, además de la sanción que les corresponda se debe destituir al infractor del cargo que ocupa, salvo excepciones en cuanto a responsabilidad penal o civil declarada por un tribunal competente.

La cantidad de empleado o funcionario público implica la responsabilidad de respetar y observar fielmente todas las normas jurídicas en el desarrollo de su trabajo cotidiano, es así como al momento de transgredir y abusar de las facultades que el cargo público les otorga es necesario imponer una sanción más severa debido al abuso de confianza que esto supone.



### **CAPÍTULO III**

#### **3. Fundamento del procedimiento de sanciones administrativas aplicado hasta el 15 de noviembre de 2004**

El procedimiento a través del cual se aplicaban las sanciones administrativas tiene su fundamento en el Acuerdo Ministerial número 326-2001 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de fecha 19 de septiembre de 2001. Mediante esta normativa administrativa se dio cumplimiento a uno de los fines de dicho ministerio, como lo es el ser un ente rector de la política laboral del país y velar por el cumplimiento de las normas sustantivas que están contenidas en el Código de Trabajo.

El procedimiento sancionatorio administrativo fue un logro que se introdujo con las reformas que se dieron al Código de Trabajo, mediante el decreto número 18-2001 del Congreso de la República el cual cobró vigencia el día uno de julio del año 2001.

Las reformas se hicieron vigentes y positivas con la creación del Acuerdo Ministerial que produjo un “Instructivo para la imposición de sanciones administrativas por la comisión de faltas o infracciones a las leyes de trabajo o de previsión social”; teniendo esta facultad sancionadora la Inspección General de Trabajo, con el propósito de corregir las faltas cometidas contra las normas laborales.

Debido a la inobservancia del juicio punitivo que estuvo vigente durante más de medio siglo, se hizo evidente la necesidad de reformar y modernizar según las necesidades actuales de la normativa laboral, el procedimiento para la aplicación de sanciones como consecuencia de faltas cometidas en el ámbito laboral.

Dichos cambios se realizaron en medio de un clima de presión por parte de la comunidad internacional que deseaba constituir un Estado de derecho y a nivel nacional dando inicio al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de

Paz, debido a que la violación de derechos laborales y la opresión de la clase trabajadora era una de las muchas causas que originaron un gran conflicto social en esa época.

Como consecuencia de esta situación en el año 1996 se busca por parte del gobierno impulsar una estrategia de crecimiento con justicia social, por lo cual se realizó el compromiso de dar seguimiento y la debida aplicación al ordenamiento jurídico laboral y sancionar su inobservancia. En el mismo sentido se otorgo a la Inspección General de Trabajo la función de fortalecimiento de la aplicación de las normas laborales, dotándola de la capacidad sancionatoria de las faltas a las mismas.

La Inspección General de Trabajo a través del desarrollo de su función sancionadora logro que un gran número de faltas laborales no llegaran a los tribunales de justicia, los cuales debido a la recarga de trabajo que tienen no pueden resolver en forma pronta para dilucidar la situación controvertida entre las partes involucradas. Esta facultad otorgada a la dicha dependencia contribuía además al fortalecimiento de la cultura de respeto y cumplimiento de la normativa laboral, debido a que se realizaba en forma pronta y eficaz el reestablecimiento del orden social violado.

### 3.1. Procedimiento sancionatorio administrativo

El primer paso para dar inicio a la aplicación de una sanción administrativa laboral es el momento en el cual se tiene conocimiento por cualquier medio establecido, de forma escrita u oral por parte de la persona afectada o cualquier otra, de la existencia de una violación a las leyes de trabajo o previsión social que originen una falta de trabajo, posteriormente procederán los inspectores de trabajo o trabajadores sociales a levantar un acta en donde se deje constancia de la situación, así como también de:

a) La indicación clara y precisa de la o las violaciones cometidas.

b) Advertencia legal y fijación del plazo correspondiente para que el sujeto infractor se ajuste la situación conforme a derecho; bajo la consigna de la posibilidad de imponer una multa en caso de incumplimiento. Una vez habiendo dejado constancia de aquello, se realizará una fiscalización por parte del inspector de trabajo del nivel de incumplimiento del sujeto pasivo, haciendo constar el hecho en un acta en forma clara y precisa.

Al sujeto pasivo se le otorgará el derecho de pronunciarse en cuanto a las razones del incumplimiento, mediante la fijación de una audiencia por un plazo de cinco días más el término de la distancia.

Una vez evacuada o no la audiencia fijada, sin más trámite se elevará el expediente a la sección de sanciones administrativas dentro de veinticuatro horas para que se determine la sanción a imponer, esto mediante la utilización de una hoja de remisión para dicha imposición, la cual tiene una copia que quedará en la sede de la inspección de trabajo que corresponda y una segunda copia que debe enviarse a la dirección regional.

En el contenido de las actas que realicen los inspectores de trabajo es indispensable que se consigne de manera clara y correcta: el nombre del empleador o empresa; su dirección exacta y los nombres del o los propietarios de la misma. Si la empresa es una persona jurídica se debe determinar la razón social y el nombre comercial según corresponda en la patente de comercio.

### 3.1.1. Aplicadores del procedimiento

El procedimiento sancionatorio es aplicado por los inspectores de trabajo de la sección de sanciones administrativas, que son los empleados públicos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con facultad de conocer los conflictos surgidos entre trabajadores y empleadores; y de señalar audiencias para realizar la mediación o conciliación entre las partes involucradas en cada caso concreto.

La otra parte involucrada en este procedimiento es la persona individual o jurídica que se presume ha cometido la falta o violación a las normas laborales o de previsión social, la cual esta sujeta a las citaciones, notificaciones y resoluciones que sean determinadas por las autoridades correspondientes para el reestablecimiento del orden normativo laboral.

### 3.1.2. Resultado de la aplicación

La aplicación de la sanción consistente en multas que debían hacer efectivas los infractores de normas jurídicas laborales, constituían fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que eran utilizadas para la capacitación del personal de dicho ministerio y el mejoramiento de la prestación del servicio a los ciudadanos, a través de la compra de equipo.

Hasta antes de que el Artículo 269 en la parte conducente fuera declarado inconstitucional hacia referencia expresa a la recaudación de los fondos provenientes de las sanciones aplicadas por infracciones a la ley laboral; el Artículo determinaba lo siguiente: son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este Código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, si están sancionadas con multa..... así en el cuarto párrafo hace referencia a: el monto de lo recaudado por aquellas sanciones

administrativas constituye fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con destino específico para capacitación y mejoramiento de equipo.

Según ponencia realizada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la recaudación obtenida de la aplicación de sanciones administrativas por parte de la sección de sanciones perteneciente a la Inspección de Trabajo, en ejercicio de su función sancionadora, en el año 2002 obtuvo el pago de multas que significaron diez veces lo que los tribunales de trabajo y previsión social hicieron en cincuenta años.<sup>10</sup>

Dicho ministerio tiene el objetivo de continuar con el proceso de modernización de la Inspección General de Trabajo, facultándola y otorgándole recursos financieros para que pueda cumplir con sus fines especiales así como ampliar su cobertura en el interior de la república, para convertirla en una institución profesional que goce de la confianza necesaria de los empleadores y trabajadores.

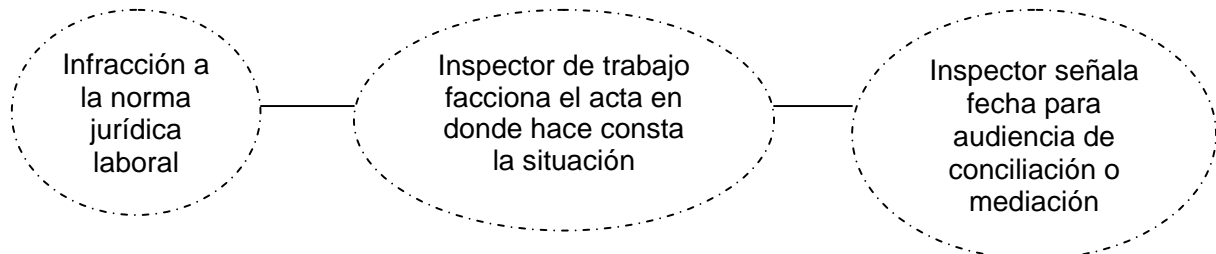
Actualmente la recaudación de fondos que se realiza como resultado de los procesos sancionatorios por faltas laborales la lleva a cabo el Organismo Judicial a través de los tribunales de justicia con competencia laboral. Los ingresos provenientes de la multa pecuniaria que se determine procedente luego del desarrollo del proceso incidental actualmente va destinado a la tesorería del Organismo Judicial y es dicho organismo el que invierte según su criterio los fondos, creando así un retroceso en el mejoramiento del sistema de justicia en materia laboral que se había creado con la facultad sancionadora otorgada a la Inspección General de Trabajo.

---

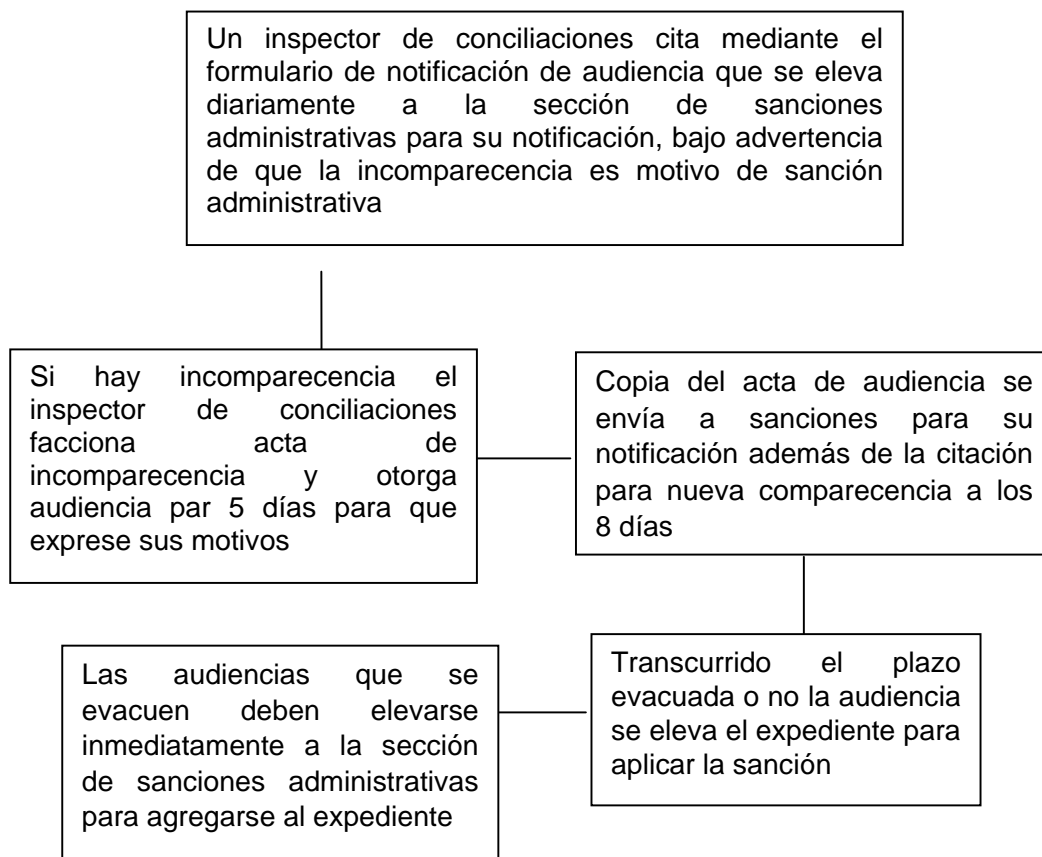
<sup>10</sup> Vega Fernández, Carlos y otros. **La problemática de la justicia laboral en Guatemala**, pág. 51.



### 3.1.3. Esquema del procedimiento

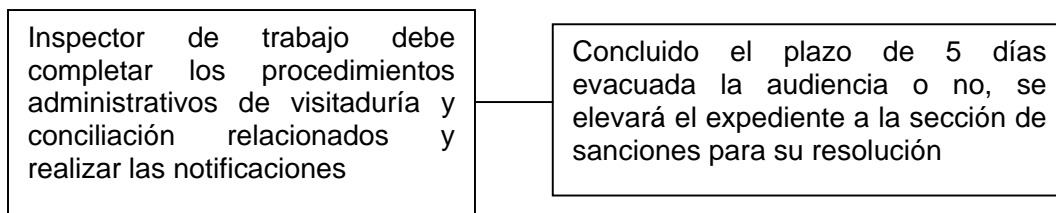


#### a) Región metropolitana



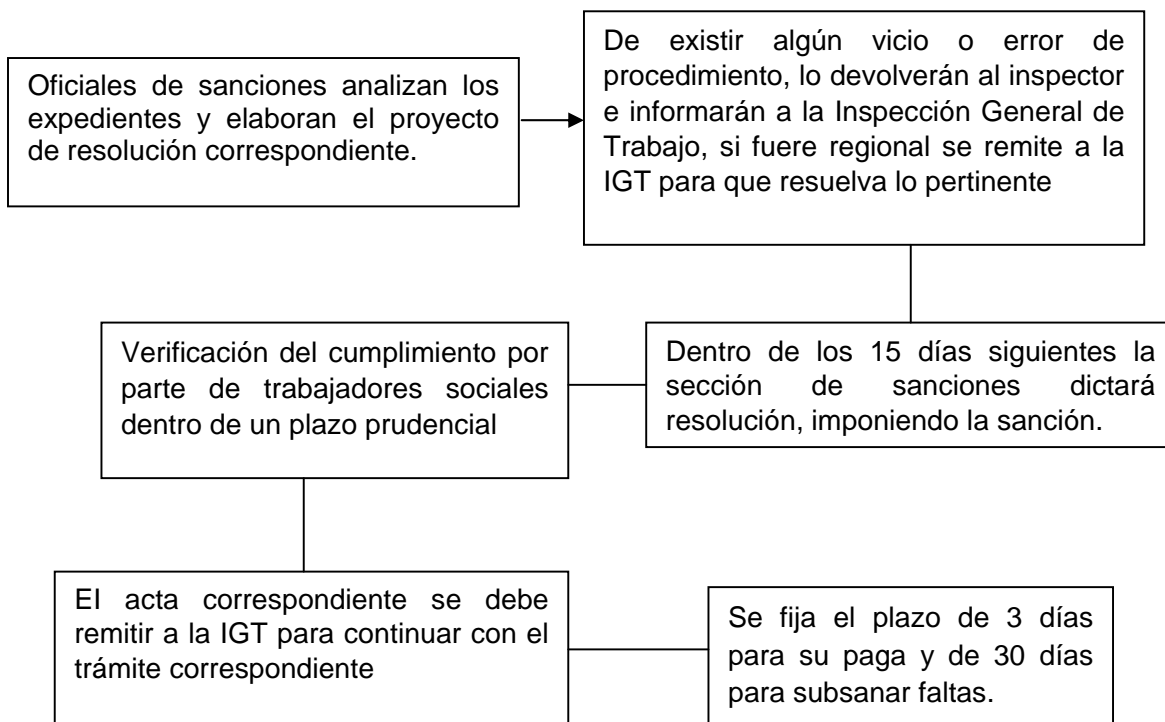
Continua...

b) Interior de la República

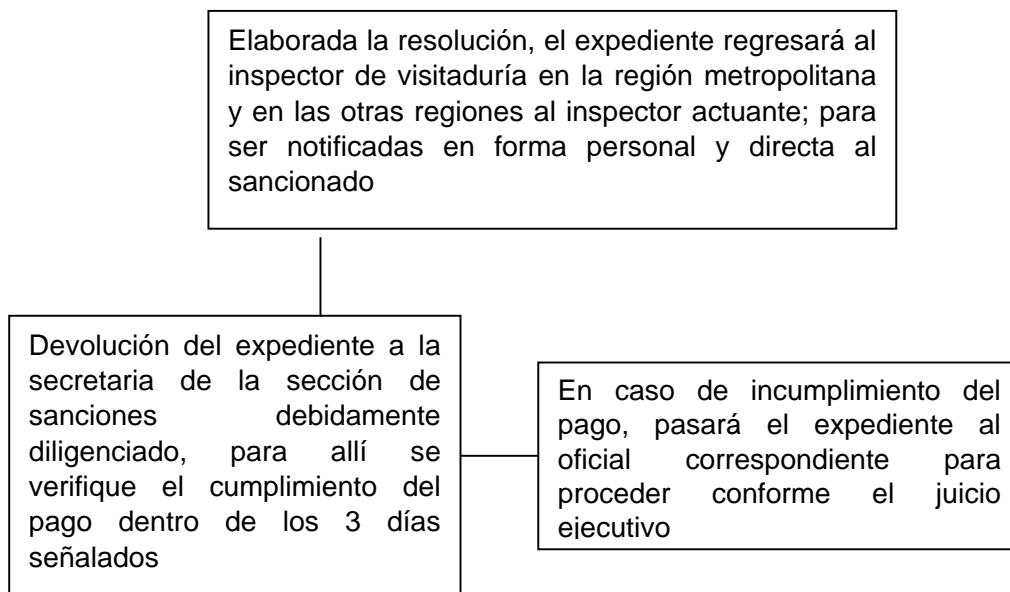


Fuente: Acuerdo Ministerial 326-2001, artículo 8.

Trámite a seguir después de definir si el caso concreto es del área metropolitana o del interior de la República



Fuente: Acuerdo Ministerial 326-2001, Artículos 9, 10.

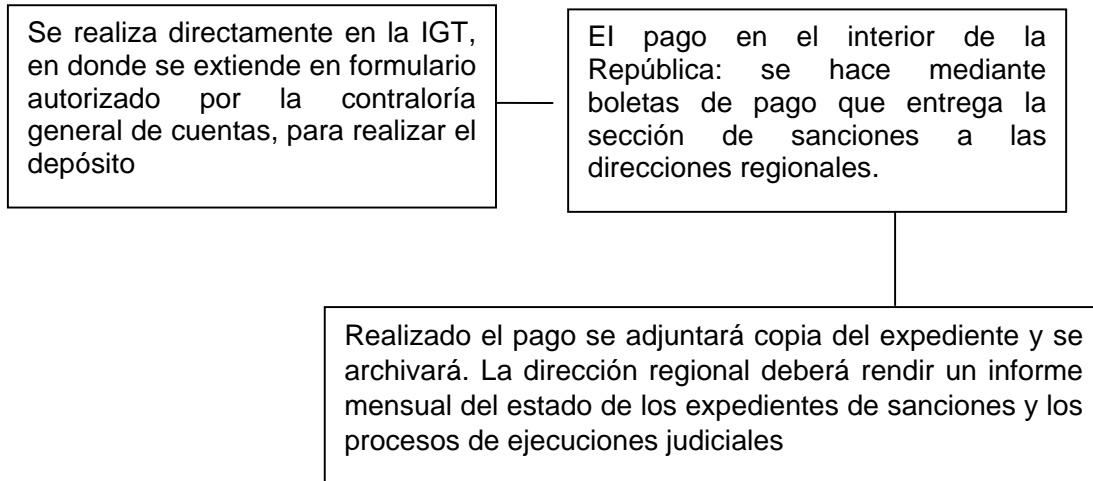


Fuente: Acuerdo Ministerial 32-2001. Artículo 13.

Una vez concluido el procedimiento a través del cual se impone la sanción administrativa se debe realizar el pago de dicha sanción para que estos fondos pasen a formar parte de los ingresos con los que cuenta el Ministerio de Trabajo y Previsión Social para realizar tareas de capacitación y modernización de equipo a los inspectores de trabajo que desarrollan todo el proceso sancionatorio.

Mediante el siguiente esquema gráfico se muestra el trámite que el infractor debe realizar para llevar a cabo el último paso que consiste en el pago de la sanción impuesta.

## Pago de la sanción



Fuente: Acuerdo Ministerial 326-2001, Artículos 14 y 15.

## Impugnaciones

Contra las resoluciones emitidas por la Inspección General de Trabajo, el inconforme puede interponer los recursos de revocatoria y reposición; como los medios idóneos de manifestar el desacuerdo en cuanto a la resolución que le impuso la autoridad pertinente, la interposición del recurso de revocatorio y reposición dependen de la autoridad que haya dictado la resolución, debido a que si fue una autoridad o funcionario que posee un superior jerárquico se plantea una revocatoria y en el supuesto que sea la máxima autoridad en la entidad se interpone el recurso de reposición. Estos instrumentos jurídicos se elevarán para su conocimiento al consejo técnico y asesoría jurídica.

El Código de Trabajo establece en su artículo 275 lo referente a los recursos a los que tiene acceso una persona inconforme con una resolución administrativa impuesta por una autoridad de dicho ministerio, en virtud de los cuales se citan los anteriores artículos, en sus partes conducentes:

Artículo 275: revocatoria, que deberá interponerse por escrito ante la dependencia administrativa del ministerio mencionado, dentro de un término de cuarenta y ocho horas de notificada la resolución, debiendo el despacho respectivo elevar inmediatamente las actuaciones al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El ministerio debe resolver dentro del improrrogable término de ocho días, revocando, confirmando o modificando la resolución recurrida.

a) Revocatoria

a.1 Interposición 48 horas, vencido el término establecido ya no es posible plantear el recurso.

a.2 Eleva al consejo técnico o asesoría jurídica, para que sea analizado y emita su opinión jurídica sobre el caso específico.

a.3 Resuelve en 8 días si será modificada la resolución o permanece igual.

a.4 Si no hay resolución se entiende que la misma es desfavorable, debido a que esto supone la presencia de un silencio administrativo desfavorable para el recurrente.

El inciso b de este mismo artículo determina: si se tratare de resoluciones originarias del ministerio. Se utilizará el recurso de reposición, dicho recurso se sustanciará y resolverá dentro de los mismos términos indicados en el inciso anterior.

b) Reposición

Interposición 48 horas

Resuelve 8 días

## Ejecución

El secretario de la sección de sanciones administrativas certificará la resolución y actuaciones que correspondan. Los oficiales de la sección de sanciones demandarán al sancionado, bajo la dirección del representante legal del Estado delegado por la PGN. Según el Acuerdo Ministerial 326-2001.



## CAPÍTULO IV

### 4. Cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Mediante los Acuerdos de Paz se reconoce la necesidad de modernizar y fortalecer el sistema de justicia para cumplir con el objetivo de disminuir y llegar a erradicar la impunidad. El ámbito laboral no está exento de estas disposiciones ya que en esta materia se determinó la existencia de conflictos originados de las relaciones y contratos laborales. Como compromiso adquirido por el gobierno de Guatemala como nación y no en representación de un partido político o grupo social temporal, es evidente la necesidad de dialogar con los sectores involucrados y encontrar mediante el consenso la mejor solución a la problemática laboral que persiste en el país.

El cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, contenido en los Acuerdos de Paz, traza su base sobre los aspectos básicos siguientes:

a) La paz firme y duradera se sustenta en un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que permita superar las grandes desigualdades sociales existentes actualmente en nuestro país y que son fuente de “conflicto e inestabilidad”<sup>11</sup>

b) La aplicación efectiva del régimen laboral de Guatemala y de la severa sanción a las infracciones de sus disposiciones, como instrumento de combate a la desigualdad social.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Misión de verificación de las Naciones Unidas. **La construcción de la paz en Guatemala**, pág. 243.

<sup>12</sup> **Ibid.**



c) A pesar de que las reformas al Código de Trabajo, a través del decreto 18-2001 del Congreso de la República, fortalecieron el sistema de sanciones por la infracción o violación a las leyes laborales, sigue prevaleciendo en la mayoría de relaciones de trabajo la aguda conflictividad de su desenvolvimiento en vista de que los sectores sociales desconocen o son indiferentes al cumplimiento del contenido de la normativa legal.<sup>13</sup>

d) En este marco la jurisdicción privativa de trabajo y previsión social constituye la garantía final a la armonía que debe caracterizar el desarrollo de las relaciones laborales a través de la resolución definitiva de los diferentes conflictos laborales que se desarrollan dentro de la dinámica de las relaciones de trabajo. Sin embargo, la organización y funcionamiento de esta jurisdicción no ha respondido en forma efectiva a las exigencias de la dinámica socioeconómica del país. De hecho se considera que las fallas y deficiencias existentes en el ejercicio de la función jurisdiccional hacen que ésta determine la debilidad estructural del Estado de Guatemala.<sup>14</sup>

e) La ausencia de soluciones a los conflictos sociales que genera la infracción a las leyes laborales y la efectiva condena a las personas que violan sus disposiciones constituye una situación de crisis estructural que demanda su inmediata superación.

Uno de lo más significativos medios para lograr superar dicha crisis es la reforma y modernización a la administración de justicia laboral, la cual, a través de los diferentes mecanismos procesales de resolución de conflictos laborales, debería proporcionar soluciones en donde se realice el derecho esencial de las personas a la justicia.<sup>15</sup>

Por otra parte en cuanto al cumplimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Guatemala, es evidente el desuso que hay por una cantidad considerable de administradores de justicia y de funcionarios públicos, de

---

<sup>13</sup> Vega Fernández, **Ob. Cit**; pág. 313.

<sup>14</sup> MINUGUA, **Ob. Cit**; pág. 27.

<sup>15</sup> *Ibid*, pág. 27.

entes relacionados con la materia laboral, contribuyendo con esto a la inseguridad y trato desigualdad social entre la clase trabajadora y los empleadores.

Con el objeto de mejorar esta situación y crear un procedimiento ágil y eficaz en cuanto a la sanción por violación a normas laborales, se tuvo por bien recibida la noticia a nivel internacional de las reformas realizadas al Código de Trabajo a través del decreto 18-2001, el cual contiene la determinación de otorgar facultad sancionatoria a la Inspección General de Trabajo, para disminuir la recarga de trabajo en los tribunales de trabajo y previsión social, los cuales conocían también de las faltas contra las leyes laborales.

En cuanto se dio la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de la declaratoria de inconstitucionalidad general parcial de las normas que permitían a un órgano administrativo la aplicación de sanciones por faltas laborales fue evidente del descontento y desacuerdo con dicha resolución, tanto fue el impacto que causó dicha declaratoria en cuanto a crear un sentimiento de incertidumbre en la aplicación de la normativa laboral que como lo determina el licenciado Alejandro Argueta: “En Internet se dio la publicación de un documento solicitando la remoción de Guatemala como país beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la cual fue presentada ante el representante de comercio del gobierno de los Estados Unidos por las entidades siguientes: Oficina de Washington sobre Latinoamérica (WOLA) y Estados Unidos Proyecto de Educación Laboral en las Américas (US/LEAP). Petición relacionada con la falta de claridad sobre la situación institucional como efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> **Ibid**, pág. 31.

#### 4.1. Decreto 18-2004 del Congreso de la República

La causa de las modificaciones o reformas realizadas al Decreto 14-41 del Congreso de la República, surgen de la necesidad de cumplir con requisitos específicos a nivel internacional para negociaciones económicas planteadas desde hace varios años antes, es así como el 25 de abril de 2001 se emitió el Decreto 13-2001 por el Congreso de la República, con normas relativas a la libertad sindical y el fortalecimiento al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El esfuerzo realizado fue considerado insuficiente y limitado para los requerimientos hechos específicamente por el gobierno de Estados Unidos, debido a cual se consensuaron nuevas modificaciones para cumplir con los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo y los Acuerdos de Paz ante mencionados, dándose como resultado la emisión del Decreto 18-2001 del Congreso de la República, el 14 de mayo de 2001; la fecha de publicación de los dos decretos fue el 24 de mayo de 2001 entrando en vigencia el 1 de julio del mismo año.

Las reformas incluyeron las modificaciones siguientes:

- a) Normas impugnadas del Decreto 18-2001: los Artículos que fueron impugnados por considerarse ser inconstitucionales son los Artículos 12, 13, 15, 16, 21, 22, 23, 4, 17 y 22.
- b) Normas que modifican del Código de Trabajo: Artículos 233, 243, 269, 271, 364, 379, 380, 209, 272, 379.
- c) Norma constitucional violada: 106, 2, 46, 141, 203, 244, 248, 250, 4, 5, 12, 103, 203, 12, 17, 12, 1, 2, 39, 41, 43 y 103.

Siendo los Artículos 15 y 16 del Decreto 18-2001, que modificaron los Artículos 269 y 271 del Código de Trabajo; los de interés para el presente trabajo de investigación.

El Artículo 15 Decreto 18-2001 del Congreso de la República:

Establece la prohibición de impugnar las sanciones cuyas multas sean iguales o menores a cinco mil quetzales, impuestas por la Inspección General de Trabajo.

El Artículo 269 Decreto 14-41 del Congreso de la República:

Son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este Código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, si están sancionadas con multa.

Una vez que la existencia de la falta haya sido debidamente establecida por la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de cualquiera de sus delegaciones, se dictará la resolución que corresponde imponiendo la sanción administrativa y fijando plazo para su cumplimiento. Vencido el plazo sin que se hubiere hecho efectiva la sanción administrativa, para hacer efectivo el cobro, a solicitud de parte, se seguirá el procedimiento que señalan los artículos 426 al 428 inclusive, de este Código. Para los efectos de cobro las resoluciones de la Inspección General de Trabajo tienen categoría de título ejecutivo.

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

El pago de las multas impuestas deberá hacerse directamente a las Inspección General de Trabajo, que deberá extender el respectivo comprobante autorizado por la Contraloría General de Cuentas y acreditará los fondos a la cuenta privativa que corresponda.

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

En la redacción anterior del Artículo 269 del Decreto 14-41 del Congreso de la República, se ilustra resaltando la palabra y párrafos que fueron declarados inconstitucionales según la sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad, con el fin de hacer más efectiva la comprensión de las normas involucradas en las situación controvertida. En consecuencia de lo cual se hace necesario realizar el análisis de esta problemática considerando los aspectos siguientes:

a) El establecimiento de un monto para poder impugnar una resolución sancionatoria de la Inspección General de Trabajo aplicada por la comisión de una falta a normas laborales.

El establecimiento de un monto limite para acceder a la utilización de los recursos legales pertinentes en contra de las resoluciones que aplican una sanción administrativa por faltas laborales es a todas luces violatorio del derecho de defensa inherente a toda persona plasmado en la Constitución Política de la República, así como de los lineamientos ideológicos que inspiran el derecho laboral, expresados en los considerandos del Código de Trabajo los cuales determinan que esta materia tiene sus fundamento en la democracia debido a que se orienta a la dignificación económica y moral de los trabajadores sin perjudicar con esto a los intereses justos de los empleadores. Es por tanto violatoria la imposición de este monto, ya que las sanciones consistentes en un monto menor o igual a cinco mil quetzales no son objeto de revisión, como consecuencia cabe hacer el cuestionamiento siguiente ¿Es el monto impuesto por la comisión de una falta laboral una condición determinante para el ejercicio de un derecho constitucional inherente a toda persona?, evidentemente no.

b) La declaratoria de inconstitucionalidad y los efectos que la misma genera en el sistema de aplicación de justicia.

Debido a que el planteamiento de la inconstitucionalidad fue de carácter general y parcial, esto tiene como efecto dejar sin vigencia la parte considerada inconstitucional, quedando sin surtir efecto el día siguiente de la publicación del fallo en el Diario Oficial. Posteriormente se emitirá la resolución definitiva contra la cual no es posible presentar ningún recurso.

c) La forma de solución de la Corte de Constitucionalidad al determinar que a través de la aplicación correcta de los artículos 204 y 213 de la Constitución Política de la República, se resuelve lo relativo al juzgamiento de las faltas laborales y con los artículos del 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial, se resuelve el trámite aplicable a este proceso.

En los artículos constitucionales mencionados se establecen las condiciones esenciales de la administración de justicia y lo relativo al presupuesto que le corresponde al Organismo Judicial; no así determinación alguna referente a las materia competencia de cada tribunal de justicia, es por ello que no es posible con la aplicación de dichos artículos que se pueda resolver de forma adecuada el conflicto de la aplicación de sanciones laborales. Por otra parte la utilización de la vía incidental como trámite correcto deja mucho que desear como alternativa indicada para el desarrollo de la aplicación sancionatoria, debido a la implicación de normas controvertida en relación a su vigencia. El procedimiento incidental será objeto de análisis en un capítulo siguiente.

La aplicación de los artículos antes mencionados permiten la interpretación extensiva en este caso, lo cual crea incertidumbre jurídica en cuanto al planteamiento de conflictos análogos que surgen de una relación laboral y los cuales son evidentemente materia de otro ámbito del derecho, por ejemplo situaciones civiles o

mercantiles que se presenten en virtud de relaciones ajenas al trabajo que sostengan los mismos sujetos de la relación laboral.

En consecuencia se permitiría ventilar ante los tribunales de trabajo y previsión social situaciones ajenas a la materia por el único hecho de la existencia de una relación de trabajo entre empleador y trabajador la cual es independiente en cuanto a otros asuntos que puedan realizar estos mismos sujetos; constituyendo un verdadero caos en la competencia de la administración de justicia del organismo judicial.

Artículo 16, Decreto 18-2001 del Congreso de la República:

Otorga la facultad de conocer y sancionar una falta laboral, mediante este artículo se deroga el artículo 292 e) del Código de Trabajo que otorgaba esta facultad a los tribunales de trabajo y previsión social.

Artículo 271, Decreto 14-41 del Congreso de la República:

En materia de faltas de trabajo y previsión social, se deben observar las siguientes reglas:

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

b) Dentro de los límites señalados por el artículo siguiente, (se refiere al artículo 272) la Inspección General de Trabajo debe determinar, la sanción aplicable, tomando en cuenta las circunstancias económicas y los medios de subsistencia del sancionado, los antecedentes y condiciones personales de éste, el mal causado o la exposición al peligro y en general, los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de la sanción administrativa. En caso de reincidencia se incrementará en un cincuenta por ciento la multa recurrida. No hay reincidencia si ha transcurrido un año entre la fecha en que se hizo efectiva la multa impuesta y la fecha de comisión de la nueva falta.

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

d) La imposición de una sanción es independiente y no exime al infractor del cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales.

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

El fundamento de la Corte de Constitucionalidad en cuanto a este tema se baso en la correcta observancia del artículo 103 de la Constitución Política de la República, el cual establece que los conflictos surgidos en relación al trabajo se deben someter a jurisdicción privativa. La pregunta en cuanto a este aspecto es ¿La aplicación de una sanción laboral por parte de la Inspección General de Trabajo es un conflicto relativo al trabajo o bien es un conflicto entre la administración pública y los infractores de la normas laborales?

Para aclarar la situación es necesario definir que se entiende por conflicto laboral y por conflicto administrativo o contencioso administrativo.

a) Conflicto laboral: es la oposición de posturas entre empleador y trabajador que se produce por una cuestión determinada sobre sus relaciones mutuas y afecta el conjunto de derechos y obligaciones que existen entre ambos. También puede definirse como un litigio que enfrenta los intereses de quienes mantienen posturas antagónicas en las relaciones laborales y en relación con las condiciones de trabajo.



b) Conflicto contencioso administrativo: es la contienda que se suscita entre la administración pública y los ciudadanos, en virtud de que una de las partes ejerce su derecho de defensa, cuando sus intereses se hayan visto lesionados.

Una vez establecida la definición de cada uno de estos conceptos, se puede concluir que la resolución de la Corte de Constitucionalidad esta fundamentada sobre la base de una confusión en cuanto a lo que se entiende por conflicto laboral el cual se origina esencial y únicamente entre empleador y trabajador como consecuencia de desavenencias surgidas del desarrollo de la relación o contrato de trabajo; es por esto que cuando se ratifica la existencia de una violación a normas laborales en virtud de un contrato o relación de trabajo, el Estado ejerce su facultad sancionadora para restablecer el orden en el sistema jurídico, pero este ejercicio no se debe considerar como un conflicto laboral, ya que no nace del desempeño de una actividad laboral sino que se da dentro del ámbito laboral del derecho administrativo, el cual regula la actividad de la administración pública.

Por tanto es correcto decir que la controversia que surge de la inconformidad entre el sujeto infractor de las normas laborales y la administración pública como aplicadora de una sanción es puramente de naturaleza administrativa, por lo tanto es de competencia de órganos administrativos su trámite y resolución. En consecuencia la competencia determinada en el artículo 103 de la Constitución Política de la República no puede ser aplicada en esta situación debido a que de forma expresa establece que únicamente los conflictos relativos al trabajo, no aquellos relativos a controversias administrativas laborales. De igual forma no se puede aplicar lo determinado en el Artículo 283 del Código de Trabajo, porque también hace referencia a la jurisdicción privativa de los tribunales de trabajo y previsión social para conocer, juzgar y ejecutar lo juzgado en razón de conflictos laborales y de previsión social.

Como ya se ha mencionado en la presente investigación la facultad sancionadora otorgada a la Inspección General de Trabajo constituyó un instrumento por medio del cual se incentivo al cumplimiento de las normas laborales vigentes. Este avance permitió modernizar la función del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y empezó a implantar un sentimiento de credibilidad en las autoridades laborales con la aplicación pronta y eficaz de las sanciones administrativas.

La declaración de inconstitucionalidad que se realizó en cuanto a impedir el ejercicio de la facultad otorgada a la Inspección General de Trabajo representa un desacierto jurídico y crea desigualdad social entre la clase trabajadora y los empleadores, pues si bien es cierto existe un órgano jurisdiccional que conoce y resuelve el incumplimiento de normas laborales éste no cuenta con los elementos materiales, humanos y económicos para desarrollar el proceso de forma rápida y cumplida, debido al exceso de trabajo y a la falta de certeza en cuanto a la decisión de llevar el trámite por la vía de los incidentes.

#### 4.2. Incertidumbre de la aplicación de normas jurídicas

El hecho de tener claras las modificaciones que se introdujeron mediante los Artículos 15 y 16 del Decreto 18-2001 del Congreso de la República al Código de Trabajo, permite que surja el cuestionamiento sobre ¿Qué sucede con las normas del Código de Trabajo que tienen relación con las declaradas inconstitucionales y las cuales no sufrieron ninguna reforma?

Es entonces cuando surgen varias situaciones que merecen especial atención, como la existencia de artículos vigentes en el Código de Trabajo que contemplan la facultad de la Inspección General de Trabajo de aplicar sanciones administrativas por faltas laborales, siendo estos los siguientes; artículo 271 g), 274 en su primer párrafo, 275, 278, 280, 281 l) y m), 415 y 419.

Este es el caso del artículo 415 de dicho cuerpo jurídico el cual determina: “El Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo tiene acción directa para promover y resolver acciones contra las faltas, contra las leyes de trabajo y previsión social, conforme los incisos l) y m) del artículo 281 de este código”. Esta facultad que expresamente tiene aún otorgada la Inspección General de Trabajo le deja abierta la posibilidad para seguir sancionando las faltas laborales, sin poder utilizar como argumento la declaratoria de inconstitucionalidad, si no fundamentar la petición de sancionar administrativamente en los artículos vigentes.

Es por esto que la problemática de la declaratoria de inconstitucionalidad no solo representa un desacierto en la evolución del derecho laboral, sino que crea oposición entre normas de un mismo cuerpo jurídico; fomentando de esta manera un clima de incertidumbre e inestabilidad jurídica que propicia la corrupción y la impunidad que tanto afecta a la clase trabajadora de nuestro país y pone en tela de juicio la capacidad analítica así como la evidente confusión del más alto tribunal defensor de la Constitución Política de la República.

Por otra parte la presencia de situaciones como esta permite la utilización ambigua de las normas jurídicas debido a la falta de claridad de las mismas, así como la formación de grupos de profesionales del derecho a favor y en contra de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, con el cuestionamiento de que si la sentencia mencionada eximio del conocimiento de las faltas laborales a la Inspección General de Trabajo de forma definitiva.

#### 4.3. Lagunas legales en el derecho

El planteamiento de la confusión que existe en cuanto a la normativa aplicable por el incumplimiento de normas laborales y su sanción, lleva al estudio de la figura de la laguna legal en el derecho debido a la necesidad de regulación precisa de esta problemática y la inexistencia de una norma clara.

Debido a que no es totalmente segura la aplicación de las normas que indica la sentencia de la Corte de Constitucionalidad en virtud de la confusión que presenta y limita a la Inspección General de Trabajo a ejercer su función sancionadora vigente solo en algunas normas del Código de Trabajo, además de no contar actualmente con la sección de sanciones que era la dependencia que realizaba la función sancionadora.

Es por esto que a continuación se exponen los aspectos más importantes de la figura de una laguna legal y lo relativo a la tarea que realizan los legisladores para lograr el bien común como fin primordial del Estado.

La convivencia dentro de la sociedad requiere que los legisladores realicen su mayor esfuerzo por prever en gran parte de las situaciones que se puedan presentar para regularlas a través de las normas jurídicas correspondientes, pero es humanamente imposible tener conocimiento de todos los hechos que puedan suscitarse en el futuro o bien las complicaciones jurídicas presentes que surgen en base a normas jurídicas vigentes. Esto debido a que el desarrollo social y el entorno tanto nacional como internacional juegan un papel importante en la modificación y evolución del sistema legal de un Estado.

En consecuencia no se puede asegurar la regulación de todas las situaciones, y como resultado se da la ausencia en el ordenamiento jurídico de una norma para regular un caso concreto encontrándonos frente a la denominada laguna. La existencia de lagunas puede deberse a cualquier motivo imputable al legislador (laguna subjetiva) o a la decadencia del derecho como consecuencia de la evolución social (laguna objetiva).

Las lagunas subjetivas pueden surgir de la poca previsión y análisis de la situación concreta desde todos los puntos de vista de los sectores involucrados por parte del legislador (lagunas involuntarias) o bien que el legislador a propósito deja sin regulación determinadas materias por razones políticas, religiosas, culturales o de intereses propios de un sector en particular (lagunas voluntarias).

La presencia de las lagunas también puede deberse a que las normas son muy concretas que no comprenden todos los casos de la misma naturaleza, o a que las normas son muy generales y revelan en su interior vacíos que deben ser llenados.

Es también importante mencionar que existen situaciones en las cuales no es posible establecer la existencia de una laguna legal, debido a que se refieren a situaciones no reguladas voluntariamente ya que obedecen a normas morales, sociales o éticas que otorgan libertad a las personas para su cumplimiento sin ser coercitivas por parte de la administración pública, sino que atienden a un cumplimiento voluntario puramente personal. La falta de regulaciones legales o normas jurídicas para estas situaciones concretas se pueden denominar espacios jurídicos vacíos, que son partes dejadas por el derecho para darle libertad y dinamismo a la convivencia humana dentro de la sociedad.

Por otra parte se puede contemplar también la existencia de dos normas que se contradicen en su contenido o la presencia de una ley cuyo contenido es oscuro, sin embargo no es apropiado en estos casos referirse a una laguna legal; ya que esto representa un problema de carácter interpretativo y no de vacío legal para regular un hecho específico.

Todas las situaciones mencionadas anteriormente son consecuencia de la tarea que desarrollan los funcionarios encargados de crear las normas jurídicas correspondientes a las diversas ramas del derecho, lo cual origina la postura de un sector de estudiosos de la materia que afirman que no pueden existir vacíos o lagunas dentro del derecho; así Hans Kelsen sostiene la tesis de la inexistencia de las lagunas fundado en la existencia de una norma general exclusiva, denominada principio de prohibición, que establece que "Todo lo que no está prohibido, está permitido"

Este principio se encuentra fundado en dos parámetros:

1. En la necesidad de contar con un derecho que otorgue seguridad jurídica, o sea la posibilidad de que las personas natural o jurídica, conozcan sus derechos y obligaciones y tengan a su vez garantizado su ejercicio ante los jueces u organismos con facultades jurisdiccionales.
2. Guardar correlación con el principio máximo de justicia y dar una solución de acuerdo al derecho, pues sino se correría el peligro de el resurgimiento de la ley del más fuerte.

Dar credibilidad a este principio dentro del ordenamiento jurídico no significa negar la existencia de lagunas o vacíos, lo cual como se menciono anteriormente es imposible de prever. Las lagunas como se puede apreciar, existen y existirán siempre pero a nivel legal; y cuando es evidente la presencia de una laguna legal en el ordenamiento jurídico, el sistema de justicia contempla varios métodos de encontrar la manera más efectiva de solucionar la situación, entre el que propone la integración jurídica.

#### 4.3.1. Integración jurídica

Según el profesor mexicano Eduardo García Maníes la jurisprudencia técnica, la define como: “aquella que tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y en un lugar determinado y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación”.

De la definición anterior se determina que existen dos grandes apartados; el primero que se refiere a la parte teórica, o sea el estudio ordenado y coherente de los preceptos jurídicos vigentes, estudiado por la sistemática jurídica. Y el segundo que se refiere a la parte práctica, al estudio de los problemas relativos a la interpretación y aplicación del derecho objetivo a casos particulares y concretos, estudiado por la técnica jurídica.

Entre los problemas que forman el campo de estudio de la técnica jurídica se encuentran los siguientes:

- a. Vigencia
- b. Interpretación
- c. Integración
- d. Retroactividad
- e. Conflicto de leyes

La integración de las normas legales representa un eje importante en la presente investigación, entendiendo este proceso como la forma de implementar o formar las partes de un todo, en términos jurídicos integración consiste en: implementar de alguna forma las lagunas que presente la ley, o sea ausencia de normas de derecho vigente aplicable a una situación jurídica concreta. Una de las formas de ausencia o insuficiencia de la ley la encontramos en las denominadas lagunas de ley, las cuales son definidas por el profesor Máximo Pacheco como: “las hipótesis no previstas por el legislador, es decir aquellos espacios vacíos que éste ha dejado en la ley por motivo de olvido, imprevisión o imposibilidad de imaginarlos habiendo debido regularlos”.

El mismo autor cita algunos casos de lagunas del derecho entre las que encontramos:

- a. Falta de ley: el legislador no puede prever todas las situaciones o conductas posibles porque el progreso social, científico y tecnológico trae consigo nuevas hipótesis para las cuales no pueden existir normas aplicables. En tales casos si bien hay un vacío de la ley, este debe salvarse por la acción de los órganos legislativos.
- b. Ley en blanco: las leyes en blanco son aquellas que entregan a otra instancia la facultad de establecer las consecuencias jurídicas de determinadas hipótesis.

c. Insuficiencia de ley: este caso se presenta cuando existe una ley que prevé determinadas consecuencias para ciertas hipótesis y el juez se encuentra con hechos que no coinciden plenamente con la hipótesis legislada, pero que son semejantes y el magistrado considera que en justicia corresponde aplicar las mismas consecuencias.

d. La ley injusta: si la norma formulada para reglamentar una determinada situación es injusta, hay allí una omisión de regulación pues el sistema del orden jurídico está faltando a su función propia. En efecto, la esencia del orden jurídico es la de brindar regulación, pero no cualquier regulación, sino aquella que refleje en su contenido el valor justicia.

Es esta adecuación a la justicia la que concede el carácter jurídico a las normas, y que, por ende permite distinguir, lo que es una ordenación conforme a derecho de lo que es sólo una verdad esta privada de legitimidad. Desde ese punto de vista que rechaza como carente de juridicidad a las normas vigentes, es que postulados al precepto injusto como causal final o última de las lagunas.

Teniendo claro que la integración es el procedimiento por el cual ante la falta o deficiencia de una norma para un caso concreto se integra o une al ordenamiento jurídico para llenar el vacío y administrar justicia pronta y efectiva. Actualmente los métodos de integración son: la heterointegración y la autointegración.

a) La heterointegración: llamada también derecho supletorio, es el método mediante el cual se recurre a un sector del ordenamiento diferente a donde se encontró la laguna o vacío. Siendo en el inicio el derecho romano al que se recurría para integrar las lagunas; actualmente su aplicación se ha relegado en su gran mayoría al derecho civil con respecto a otras materias, así por ejemplo la legislación laboral en nuestro ordenamiento jurídico indica la remisión a la legislación civil en casos expresamente determinados.



A su vez abarca también la aplicación de la costumbre, jurisprudencia y doctrina, por eso se dice que este método más que ser una integración del ordenamiento legislado es una integración apoyándose en todo el ordenamiento jurídico.

b) La autointegración: método que se da dentro de una misma materia del ordenamiento, recurriéndose a la misma ley para llenar el vacío de otra ley, valiéndose así de la analogía y de los principios generales del derecho.

Este método utiliza los principios generales del derecho los cuales debemos entender como los postulados, ideas o fundamentos que constituyen la base de todo nuestro ordenamiento jurídico permitiendo a través de ellos la creación, orientación e integración del ordenamiento legal.

La importancia de estos principios radica en lograr que el sistema normativo sea operante y fluido, para la solución y satisfacción de las necesidades que se originan y no están debidamente reguladas.

Los principios generales del derecho cumplen dos funciones básicas:

a) Orientar e inspirar al ordenamiento jurídico, constituyéndose en el espíritu que contiene toda norma positiva de tal manera que se conviertan en principios positivizados.

b) Como ayuda en la tarea integradora mediante los postulados que se encuentran fuera del ordenamiento positivo.

La analogía, es el procedimiento de integración jurídica mediante el cual se da la formulación de una nueva forma par un caso no previsto, partiendo de la existencia de otra que si existe, que sí ha sido prevista y que guarde mayor relación.<sup>17</sup> Este método se utiliza en el ámbito del derecho procesal únicamente, debido a que utilizarlo en el ámbito sustantivo del derecho equivaldría a crear supuestos o hipótesis que no existen

---

<sup>17</sup> Bosch Castro, Homero, **Principios generales del derecho**, pág. 77.

y tratar de encuadrar dentro de determinados lineamientos jurídicos de la conducta de las personas, que antes se encontraban en el pleno ejercicio de su libertad, en virtud del principio general del derecho, que lo que no está prohibido esta permitido.



## CAPÍTULO V

### 5. Incidentes

El concepto incidente deviene del latín incidens, incidentes, que suspende o interrumpe, de cadere, caer una cosa dentro de otra. En general significa lo casual, imprevisto o fortuito.

Durante un proceso se puede dar el surgimiento de cuestiones ajenas al fondo del asunto y que el órgano que conoce debe de resolverlas mediante el trámite de los incidentes. Esto origina un procedimiento pequeño dentro de uno grande que se resuelve por cuerda separada o en la misma cuerda.

En nuestro ordenamiento jurídico la Ley del Organismo Judicial determina en el Artículo 135. Incidentes. Toda cuestión accesoria que sobrevenga y se promueva con ocasión de un proceso y que no tenga señalado por la ley procedimiento, deberá tramitarse como incidente. Cuando las cuestiones fueren completamente ajenas al negocio principal, los incidentes deberán rechazarse de oficio. El auto que decida el incidente contendrá la condena en costas del que lo promovió sin razón, salvo evidente buena fe.

En este mismo ordenamiento jurídico se determinan dos clases de incidentes:

a) Los que suspenden el proceso: son los incidentes que representan un obstáculo en la sustanciación del asunto principal, no permitiendo el curso del proceso sin antes contar con la resolución absoluta del asunto accesorio.

b) No suspenden el proceso: incidentes que no son un impedimento para la continuación del asunto principal, debido a que permiten la tramitación en una pieza separada.

## 5.1. Trámite

El trámite que establece la Ley del Organismo Judicial para los asuntos que no tienen un procedimiento específico en una ley ordinaria o reglamentaria es el siguiente:

Artículos 135 al 140, Ley del Organismo Judicial.

- a) Se promueve el incidente en virtud de una falta contra leyes laborales.
- b) Audiencia a la otra parte o interesados por el plazo de 2 días
- c) Cuestiones de hecho: cualquiera de las partes puede solicitar la apertura a prueba. d) Se abrirá a prueba por 8 días
- e) Resolución del incidente sin más trámite, luego de transcurridos 3 días desde el plazo para la audiencia y si se abrió a prueba.

La resolución es apelable, salvo materias que específicamente tengan excluido este recurso o bien haya sido resuelto por un tribunal colegiado.

La Ley del Organismo Judicial, determina:

Artículo 62. Competencia. Los tribunales sólo podrán ejercer su potestad en los negocios y dentro de la materia y el territorio que se les hubiere asignado, lo cual no impide que en los asuntos que conozcan puedan dictar providencias que hayan de llevarse a efecto en otro territorio.

Por tanto, el conocimiento de las faltas laborales no es un asunto de competencia de los tribunales de trabajo y previsión social, según lo establece el Artículo 292 del Código de Trabajo, anteriormente esta facultad si estaba contemplada, sin embargo con las reformas del año dos mil dos se deroga la literal e) de este artículo en la cual se otorgaba la capacidad sancionadora a los tribunales de trabajo.

El fundamentar el procedimiento incidental en una norma derogada, implica la existencia de incertidumbre y desconfianza en la aplicación de las sanciones por faltas laborales, contribuyendo de esta manera a la impunidad en materia laboral y a crear en los afectados conformismo, pues encontrando tantos obstáculos y retraso en la aplicación de la justicia, toman la decisión de llegar a acuerdos extraoficiales, que no son legales, con la otra parte lo que en la mayoría de casos significa disminución de derechos que son irrenunciables en el caso de los trabajadores. Esto en virtud de que el camino legal que se debe seguir esta plagado de irregularidades, además de que para cuando se empieza a desarrollar un proceso de sanción regularmente ya se ha cometido otra falta contra el mismo sujeto de la relación laboral.

## 5.2. Fundamento legal para la aplicación del nuevo procedimiento sancionatorio administrativo

La sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 3 de agosto de 2004, conformada por los expedientes 898-2001 y 1014-2001, constituye el fundamento para la tramitación de incidentes por la comisión de una falta de trabajo.

Actualmente los inspectores de trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cuando es evidente la comisión de una falta contra las leyes de trabajo y previsión social dan inicio a la elaboración de una denuncia de falta laboral nueva, la cual esta dirigida a un juez de primera instancia de trabajo y previsión social, en caso de ser elaborada en la ciudad capital, de la primera zona económica. La misma contiene en primer término los datos generales y la acreditación del inspector general de trabajo, el lugar para ser notificado y el motivo de la denuncia, el cual consiste en hacer del conocimiento del juez el planteamiento del incidente de falta laboral, en contra de determinad persona natural o jurídica.

A continuación, se procede a exponer la comisión de la falta laboral citando los artículos que fueron incumplidos, que en la mayoría de casos es por parte de los empleadores. Una vez expuesto el motivo se procede a ofrecer medios de prueba para demostrar la aseveración.

El apartado relativo al fundamento de derecho, inicia con la determinación de que se entiende por falta de trabajo y previsión social según el Código de Trabajo, luego cita el artículo en el que se establecen las funciones de los inspectores de trabajo, los artículos en los cuales se contemplan las faltas de trabajo y previsión social, y por último las normas que regulan la capacidad sancionadora vigente de la Inspección General de Trabajo para conocer y resolver estas faltas.

Las peticiones iniciales son las de trámite en general, como en cualquier escrito dirigido a una autoridad judicial, siendo importante mencionar que se solicita se tenga como tercero interesado al Estado de Guatemala, por medio de la Procuraduría General de la Nación, la cual debe ser notificada del procedimiento. Y para concluir, la solicitud de imponer la multa correspondiente y la promoción del cobro de la misma por la vía ejecutiva señalada en el Código de Trabajo.

La síntesis realizada anteriormente del memorial con el que se pretende dar inicio a un trámite incidental por la comisión de una falta laboral, evidencia la confusión existente en cuanto a normas declaradas inconstitucionales, normas derogadas y normas vigentes pero no positivas. Además de violentar los principios ideológicos del derecho laboral los cuales contemplan un derecho procesal dotado de normas sencillas, claras y desprovistas de mayores formalismos que propicien la administración de justicia pronta y cumplida; sin embargo el fundamento del trámite no permite la realización de estos principios ya que las normas no son claras, ni sencillas y mucho menos implican un trámite pronto y cumplido, sino todo lo contrario ya sea por falta de voluntad por parte de los administradores de justicia o por razones totalmente evidentes de escasez de recursos económicos, humanos y materiales no les es posible la

realización rápida y acertada de las sanciones, convirtiendo el proceso en un verdadero calvario.

### 5.3. Propuesta de nuevo procedimiento sancionatorio

Ante la evidente situación de confusión y retraso que representa la aplicación del trámite incidental para la sanción por faltas laborales, es necesario realizar una propuesta que permita el pronto cumplimiento de la justicia en materia laboral; es por esto que en virtud de la investigación realizada en torno a esta problemática se pueden afirmar varios aspectos entre los que se encuentran los siguientes:

a) Considerando que la sanción laboral es fruto de una controversia administrativa surgida entre la persona infractora y la administración pública, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social es el ente competente a través de la Inspección General de Trabajo de aplicar la sanción que en cada caso corresponda, esto en cumplimiento de sus funciones de velar por la estricta observancia del respeto a las normas laborales.

b) Debido a la evidente falta de precisión en el análisis realizado por la Corte de Constitucionalidad en cuanto a quien se le asigna la competencia del juzgamiento de las faltas laborales, se produjeron contradicciones entre leyes de trabajo en un mismo cuerpo normativo, aplicación de normas derogadas para la sustanciación del trámite e inobservancia de requisitos en cuanto a la correcta utilización de la vía incidental.

c) Teniendo en cuenta la poca eficacia que tiene la aplicación de las sanciones laborales por parte de los tribunales de trabajo y previsión social, se debe reconocer que aun con las deficiencias que algunos le encontraban al procedimiento administrativo significaba la forma más acertada de la aplicación de las sanciones.



El hecho de que la Inspección General de Trabajo, tenga competencia para conocer de las faltas contra leyes de trabajo, evidencio la voluntad del gobierno por cumplir con acuerdos internacionales, promover la justicia social y mejorar la calidad de condiciones laborales de los trabajadores. Es por esto que la propuesta para la aplicación de las sanciones laborales que se desarrollará sugiere a la Inspección General de Trabajo como ente ejecutor de las mismas.

Por lo tanto, la Inspección General de Trabajo tendría la obligación de crear una sección o departamento con funciones exclusivas de verificación de las normas laborales y en su caso la imposición de las sanciones que en derecho correspondan. Para lo cual se debe realizar el documento que contenga el perfil necesario del funcionario que tendrá a cargo tan importante labor.

Considerando que las exigencias deben de ser ambiciosas y contar con personal capacitado que entienda las bases ideológicas del derecho laboral así como que tenga conciencia social en cuanto a la toma de decisiones que no solo afectarán un caso en concreto si no que crean precedentes para situaciones similares que posteriormente se puedan presentar; es además importante la creación de incentivos internos para el desarrollo profesional en cuanto obtener un ascenso en virtud del correcto desempeño de la función administrativa.

Es así que se puede determinar que cuando surge una falta a las leyes de trabajo, la persona afectada recurre a los inspectores de trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social los cuales toman su denuncia y elaboran un acta, dependiendo de si la persona aun se encuentra laborando se enviará a la sección de visitaduría para que sea asignado un inspector al lugar de trabajo a comprobar la infracción. Una vez confirmada la falta se le otorga un plazo prudencial al infractor para que ajuste la situación a derecho, si éste no cumple con lo sugerido por el inspector se deja constancia del incumplimiento y se inicia el trámite de la sanción.

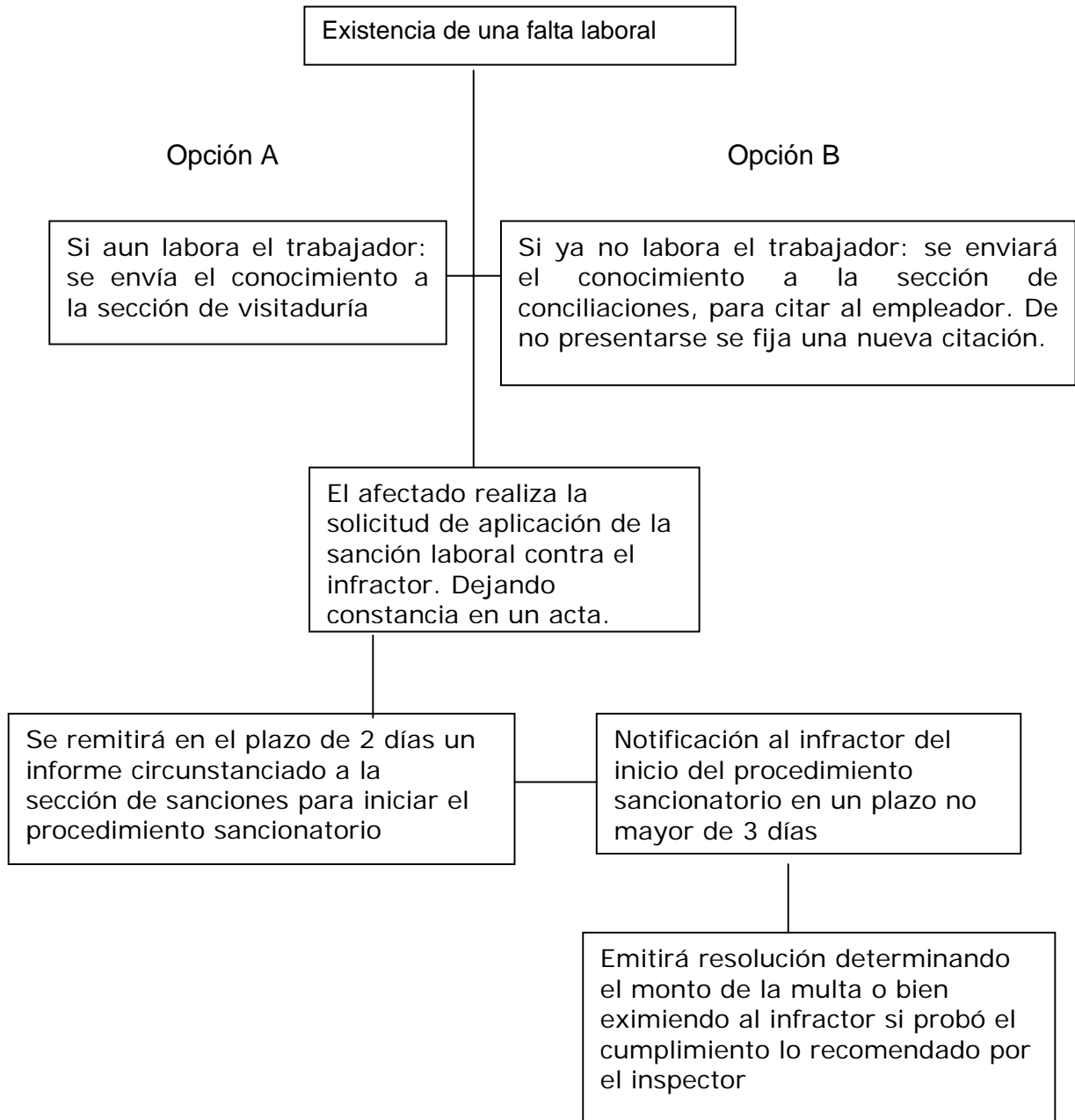
Si el afectado ya no labora en el lugar un inspector de la sección de conciliaciones citará al infractor para darle oportunidad de que se pronuncie en cuanto a la situación, y tratar de resolver el asunto de forma conciliatoria, pero si el infractor no se presenta el afectado tiene la oportunidad de solicitarle al inspector de trabajo que vuelva a citarlo para conciliar, de no presentarse por segunda vez se deja constancia en el acta de las ausencias del infractor y se da inicio al trámite para sancionar.

Cumplida cualquiera de las dos situaciones antes mencionadas, el afectado debe pronunciarse en cuanto a realizar la solicitud de sancionar al infractor por el incumplimiento de normas jurídicas laborales, independientemente del procedimiento judicial para el cumplimiento de las normas inobservadas, de dicha solicitud se dejará constancia en el acta que realice el inspector.

Realizada la solicitud de sancionar al infractor, el inspector de trabajo deberá remitir dentro de los 2 días siguientes un informe circunstanciado a la sección de sanciones, para que se inicie el trámite ante los inspectores de esta sección, los cuales deben notificar al infractor del inicio del mismo, en un plazo no mayor de 3 días. Con la notificación se le hará saber de la imposición de la sanción sin más trámite, salvo que éste acredite fehacientemente que ya cumple con tener la situación conforme a derecho, y se realice la verificación por parte de los inspectores de trabajo; o bien compruebe que nunca existió el incumplimiento. Si no existe pronunciamiento en cuanto al proceso se resolverá la imposición de la sanción según magnitud de la falta cometida o bien la resolución versará en cuanto a la verificación de que la situación no representa una infracción a una falta laboral.

Este trámite permite que el afectado se involucre únicamente hasta el momento de la solicitud que hace a la administración pública de aplicar una sanción al infractor, dejándole así libertad para que se ocupe del proceso judicial en el cual se ventila el incumplimiento de derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico laboral y el cual significa la mayor preocupación del afectado.

## Esquema del trámite



Fuente: Propuesta de trámite que debería aplicarse.

El hecho de existir un conflicto entre el particular y la administración pública por la imposición de una multa mediante una resolución, permite que dicha resolución sea objeto de revisión. Esto a través del uso de los recursos de revocatoria y reposición establecidos en el Código de Trabajo, los cuales pueden ser utilizado por cualquier inconforme con la resolución del inspector de trabajo que representa a la Inspección General de Trabajo; sin ser un requisito para la interposición de los recursos que la resolución haya determinado una multa mayor de cinco mil quetzales.

Esto significa que no importando el monto, el cual no será menor a un salario mínimo mensual vigente para actividades no agrícolas, se puede interponer un recurso de los antes mencionados.

Si se da el caso que mediante la resolución del recurso se confirma el pago de la multa por parte del infractor, y éste no esta de acuerdo tiene la opción de iniciar un procedimiento contencioso administrativo. Este procedimiento contencioso administrativo equivale a la tramitación de un juicio ordinario laboral según el Artículo 283 del Código de Trabajo y el Artículo 21 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que establece la improcedencia cuando los asuntos tengan específicamente determinado el trámite ante un tribunal distinto al de lo contencioso administrativo; tal es el caso de la materia laboral en cuanto a conflictos de trabajo y previsión social.

En cuanto a la recaudación de los fondos provenientes de las sanciones aplicadas el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de un acuerdo ministerial debe establecer de forma concreta el porcentaje que será asignado los programas de capacitación permanente para los inspectores de trabajo de las distintas secciones de esta institución, así como el monto destinado a la compra del equipo necesario para mejorar la prestación del servicio.



## CONCLUSIONES

1. Como resultado del presente trabajo de investigación se determina que la aplicación de sanciones por faltas laborales es una facultad de la Inspección General de Trabajo, en virtud de la vigencia de Artículos del Decreto 14-41 del Congreso de la República que establece expresamente dicha facultad y los cuales no fueron modificados, permitiendo así que se pudiera iniciar el trámite de carácter administrativo ante esta dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en el entendido de la existencia de la sección de sanciones administrativas en dicho ministerio.
2. Se logro confirmar que los incidentes por faltas laborales no son consecuencia legal de un proceso principal y si tienen señalado un procedimiento administrativo para su conocimiento y resolución. Esta clase de incidentes constituyen el asunto principal, el cual se basa en el incumplimiento de las leyes de trabajo. La falta si es un asunto de competencia de los tribunales de trabajo y previsión social debido a que son conflictos o controversias propias de la relación o contrato de trabajo que surge entre las partes, no así el conflicto entre el infractor y la administración pública, surgido por la verificación del cumplimiento de las normas laborales.
3. Es evidente que los montos recaudados mediante la aplicación del procedimiento utilizado por los tribunales de trabajo y previsión social anteriormente, no obtenían los resultados deseados con la aplicación de las sanciones pecuniarias y de esta forma se hizo evidente que la aplicación administrativa, constituye un instrumento efectivo de modernización para el desarrollo social y el progreso del ámbito laboral.

4. Se estableció que la función que fue otorgada a la Inspección General de Trabajo mediante las reformas del Decreto 18-2001, constituyeron un mecanismo de descentralización de la función administrativa por parte del Estado, la cual contribuye de forma eficaz a la implementación de una cultura de respeto y observancia voluntaria de las normas laborales vigentes, evitando de esta manera que el incumplimiento de las normas jurídicas laborales sean una recarga más en los tribunales de trabajo y previsión social y se retrase la administración de justicia.
  
5. Se puede determinar que las reformas realizadas al Decreto 14-41 del Congreso de la República son el reflejo de una presión internacional por el cumplimiento de compromisos adquiridos por el gobierno de Guatemala ante organismos internacionales y gobiernos extranjeros, por tanto no se analizó ni discutió suficientemente con los sectores involucrados para conocer las posturas en cuanto a las normas afectadas. Sin embargo el espíritu al cual responden las modificaciones en cuanto a la Inspección General de Trabajo son apropiadas para dicho cumplimiento, pero necesitan ser reestructuradas de tal forma que respondan a las necesidades reales de los trabajadores y empleadores y cumplan con el fin de justicia laboral.
  
6. Es notorio que mediante el memorial de incidente elaborado actualmente se violentan los principios ideológicos del derecho laboral en cuanto que el trabajador ofrece pruebas y solicita la intervención del Estado a través de la Procuraduría General de la Nación, para que se pueda llevar a cabo la aplicación de la sanción por la violación de una norma laboral, lo cual debería de ser un procedimiento ágil y eficaz para que se haga conciencia de la necesidad de cumplir con las normas laborales del país. El trámite no solo está mal fundamentado legalmente hablando sino que es engorroso, lento y evidencia la falta de voluntad de algunos dignatarios por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, permitiendo así la impunidad.

7. Los tribunales de trabajo ya cuentan con una gran carga de trabajo, y con el conocimiento de las faltas laborales se llega a crear más trabajo en los juzgados de trabajo de primera instancia, los cuales no sufrieron modificación alguna para asegurar la pronta y cumplida sanción, por ejemplo aumentar el personal, redistribuir funciones, o aumentar el presupuesto.
  
8. La falta de conciencia social por parte de sectores económicamente poderosos hace que no se permita contar con buenas condiciones de trabajo, confunde el ordenamiento jurídico creando incertidumbre lo que a su vez permite que poco a poco se vaya dando cabida a la aplicación de la ley del más fuerte.





## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Formación Profesional, la capacitación de los inspectores de trabajo de las secciones de conciliaciones y visitaduría, específicamente en materia administrativa laboral y de resolución de conflictos por la vía conciliatoria; para lograr que la aplicación de las sanciones administrativas dentro de esta institución sea un instrumento facilitador y agilizador de la justicia laboral, en virtud del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y convenios internacionales.

2. Se recomienda al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y al Organismo Judicial, por conducto de la Dirección General del Empleo, desarrollar una campaña masiva de conocimiento y aplicación de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala, así como las diferentes regulaciones internacionales vigentes en nuestro país para fortalecer la prestación del servicio por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social así como que sirva de orientación tanto a empleadores como a trabajadores, con el fin de crear una cultura de confianza y seguridad jurídica en las autoridades y funcionarios de dicho ministerio y entre las partes de la relación laboral.

3. Se recomienda al Ministerio de Trabajo y Previsión Social que con participación del inspector general de trabajo, se realice mediante un Acuerdo Ministerial un manual de procedimientos para la aplicación de las sanciones laborales, en el cual se especifiquen los parámetros para la determinación de los montos de las sanciones por faltas laborales y establecer las normas disciplinarias en caso de incumplimiento; para evitar la arbitrariedad de cualquier funcionario del ministerio.

4. Se recomienda al departamento de recursos humanos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, crear incentivos a los inspectores de trabajo mediante los cuales estos funcionarios puedan obtener asensos en virtud de la excelencia en el desempeño de su trabajo, como conciliadores en los posibles conflictos laborales y defensores del cumplimiento de las leyes laborales y de previsión social; propiciando de esta forma la profesionalización de la mayoría de inspectores de trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 11<sup>a</sup> ed.; México: Ed. Porrúa, 1993.
- ARGUETA RAMÍREZ, Alejandro. **No es lo mismo un conflicto laboral, que una contienda administrativa dentro del ámbito laboral**. Guatemala; Ed. Magna Terra, 2005.
- BRAÑAS, Alfonso. **Manual de derecho civil**. 4<sup>a</sup> ed.; actualizada; Guatemala, Guatemala; Ed. Estudiantil Fénix, 2006.
- BOCH CASTRO, Homero. **Principios generales de derecho**. Guatemala; Ed. Cooperativa de Servicios Varios, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos, 1994.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Argentina; Ed. Heliasta S. R. L. 1979.
- CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD. **Repertorio de jurisprudencia constitucional**. Guatemala: Ed. Serviprensa, 1991.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Programa mexicano de derecho administrativo**. México; Ed. Mcgraw Hill, 1997.
- FRANCO LÓPEZ, Cesar Landelino. **Derecho sustantivo colectivo del trabajo**. Guatemala; Ed. Estudiantil Fénix.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. **Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho**. España; Ed. Civitas, 1986.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 34<sup>a</sup> ed.; Argentina; Ed. Porrúa, S.A., 1982.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Policía administrativa**. Pág. 10. Colección Juritex, no. 3 (marzo, 2003).
- La construcción de la paz en Guatemala**, considerando del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Ed. Serviprensa, Guatemala: Pág. 24.

MALDONADO AGUIRRE, Alejandro. **Reflexiones constitucionales**. Guatemala; Ed. Piedra Santa. 2000.

MORALES DÍAZ, Hugo René. **Efectividad de las sanciones y multas por la Inspección General de Trabajo por faltas a las leyes de trabajo o de previsión social**. Guatemala; Ed. CALDH e HIVOS. 2005.

MOTO SALAZAR, Efraín. **Elementos de derecho**. 26<sup>a</sup>. ed. México; Ed. Porrúa, 1980.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina; Ed. Heliasta S. R. L., 1981.

PUIG PEÑA, Federico. **Compendio de derecho civil español**, familia y sucesiones. 3<sup>a</sup>. ed.; revisada y puesta al día; Madrid, España; Ed. Pirámide, S.A., 1976.

RECASENS SICHES, Luis. **Introducción al Estudio del Derecho**. México; Ed. Porrúa, 1993.

TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. **Derecho civil parte general**. Cuzco, Lima; Ed. Tecnos, 1991.

VEGA FERNÁNDEZ Y OTROS. **La problemática de la justicia laboral en Guatemala**. Pág. 51. Revista justicia laboral. (septiembre 2003).

VELASQUEZ CARRERA, José Fernando. **Introducción a la lógica**. México; (s.e.) 1998

#### **Legislación:**

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

**Código de Trabajo**. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1441, 1961.

**Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Ley de lo Contencioso Administrativo**. Congreso de la República, Decreto número 119-96, 1996.

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República, Decreto número 14-2002, 2002.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

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