


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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a seated man in a crown, surrounded by various heraldic symbols including a castle, a lion, and a cross. The Latin motto "SICUT ERAT" is inscribed on a banner below the central figure. The outer ring of the seal contains the text "UNIVERSITAS CAROLINA ACAD. COACTEMALENSIS INTER CETERA CONSPICUA" in a circular arrangement.

**ESTUDIO JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
DEL TRABAJO Y DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO  
EN LAS RELACIONES LABORALES EN GUATEMALA**

**CARLOS HENRY GARCÍA CASTRO**

**GUATEMALA, AGOSTO DE 2012**

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

**ESTUDIO JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
DEL TRABAJO Y DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO  
EN LAS RELACIONES LABORALES EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**CARLOS HENRY GARCÍA CASTRO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, agosto de 2012

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

**DECANO:** Lic. Avidán Ortíz Orellana

**VOCAL II:** Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi

**VOCAL III:** Lic. Luis Fernando López Díaz

**VOCAL IV:** Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez

**VOCAL V:** Br. Pablo José Calderón Gálvez

**SECRETARIA:** Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Hector David España Pinetta

Vocal: Lic. Eduardo Enriquez Arrue

Secretario: Licda. Edna Mariflor Irungaray López

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Jorge Mario Yupe Carcamo

Vocal: Licda. Edna Mariflor Irungaray López

Secretario: Lic. Marco Tulio Escobar Herrera

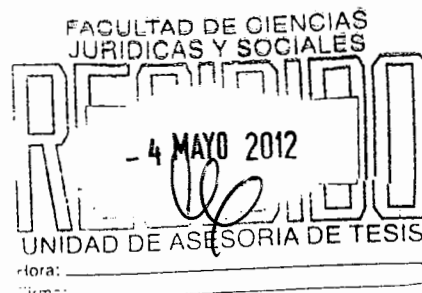
**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

*Lic. Gamaliel Bentes Luna*  
*Abogado y Notario*



Guatemala, 19 de abril de 2012

Licenciado  
Luis Efraín Guzmán Morales  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.



Licenciado Guzmán Morales:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de emitir dictamen sobre la asesoría de tesis del bachiller Carlos Henry García Castro, según resolución de fecha diecisiete de enero del año dos mil doce, de su trabajo de tesis intitulado: "ESTUDIO JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS RELACIONES LABORALES EN GUATEMALA". Después de la asesoría encomendada dictamino:

1. El contenido científico y técnico de la tesis es el adecuado y para su obtención el sustentante empleó la doctrina y legislación adecuada, redactándola correctamente y utilizando un lenguaje apropiado y además desarrolló de manera sucesiva; los distintos pasos del proceso de investigación.
2. La tesis contribuye de manera científica a la sociedad guatemalteca y es de útil consulta para profesionales y para estudiantes, y en la misma el ponente señala un amplio contenido que se relaciona con el derecho administrativo del trabajo.
3. La redacción empleada es la correcta y se ajusta perfectamente al desarrollo de la tesis. La hipótesis comprobó la importancia de la intervención estatal en las relaciones laborales en la sociedad guatemalteca.
4. El contenido técnico y científico de la tesis, señala con datos actuales la problemática actual. Los objetivos se determinaron y



*Lic. Gamaliel Sentes Luna*  
*Abogado y Notario*

establecieron los fundamentos jurídicos que informan el derecho administrativo del trabajo en el país.

5. Los métodos de investigación empleados, fueron los siguientes: analítico, con el que se señaló el derecho administrativo del trabajo; el sintético, dio a conocer sus características; el inductivo, señaló su importancia; y el deductivo, dio a conocer su regulación legal. Las técnicas de investigación utilizadas fueron: fichas bibliográficas y documental, con las cuales se recolectó la información actual y suficiente.
6. Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas de manera sencilla y constituyen supuestos certeros que definen la importancia del derecho administrativo del trabajo, como mecanismo institucional para la intervención del Estado en las relaciones laborales en Guatemala.
7. La bibliografía utilizada es la adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción, citas bibliográficas y capítulos; encontrándose conforme en llevar a cabo las modificaciones sugeridas.

La tesis desarrollada por el sustentante cumple efectivamente con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo de usted, atentamente.

*Lic. Gamaliel Sentes Luna*  
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Gamaliel Sentes Luna  
Abogado y Notario  
Colegiado 6,522  
Asesor de Tesis



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, nueve de mayo de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO ( A ): OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **CARLOS HENRY GARCÍA CASTRO, CARNÉ NO.200241254, intitulado "ESTUDIO JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS RELACIONES LABORALES EN GUATEMALA"**

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, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".

**M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



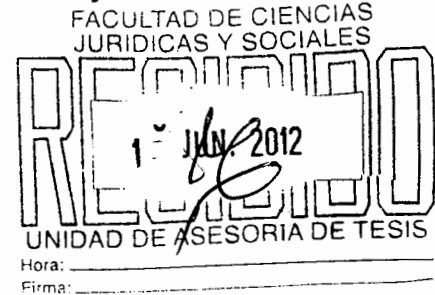
cc.Unidad de Tesis  
LEGM/iyc

**Lic. Otto René Arenas Hernández**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 3,805**



Guatemala, 01 de junio del año 2012

**Lic. Carlos Ebertito Herrera Recinos**  
**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Su Despacho.**



Estimado Licenciado:

Le informo que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha nueve de mayo del año dos mil doce, procedí a la revisión del trabajo de tesis del bachiller Carlos Henry García Castro, con carné 200241254 que se denomina: **“ESTUDIO JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS RELACIONES LABORALES EN GUATEMALA”**. Después de la revisión encomendada, le doy a conocer lo siguiente:

1. El contenido de la tesis es científico y técnico, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso investigativo.
2. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que se dio a conocer la intervención estatal en las relaciones laborales; el sintético, indicó su importancia; el inductivo, estableció sus consecuencias jurídicas, y el deductivo señaló la problemática actual. Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación: fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de utilidad para la recolección de la información actual y suficiente para el desarrollo de la tesis.
3. La redacción utilizada es la adecuada. Los objetivos determinaron y establecieron las relaciones laborales en Guatemala. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer lo fundamental del derecho administrativo laboral, así como también de que exista la intervención del Estado en las relaciones de trabajo.
4. El tema de la tesis es una contribución científica y de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente señala un amplio contenido del tema en estudio.




**Lic. Otto René Arenas Hernández**  
**Abogado y Notario**  
**Colegiado 3,805**

---

5. Las conclusiones y recomendaciones se redactaron de manera sencilla y constituyen supuestos certeros, que dan a conocer la problemática actual.
6. Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción y capítulos, encontrándose conforme en su realización; siempre bajo el respeto de su posición ideológica.

La tesis desarrollada por el sustentante cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.



**Lic. Otto René Arenas Hernández**  
**Revisor de Tesis**  
**Colegiado 3805**  
**9ª. Ave. 13-39, zona 1**  
**Tel. 22384102**





FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintiuno de junio de dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante CARLOS HENRY GARCÍA CASTRO titulado ESTUDIO JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LAS RELACIONES LABORALES EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 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.

CEHR/iycr



## DEDICATORIA

**A DIOS:** Por darme el don de la vida, la sabiduría, la salud y la perseverancia para alcanzar este triunfo tan anhelado en mi vida.

**A MIS PADRES:** Carlos Alberto García Sagastume y Catalina Castro Palma, por sus sabias enseñanzas y apoyo incondicional, por darme lo mejor, que mi triunfo sea un agradecimiento a sus sacrificios.

### **A MIS HERMANOS Y**

**HERMANAS:** Rudy, Yoly, Letty, Mary, Nydia, por su cariño, consejos y apoyo en todo momento.

**A MIS HIJOS:** Kevin Isam y Carlos Daniel, que sea un ejemplo para preservar y alcanzar los sueños.

**A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo y Estado.....	1
1.1. Estado.....	1
1.2. Tipos de Estado.....	2
1.3. Elementos del Estado.....	2
1.4. Criterios de clasificación de las funciones del Estado.....	3
1.5. Funciones del Estado desde el punto de vista material.....	4
1.6. Conceptualización de derecho administrativo.....	5
1.7. Características.....	5
1.8. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas.....	6
1.9. Formas de la administración pública.....	7
1.10. Principios fundamentales de la organización administrativa.....	8
1.11. Competencia.....	9
1.12. Creación del derecho social.....	9
1.13. Ciencia de la administración social.....	14

### CAPÍTULO II

2. El derecho laboral en la Constitución Política de la República de Guatemala.....	17
2.1. Constitución y Estado.....	19



2.2. Estado moderno.....	20
2.3. Personalidad del Estado.....	21
2.4. Regulación legal:.....	24

### **CAPÍTULO III**

3. Fuentes del derecho administrativo.....	33
3.1. Fuentes históricas.....	33
3.2. Fuentes materiales.....	34
3.3. Fuentes formales.....	36
3.4. Codificación del derecho administrativo.....	54

### **CAPÍTULO IV**

4. El derecho administrativo del trabajo y la intervención del Estado en las relaciones laborales.....	57
4.1. Definiciones.....	57
4.2. Naturaleza social del derecho administrativo del trabajo.....	59
4.3. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....	60
4.4. Génesis del derecho administrativo del trabajo.....	63
4.5. Nuevo derecho administrativo del trabajo.....	64
4.6. Estudio jurídico del derecho laboral y la intervención estatal.....	66



	Pag.
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89



## INTRODUCCIÓN

Se eligió el tema de la tesis, debido a la importancia de estudiar el derecho administrativo del trabajo y de la intervención estatal en las relaciones laborales, al ser el mismo el conjunto de normas de carácter reglamentario del poder ejecutivo, que actúa como custodio de los derechos y mediando en conflictos laborales, en ejercicio de su poder de policía, complementado la función judicial, siendo sus decisiones en caso de desconocimiento relativas a derechos subjetivos revisables por la justicia, para garantizar el cumplimiento de las normas de trabajo.

Surgió la necesidad de este derecho reglamentario, con el fin de regular las condiciones en que se desenvolverían las empresas ante el incremento de la actividad comercial e industrial tendiendo a su progreso, pero resguardando los derechos de los trabajadores. El Ministerio de Trabajo en el ámbito de las relaciones individuales, inspecciona, previniendo, verificando, controlando, declarando lugares como insalubres y sancionando pecuniariamente en caso de verificarse infracciones, pudiendo requerir en sus funciones el auxilio de la fuerza pública, y en cuanto al derecho colectivo del trabajo cumple funciones de control y habilitación.

La jurisdicción le corresponde en general a la nación guatemalteca, en el marco del derecho colectivo del trabajo, a través del Ministerio de Trabajo, en lo atinente a las relaciones individuales, con excepciones.



La tesis se dividió en cuatro capítulos: el primero, se refiere al derecho administrativo y Estado, tipos de Estado, elementos, criterios de clasificación de sus funciones, conceptualización del derecho administrativo, características, relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas, principios fundamentales de la organización administrativa, competencia y creación del derecho social; el segundo, indica lo relativo al derecho laboral en la Constitución Política de la República de Guatemala, Constitución y Estado, personalidad y regulación legal; el tercero, señala las fuentes del derecho administrativo, fuentes históricas, fuentes materiales, fuentes formales y codificación del derecho administrativo; y el cuarto, analiza el derecho administrativo del trabajo y la intervención del Estado en las relaciones laborales en la sociedad guatemalteca.

Los métodos que se utilizaron fueron: analítico, sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas empleadas fueron la documental y de fichas bibliográficas, las cuales sirvieron para recolectar la información pertinente relacionada con el tema; para así llevar a cabo una investigación basada en datos certeros.

El Ministerio de Trabajo en el ámbito de las relaciones individuales, inspecciona, previniendo, verificando, controlando, declarando lugares como insalubres, y sancionando pecuniariamente en caso de verificarse infracciones, pudiendo requerir en sus funciones el auxilio de la fuerza pública, y en relación al derecho colectivo del trabajo cumple funciones de control y habilitación.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo y Estado

El Estado de derecho, es la forma en la que se reconocen y tutelan los derechos públicos de carácter subjetivo de la ciudadanía guatemalteca; a través del sometimiento de la administración a la ley.

“En el Estado de derecho, se ubica la administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de su acción. Es una administración sometida al derecho y, aunque está habilitada para dictar reglas generales; éstas están subordinadas a la ley”.<sup>1</sup>

#### 1.1. Estado

Consiste en la organización jurídico-política más perfecta que se conoce en la actualidad. Es un ente orgánico unitario, que está estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación; que detenta el ejercicio del poder.

El poder de imperio del Estado, es único. Además, la división de poderes no es sino la distribución del poder entre diversos centros o complejos orgánicos para el ejercicio

---

<sup>1</sup> Marienhoff, Miguel. **Tratado de derecho administrativo**, pág 56.





preferente, por parte de cada uno de ellos, y de determinada función; siendo todo ello destinado al cumplimiento de los cometidos estatales.

## 1.2. Tipos de Estado

Los tipos de estado son los siguientes:

- a) Unitario: en el cual existe solamente un ordenamiento jurídico.
- b) Federal: existe una coexistencia de ordenamientos jurídicos.
- c) Provincial: en donde se ejerce el poder que no ha sido delegado a la Nación, y de esa forma se reserva la facultad de dictar leyes de orden administrativo.

## 1.3. Elementos del Estado

Los elementos del Estado son los siguientes:

- a) Población: consiste en el elemento humano, y en el mismo se tienen que distinguir los habitantes, quienes son los residentes dentro del territorio; y la población, que es el concepto restringido, debido a que es referente a la parte de la población guatemalteca que tiene el ejercicio de los derechos políticos.



b) Territorio: consiste en el elemento geográfico, y comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y mar.

c) Poder: también se le denomina *imperium*, y es la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado, para llevar a cabo sus objetivos. La finalidad del Estado, es relativa a la realización de los objetivos comunitarios. El ejercicio del poder, es legítimo cuando busca el bien común, o sea que tiene que existir una orden para ser legítima.

d) Gobierno: es el conjunto de órganos que ejercen el poder, para el cumplimiento de las funciones del Estado.

#### **1.4. Criterios de clasificación de las funciones del Estado**

Los criterios de clasificación de las funciones del Estado guatemalteco son los siguientes:

a) Orgánico o subjetivo: ve la función, de conformidad con el órgano que la cumple. El estudio de las funciones bajo este criterio, se relaciona con la teoría de la división de poderes.

b) Material, objetivo o funcional: toma en consideración el contenido del acto, sin reparar en el órgano que lo cumple. Es el que tiene que aplicarse al derecho administrativo, para no dejar fuera los papeles de carácter administrativo cumplidos por

la administración pública, debido a que existe actividad materialmente administrativa en el poder legislativo, en el poder judicial y en los entes públicos estatales. Los entes públicos no estatales, tienen potestades de poder político por delegación del Estado.

### **1.5. Funciones del Estado desde el punto de vista material**

Las funciones del Estado desde el punto de vista material son las siguientes:

- a) **Ejecutiva:** también se le denomina administrativa, y es aquella función del Estado que se encarga de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables. Consiste en la función más amplia que se utiliza en la esfera estatal y es la función primordial del poder ejecutivo, donde se encuentra el derecho administrativo puro.
- b) **Legislativa:** es la que se encarga del dictado de las leyes, que consisten en normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigidas a un número indeterminado o determinable de personas. Consiste en la función principal del poder legislativo.
- c) **Jurisdiccional:** también se le denomina judicial, y es la que se ocupa de resolver una controversia en materia jurídica entre dos partes con intereses contrapuestos, imponiendo una decisión a las mismas con fuerza de verdad legal. La actividad judicial continúa y completa la legislativa.

Mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia. Esta función se ejerce en relación a los actos concretos, en los cuales la ley ha sido violada o se pretende que ha sido violada, y consiste en la función del poder judicial.

### **1.6. Conceptualización de derecho administrativo**

El derecho público, es el derecho aplicable a todas las relaciones humanas y sociales en las cuales el Estado tiene participación.

El derecho administrativo, es una rama del derecho público interno y se encuentra integrado por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del poder ejecutivo y la actividad materialmente administrativa, el poder legislativo y los entes públicos no estatales.

La labor del derecho administrativo, consiste en arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios.

### **1.7. Características**

Las características del derecho administrativo son las siguientes:



a) Contralor: se han creado órganos que solamente tienen funciones de control, y existen otros organismos que ejercen funciones de control, por delegación del poder estatal.

b) Común: es un derecho que al igual que el derecho civil, es común a todas aquellas actividades municipales y tributarias y sus principios son aplicables a todas esas materias.

c) Autónomo: es una rama autónoma del derecho y tiene sus propios principios generales, y además se autoabastece, o sea consiste en un sistema jurídico de carácter autónomo paralelo al derecho privado.

d) Local: es un derecho de naturaleza local debido a que tiene que ver con la organización política guatemalteca, o sea que tiene que existir un derecho administrativo provincial y un derecho administrativo nacional.

### **1.8. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas**

Se relaciona con las siguientes disciplinas jurídicas:

a) Constitucional: abarca las normas reguladoras de la estructura u organización jurídico-política del Estado. Las normas del derecho administrativo, tratan de la actividad que lleva a cabo los órganos del Estado. La norma de derecho administrativo

es creada por el legislador dentro de los límites de la norma constitucional.

b) Penal: se relaciona con el derecho administrativo por el concepto de sanción, típico del derecho penal. Existe el derecho administrativo disciplinario, que se aplica en lo interno de la administración, debido que son sanciones que el superior jerárquico impone al inferior por faltas disciplinarias.

c) Financiero: el derecho financiero regula la actividad financiera del Estado referente a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de la misión de éste. Las relaciones entre el derecho administrativo y el financiero son inmediatas y contiguas. Ello es así porque las funciones y modos de aplicación de las normas financieras son esencialmente administrativas.

d) Civil: existen instituciones de él que son aplicables al procedimiento administrativo, tales como los conceptos de capacidad, persona jurídica y persona física.

### **1.9. Formas de la administración pública**

En la administración pública centralizada hay dos principios: el de jerarquía y el de competencia, y al interior de la misma se dan relaciones de carácter interorgánico y se mantienen relaciones interadministrativas con la administración pública descentralizada.

a) Centralización: existe una sola persona jurídica pública, y consecuentemente no se demanda a un órgano sino a aquél. La centralización trae consigo la subordinación jerárquica entre los diversos órganos del ente. Son órganos de la administración pública centralizada.

b) Descentralización: “Esta compuesta por diferentes personas jurídicas, que se encuentran dotadas de personalidad jurídica propia en virtud de la particular actividad que desarrollan. En este tipo de administración se encuentran los entes autárquicos y las empresas estatales, las sociedades del Estado y las sociedades con participación estatal”.<sup>2</sup>

c) Desconcentración: consiste en un procedimiento para agilizar la actividad de la administración pública. Además, existe desconcentración cuando un órgano no toma en consideración a la personería jurídica, y ello es dotado de independencia operativa, y del manejo de sus propios recursos.

#### **1.10. Principios fundamentales de la organización administrativa**

Significa que los superiores imparten órdenes a los inferiores a efecto de cumplir con órdenes que les han sido encomendadas. Todos aquellos funcionarios que se encuentran en el mismo nivel, tienen la misma jerarquía.

---

<sup>2</sup> Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**, pág 34.

El principio de la jerarquía sirve para la atribución de tareas y para ejercer el control sobre el cumplimiento de lo ordenado.

### **1.11. Competencia**

“Competencia es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar. Consiste en el conjunto de atribuciones, poderes o facultades que le corresponden a un órgano en relación con los demás, cuando se crea el órgano se establece legalmente qué es lo que tiene que hacer”.<sup>3</sup>

La misma, no es lo mismo que capacidad. Las personas privadas tienen capacidad, las públicas tienen competencia. En el derecho privado el principio es la presunción de capacidad hasta que se demuestre lo contrario. En el derecho público es a la inversa, ya que un órgano no será competente hasta que la norma lo habilite.

### **1.12. Creación del derecho social**

Los creadores del constitucionalismo social, fueron los constituyentes, de donde brota la primera Constitución Política del mundo, y las funciones no solamente políticas, sino sociales del Estado moderno, que deja de ser exclusivamente político.

---

<sup>3</sup> Ibid, pág 78.





Existe razón suficiente para encontrar al constituyente como creador del derecho social, debido a que es correcto que la Constitución Política de la República tome un rumbo social, encaminada hacia un derecho protector para evitar tantas injusticias, o al menos tratar de evitarlas y no solamente tener un punto fijo señalando de esa forma el movimiento político que impera en Guatemala, al intervenir un aspecto social.

“Existe una transformación del derecho constitucional y por ende el derecho administrativo público, así como el Estado moderno es político y social, originando un nuevo derecho”.<sup>4</sup>

Es de importancia aclarar las raíces del derecho, siendo el mismo el que nace mediante la costumbre, debido a que ella constituye el único medio para otorgarle a los individuos orden y seguridad. La costumbre se encuentra integrada por normas morales, religiosas, jurídicas, de trato social y por convencionalismos sociales, y no puede determinarse perfectamente dentro del campo de cada una de las normas.

Al principio en forma incidental, se asegura protección efectiva del trabajo humano, en sus distintas modalidades, así como el goce de los beneficios de la seguridad social.

Ello, quiere decir que el Estado debió adaptar su estructura con la finalidad de poder satisfacer sus objetivos.

---

<sup>4</sup> Marienhoff. **Ob.Cit.**, pág 45.



La legislación del trabajo es frondosa y abarca parte importante de las principales materias integrantes de la esfera de la relación laboral, pero es de importancia tomar en cuenta que en Guatemala, existe una tendencia a no ajustar la regulación de las relaciones a las nuevas exigencias que imponen la realidad mediante la vía de la sanción legislativa, sino por el camino del acuerdo colectivo.

De forma tradicional, esa función ha sido ejercida por el juez, debido a que el organismo administrativo, es el encargado de asumir la función de ejercer el control del cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores, y en su caso, la facultad de sancionar en su ámbito la infracción que se considera que no solamente lesiona al interés del trabajador, sino también al bien común.

De esa forma, se le asignó al Estado, no solamente la misión de sancionar por la respectiva vía constitucional en relación a las leyes de protección del trabajo, sino también el control de su cumplimiento por parte del empleador, lo que requiere de la realización de una acción que se ejecuta mediante la administración pública, no solamente de carácter represivo sancionatorio, sino también pedagógico.

El organismo administrativo tiene que asumir la función de ejercer el control del cumplimiento de las obligaciones de trabajo por parte de los empleadores y, en su caso, la facultad de sancionar, consistente en la infracción que se considera que no solamente afecta al interés del trabajador, sino también al bien común.

De esa forma, se le asigna al Estado no solamente la misión de sancionar leyes de protección, sino también el cumplimiento por parte del empleador. El Estado solamente tiene facultades y autoridad para la determinación de sanciones, a quienes no cumplan con las leyes ya establecidas.

Ese nuevo cometido, para su realización necesita la actualización del fin abstracto y general de la protección mediante una situación estatal, la cual se entiende como una función administrativa, que se ejerce en el ámbito de las relaciones laborales.

“La expresión administrativo, etimológicamente *ad ministrare* significa servir por lo que se entiende que la misma comprende acciones como conjunto de actividades, encaminadas hacia un fin, satisfacer los cometidos estatales, sea que se lleve a cabo por el propio Estado a través del órgano central o descentralizado o por uno estatal bajo autorización o delegación del primero”.<sup>5</sup>

Es referente a una justicia social, pero más que maneja un término de justicia, se tiene que tomar en consideración que exista equidad para asentar bien los términos de este derecho.

El derecho administrativo social, es aquél que disciplina un conjunto de actividades dirigidas a tutelar y reivindicar a los trabajadores económicamente débiles y para los

---

<sup>5</sup> *Ibid*, pág 55.



cuales la norma social del trabajo, les otorga las potestades que generan dichas actividades.

Los organismos administrativos en tanto que entidades o cuerpos, con una denominación precisa, en sus funciones y al servicio de una finalidad, revisten muy diferente carácter en la esfera administrativa laboral.

El derecho administrativo social nació con la Constitución, y propició su división en dos partes: dogmática política y dogmática social.

El derecho administrativo del trabajo, así como el agrario y el económico integran la declaración de derechos sociales y contienen normas procesales, y administrativas entre otras y las mismas conforman el derecho social positivo.

El derecho administrativo social, difiere del derecho administrativo público en que se concibe a los hombres por igual y los rige como tales para conservar el equilibrio político en el seno de la colectividad y a través de las funciones públicas que lleva el Estado y el derecho administrativo social, se caracteriza por estatutos fundamentales y reglamentos encaminados a proteger y reivindicar los derechos del proletariado mediante el mismo Estado, cuando éste ejerza funciones revolucionarias tendientes a realizar la justicia social.



En relación a la autonomía del derecho administrativo social, la conjunción del Estado liberal y el nuevo Estado social, ocurre en un mismo cuerpo de leyes fundamentales, debido a que impone los estatutos que rigen a uno o a otro Estado, dominando el primero por ser la superestructura política del poder capitalista.

Los derechos del hombre o libertades fundamentales constituyen límites al poder estatal, en tanto que los derechos sociales, impulsan al poder estatal para la realización de sus fines y crean derechos en contra del poder capitalista, o sea de los propietarios o explotadores, aunque entre los derechos del hombre o libertades fundamentales y los derechos sociales, median diferencias profundas, no solamente por estar fundados en ideologías jurídicas distintas, sino porque los primeros limitan el abuso del Estado y los segundos constituyen instrumentos en contra del poder capitalista, empresario o patrones resultando unos autónomos a otros.

El derecho administrativo es el que regula las relaciones entre los particulares y el Estado, cabe distinguir que en la actualidad el derecho administrativo es una rama autónoma del derecho público interno, y como tal es el objeto de estudio.

### **1.13. Ciencia de la administración social**

La sociología ha alcanzado un nivel de desarrollo en el que su posición como disciplina autónoma se ha hecho difícilmente atacable, y un grado de madurez que al menos puede comenzar a utilizar el lenguaje de la ciencia sin que ello parezca mera

presunción.

El individualismo ve solamente al hombre aislado, mientras que el socialismo lo contempla inmerso en la sociedad.

La crítica del método individualista, suele partir generalmente de la tendencia colectivista. Pero si el individualismo no abarca más que una parte del hombre, así le ocurre también al colectivismo.

El individualismo no toma en consideración al hombre más que en relación consigo mismo, pero el colectivismo no ve al hombre, y no se observa más que la sociedad.

En las concepciones de la vida, el individualismo moderno y el colectivismo moderno, por muy diferente que sus otras causas puedan ser, son, en lo esencial el resultado a la manifestación de una situación humana, solo que en etapas diferentes.





## CAPÍTULO II

### 2. El derecho laboral en la Constitución Política de la República de Guatemala

Es de importancia, tener un claro conocimiento de los inicios del derecho del trabajo, para así determinar con precisión el régimen de explotación del hombre por el hombre, base de la sociedad esclavista.

“Al hablar del derecho del trabajo en la antigüedad, no se hace referencia a una ciencia jurídica perfectamente sistematizada y autónoma, sino al conjunto de normas jurídicas que rigieron en el mundo antiguo el hecho de la prestación de servicios”.<sup>6</sup>

En las antiguas civilizaciones, al tener el trabajo casi siempre un carácter servil, no pertenece al derecho de las obligaciones sino al político y al de dominio. El hecho de que los hombres libres se dediquen al trabajo y a la emancipación progresiva de los esclavos; provoca la creación de disposiciones de carácter legal que les protejan.

Ninguna persona puede encontrarse sujeta a prestar trabajos personales, sin la existencia de una justa retribución y sin su pleno consentimiento, siendo ello lo que obliga al Estado a no permitir el sacrificio de la libertad del hombre por causas de trabajo, educación o voto religioso, entre otras cuestiones.

---

<sup>6</sup> Bayón Chacón, Salomón. **Manual de derecho del trabajo**, pág 33.



El contrato de trabajo solamente obligará a prestar un servicio convenido por el tiempo que determine la ley, sin poder con ello exceder en perjuicio del trabajador y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y sociales.

La lucha de la clase obrera, la asociación internacional de los trabajadores y los movimientos revolucionarios proporcionaron la expedición de normas de trabajo, que suavizan la lucha, regulando las relaciones de los obreros con los patrones y reconociéndoles a aquéllos nuevos derechos.

Es esencial el reconocimiento de las garantías de los trabajadores como lo son el derecho de asociación, el salario mínimo suficiente para asegurar un nivel de vida decoroso, el descanso obligatorio, salario igual para trabajo igual, condiciones que aseguren un trato igual a todos los trabajadores sin distinción de nacionalidad, y servicio de inspección con la finalidad de garantizar la aplicación para brindar protección a los trabajadores.

“El Estado, fiel a los postulados liberales, dejaba la regulación de las relaciones de trabajo, a la voluntad de las partes, sin intervenir en éstas, más que por medio de órganos jurisdiccionales, en el caso de incumplimiento y a instancia de parte, como en cualquier otra relación jurídica”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, pág 55.

A lo antes citado, se le denomina inhibicionista, pero después recae una postura a la que se le denomina intervencionista, y en donde el Estado guatemalteco es el encargado de acentuar su papel en el mundo de las relaciones de trabajo, no solamente estableciendo condiciones determinadas, sino obrando de forma directa para ejecutar, vigilar y hacer cumplir la norma.

## **2.1. Constitución y Estado**

Es necesario destacar que las normas políticas y sociales, constituyen dos ramas jurídicas autónomas que conviven en contradicción en la Constitución, sin que la misma pueda determinar la antinomia y definirse a favor de la ciencia social, para que se entienda que la Constitución en su conjunto es de derecho social, propiciando con ello auténticas relaciones de carácter social.

Las relaciones entre la administración, pueden analizarse desde dos puntos de vista: el primero, como relaciones de la administración con la Constitución considerada en su unidad, como síntesis completa de la vida estatal; y la segunda, como relaciones de la administración con la Constitución, en cuanto a que la Constitución entraña una ordenación elaborada por las diversas funciones jurídicas del Estado.

Es característico del Estado contemporáneo, el creciente intervencionismo en las relaciones entre empresarios y trabajadores, no solamente en las tres clásicas funciones del Estado: legislación, ejecución y jurisdicción, sino también mediante una



labor del fomento económico y de protección al trabajo. Tal intervención ofrece en cada una de esas funciones peculiaridades motivadas por la naturaleza de la relación laboral.

Dentro de las funciones protectoras del Estado, se impone la labor de armonizar las relaciones jurídicas entre el capital y el trabajo, tratando de que ambas partes reconozcan sus intereses particulares.

## **2.2. Estado moderno**

Es de importancia señalar la primera manifestación del Estado, siendo la misma el absolutismo de los reyes.

De esa forma, se puede señalar que en la Constitución nació el Estado moderno como estado político social y a su vez ello proclamó los derechos de los campesinos, y de los trabajadores frente a la tierra y al capital, frente a los explotadores o propietarios para transformar la realización jurídica en relación auténticamente social.

El Estado liberal que siguió al absolutismo, conservó los principios en las libertades del hombre, en los nuevos derechos de libertad política y económica, derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad.

Las constituciones integran el Estado moderno mediante los tres clásicos poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y cada uno de ellos se representa conforme a la Constitución Política y el Congreso de la República, Presidente de la República y Corte Suprema de Justicia, cuyas funciones fundamentales son públicas.

La Constitución Política de la República de Guatemala integra el Estado político con sus funciones públicas y asigna nuevas funciones sociales, creando al mismo tiempo un nuevo Estado de derecho social, con poderes sociales; que ejercen funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

### **2.3. Personalidad del Estado**

En relación a la personalidad del Estado, es un tema de discusión en la ciencia administrativa, estimando que tal personalidad solamente tiene lugar en relación al patrimonio del Estado, mas no en lo relacionado al ejercicio del poder público, en virtud de que el Estado no es titular de derechos, sino administrador de funciones.

En relación a la legislación, el Estado y la jurisprudencia actúan como personas de derecho público cuando ejercen las funciones públicas que le confiere la Constitución Política y abarcan a toda la comunidad, en tanto que si ejercen los derechos y obligaciones de carácter patrimonial, como cualquier particular su personalidad se manifiesta como la de las personas de derecho privado.

En relación con la función social que ejerce el Estado a través de la administración pública, lo aleja por completo de la tradicional función pública y privada ya que el Estado de derecho social, al ejercer todas las actividades que provienen de las normas fundamentales, y al tener personalidad, se ubica por sus fines, dentro de funciones que corresponden a las personas de derecho social.

Dentro de la doctrina, se niega que la administración constituya un poder del Estado. “Mejor que hablar de poderes del Estado y de distintas funciones del poder del mismo, para la mejor realización de los fines públicos, no será pues, la administración un poder del Estado, al modo como se han venido concibiendo el poder legislativo, y el judicial, y ello no se puede equiparar en absoluto al poder ejecutivo”.<sup>8</sup>

La administración central ejerce funciones públicas y funciones sociales, independientes unas de otras, ya que en sí mismas, estas funciones son contradictorias, debido a que las públicas imponen el respeto a la propiedad privada y las otras tienen elementos para la supresión de la propiedad privada y por ende para la transformación del Estado, para cuando el poder Ejecutivo, que es el órgano representativo de la administración central; lo estime conveniente en el bien de la ciudadanía guatemalteca. La Constitución Política de la República de Guatemala es política y social, y opera al lado de los clásicos derechos individuales, en donde se han creado nuevos derechos económicos, sociales o garantías sociales.

---

<sup>8</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**, pág 23.



Es de esa forma, como la administración pública, independiente de sus funciones, y de los servicios públicos, ejercen actividades de carácter social.

En relación a ello, es de importancia distinguir lo que es la política social y la justicia social.

“La política social es el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas cuyo objeto primordial es regular las relaciones de clases con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas”.<sup>9</sup>

La filosofía social, encuentra una creación en la política social. En sentido estricto se ocupa de los medios adecuados para conseguir una estructura más favorable de la situación social en cada momento.

Es bien común, la aspiración de atribuir al trabajo el lugar que se merece en la vida social, y con ello ciertamente se trata de dar satisfacción a un interés legítimo y valioso.

La política social, es la concreción en la práctica de las ideas y soluciones, llevadas a cabo realidad en el actuar del Estado, y se encuentran orientadas por una determinada escuela y en todo lo referente a la solución de la problemática atinente a la cuestión social.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, pág 66.



La justicia social, es la expresión del derecho del trabajo que como estatuto exclusivo de los trabajadores no solamente se propone alcanzar la dignidad del obrero y obtener la parte que le corresponde de la producción, para la conservación del equilibrio y justicia social; sino la reparación de las injusticias sociales.

La administración pública del trabajo y la administración social, tienen las mismas facultades reivindicatorias, pero desde grados de jerarquía en el orden jurídico y social, se puede obtener el cambio de estructura económica, de acuerdo a los dictados de la justicia social, es decir, queda en manos del poder público llevar a cabo cambios en las estructuras como destino final, en donde resulta que dentro de los cauces del derecho administrativo, el poder político que puede ejercer actividades tendientes a hacer efectiva la política social.

Las condiciones señaladas, promueven una lucha intransigente pese a su falta de principios revolucionarios y a la falta de tácticas y estrategias adecuadas, determinando para el efecto que la burguesía es la encargada de buscar y encontrar los medios adecuados para detener la lucha y canalizarla hacia sus intereses.

#### **2.4. Regulación legal**

El Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social".



El Artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula:  
"Derechos sociales mínimo de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

- a. Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen el trabajador y a su familia una existencia digna.
- b. Todo trabajo será equitativamente remunerado, salvo lo que respecto determina la ley.
- c. Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.
- d. Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal. Sin embargo, el trabajador de campo puede recibir, a su voluntad, productos alimenticios hasta en un treinta por ciento de su salario. En este caso el empleador suministrará esos productos a un precio no mayor de su costo.
- e. Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley. Los implementos personales de trabajo no podrán ser embargados por ningún motivo. No obstante, para protección de la familia del trabajador y por orden judicial, sí podrá retenerse y entregarse parte del salario a quien corresponda.
- f. Fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley.
- g. La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no puede exceder de ocho horas diarias de trabajo, ni de cuarenta y cuatro horas a la semana, equivalente a cuarenta y ocho horas para los efectos exclusivos del pago del salario. La jornada ordinaria de trabajo efectivo nocturno no puede exceder de seis horas diarias, ni de treinta y seis a la



semana. La jornada ordinaria de trabajo efectivo nocturno no puede exceder de seis horas diarias, ni de treinta y seis a la semana. La jornada ordinaria de trabajo efectivo mixto no puede exceder de siete horas diarias, ni de cuarenta y dos a la semana. Todo trabajo efectivamente realizado fuera de las jornadas ordinarias, constituye jornada extraordinaria y debe ser remunerada como tal. La ley determinará las situaciones de excepción muy calificadas en las que no son aplicables las disposiciones relativas a las jornadas de trabajo.

Quienes por disposición de la ley por la costumbre o por acuerdo con los empleadores laboren menos de cuarenta y cuatro horas semanales en jornada diurna, treinta y seis en jornada nocturna, o cuarenta y dos en jornada mixta, tendrán derecho a percibir íntegro el salario semanal.

Se entiende por trabajo efectivo todo el tiempo que el trabajador permanezca a las órdenes o a disposición del empleador.

h. Derecho del trabajador a un día de descanso remunerado por cada semana ordinaria de trabajo o por cada seis días consecutivos de labores. Los días de asueto reconocidos por la ley también serán remunerados.

i. Derecho del trabajador a quince días hábiles de vacaciones anuales pagadas después de cada año de servicios continuos, a excepción de los trabajadores de empresas agropecuarias, quienes tendrán derecho de diez días hábiles. Las vacaciones deberán ser efectivas y no podrá el empleador compensar este derecho en forma distinta, salvo cuando ya adquirido cesare la relación del trabajo.

j. Obligación del empleador de otorgar cada año un aguinaldo no menor del ciento por ciento del salario mensual, o el que ya estuviere establecido si fuere mayor, a los

trabajadores que hubieren laborado durante un año ininterrumpido y anterior a la fecha del otorgamiento. La ley regulará su forma de pago. A los trabajadores que tuvieren menos del año de servicios, tal aguinaldo les será cubierto proporcionalmente al tiempo laborado.

k. Protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios.

No deben establecerse diferencias entre casadas y solteras en materia de trabajo. La ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el ciento por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada. Los descansos pre y postnatal serán ampliados según sus condiciones físicas, por prescripción médica.

l. Los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral.

Los trabajadores mayores de sesenta años serán objeto de trato adecuado a su edad.

m. Protección y fomento al trabajo de los ciegos, minusválidos y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales.

n. Preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley. En paridad de

circunstancias, ningún trabajador guatemalteco podrá ganar menor salario que un extranjero, estar sujeto a condiciones inferiores de trabajo, ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones.

ñ. Fijación de las normas de cumplimiento obligatorio para empleadores y trabajadores en los contratos individuales y colectivos de trabajo. Empleadores y trabajadores procurarán al desarrollo económico de la empresa para beneficio común.

o. Obligación del empleador de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicios continuos cuando despida injustificadamente o en forma indirecta a un trabajador, en tanto la ley no establezca otro sistema más conveniente que le otorgue mejores prestaciones.

Para los efectos del cómputo de servicios continuos se tomarán en cuenta la fecha en que se haya iniciado la relación de trabajo, cualquiera que ésta sea.

p. Es obligación del empleador otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de salario por cada año laborado. Esta prestación se cubrirá por mensualidades vencidas y su monto no será menor del último salario recibido por el trabajador.

Si la muerte ocurre por causa cuyo riesgo esté cubierto totalmente por el régimen de seguridad social, cesa esta obligación del empleador. En caso de que este régimen no cubra íntegramente la prestación, el empleador deberá pagar la diferencia.

q. Derecho de sindicalización libre de los trabajadores. Este derecho lo podrán ejercer sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autorización previa, debiendo únicamente cumplir con llenar los requisitos que establezca la ley. Los trabajadores no

podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho a partir del momento en que den aviso a la Inspección General de Trabajo. Sólo los guatemaltecos por nacimientos podrán intervenir en la organización, dirección y asesoría de las entidades sindicales.

Se exceptúan los casos de asistencia técnica gubernamental y lo dispuesto en tratados internacionales o en convenios intersindicales autorizados por el Organismo Ejecutivo.

r. El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia.

s. Si el empleador no probare la justa causa del despido, debe pagar al trabajador a título de daños y perjuicios un mes de salario si el juicio se ventila en una instancia, dos meses de salario en caso de apelación de la sentencia, y si el proceso durar en su trámite más de dos meses, deberá pagar el cincuenta por ciento del salario del trabajador, por cada mes que excediere el trámite de ese plazo, hasta un máximo, en este caso, de seis meses; y

t. El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones.

En tales casos, lo establecido en dichos convenios y tratados se considerarán como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala”.



El Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Tutelaridad de las leyes de trabajo. Las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicas y sociales pertinentes. Para el trabajo agrícola la ley tomará especialmente en cuenta sus necesidades y las zonas en que se ejecuta. Todos los conflictos relativos al trabajo están sometidos a jurisdicción privativa. La ley establecerá las normas correspondientes a esa jurisdicción y los órganos encargados de ponerlas en práctica”.

El Artículo 104 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Derecho de huelga y paro. Se reconoce el derecho de huelga y para ejercido de conformidad con la ley, después de agotados todos los descubrimientos de conciliación. Estos derechos podrán ejercerse únicamente por razones de orden económico social. Las leyes establecerán los casos y situaciones en que no serán permitidos la huelga y el paro”.

El Artículo 106 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley. Para este fin el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva. Serán nulas ipso jure y no obligarán los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los



trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo.

En caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se interpretarán en el sentido más favorable para los trabajadores”.



## CAPÍTULO III

### 3. Fuentes del derecho administrativo

El estudio profundo del derecho administrativo, es relativo a la denominada ciencia jurídica o a la teoría general del derecho, debido a que es un tema que se encuentra vinculado al derecho en general.

Al estudiar las fuentes del derecho administrativo, haciendo alusión a las fuentes del derecho en general, se tiene que tomar en consideración que el vocablo fuente es relativo a varias acepciones tendientes a dar respuesta a la determinación del origen y contenido del derecho en estudio.

#### 3.1. Fuentes históricas

Esta acepción hace referencia al lugar donde han quedado plasmadas las normas de carácter jurídico. El derecho es un ser cultural, debido a que es una obra humana relativa a la consecución de una finalidad, y no cuenta con existencia física y hay que encontrar dónde se le puede percibir.

“Las fuentes históricas, hacen referencia a todo tipo de textos o de documentos que contengan una norma de carácter jurídico. Estos lugares o documentos en los que se encuentra el derecho son de índole variada, así es que hay normas antiguas esculpidas



en piedras, barro o arcilla y más recientes impresas en variados documentos como escritos, periódicos, códigos, libros y tratados. Todos son importantes para interpretar y conocer el derecho de hoy a través del estudio del pasado”.<sup>10</sup>

### **3.2. Fuentes materiales**

Son las denominadas fuentes reales, y constituyen el conjunto de datos meta-jurídicos que le otorgan contenido propio a las normas jurídicas. Las fuentes materiales, son los hechos reales de donde emana la necesidad de que se regulen determinadas materias tomando en cuenta la misma circunstancia que rodea al ser humano en su comportamiento con los demás.

Las fuentes materiales se encuentran formadas por una serie de diversos tipos que concurren en la producción de normas.

Además, no pueden dejar de tomarse al momento de regular la conducta humana en sociedad, y por ende, provocan su apareamiento, y entre las mismas se encuentran:

a) Datos biológicos: derivan de la naturaleza de la persona, y entre otros se encuentran la concepción, el nacimiento, la muerte, el género y la edad.

---

<sup>10</sup> Aragón Gutiérrez, Raquel. **Lineamientos de derecho del trabajo y de la seguridad social**, pág 89.



b) Datos sociales: derivados de la realidad social en la que la persona se encuentra involucrada, como ocurre con la necesidad de brindar protección al débil o al menor, la regulación de derechos y obligaciones, de padres e hijos y de las diversas agrupaciones de personas.

c) Datos geográficos: la ubicación de los estados y de sus elementos poblacionales, hacen que aparezcan dentro de los mismos conductas de carácter específico que motivan la aparición de normas especiales como el clima, el cambio de estaciones, la existencia de costas marítimas, orografía y recursos hídricos.

d) Datos económicos: la escasez de recursos para la satisfacción de las necesidades crecientes es una constante. Por ende, la realidad económica de los estados condiciona sus normas.

e) Datos políticos: son relativos al poder, a la estructura misma del Estado y motivan el surgimiento de normas reguladoras de la relación entre los gobernantes y los gobernados, los derechos y obligaciones de ambos, las funciones estatales, los cambios de gobierno, el surgimiento de nuevos estados o la desaparición de otros.

f) Datos culturales: son los que le interesan a los avances, invenciones y descubrimientos científicos o tecnológicos. Ello es, obviamente influyente en la normativa jurídica y provoca la constante recreación del derecho.

### 3.3. Fuentes formales

Son referentes a la manera en que las normas se expresan en una determinada sociedad.

Este concepto es técnico y jurídico, y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el derecho positivo, que mediante un procedimiento establecido con anterioridad; confiere a la norma una forma concreta.

No existe acuerdo, en relación al número de fuentes jurídico administrativamente existentes.

Hay autores que limitan este papel a la norma, la doctrina y costumbre, mientras que existen otros que hacen una enumeración más amplia. Se estima que lo adecuado es llevar ésta más exhaustiva, debido a que hay formas de expresión que no se encuentran comprendidas en ese sucinto enunciado.

Las fuentes formales del derecho administrativo son la Constitución, la Ley, los tratados internacionales, los decretos-leyes, los reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del derecho y la doctrina.

a) La Constitución: la fuente formal y directa del derecho administrativo es la Constitución Política. Como la ley escrita del Estado, es la fuente primaria no



solamente del derecho administrativo sino de todas las ramas del derecho, ya que el ordenamiento jurídico tiene que adaptarse a los principios legales vigentes.

Por otra parte, se pone de manifiesto un proceso de constitucionalización del derecho administrativo, por cuanto se ha venido incorporando a cada vez un mayor número de normas vinculadas.

Este fenómeno tiene un doble efecto: permite la colaboración y el desarrollo de las instituciones administrativas, para así llevar a cabo las verificaciones pertinentes partiendo de bases sólidamente asentadas y que gozan de estabilidad; y segundo, se considera que las cristaliza y puede llegar a impedir la actualización constante que tanto se necesita en esta materia.

En la sociedad guatemalteca, ello consiste en un fenómeno palpable debido a que en la Constitución Política vigente se encuentran en diversas maneras de carácter administrativo.

Todo lo anotado se encuentra contemplado en la parte orgánica de la Constitución Política.

También, su parte dogmática contiene normas de estricto carácter administrativo al tratar los derechos sociales, consistentes en las cuestiones vinculadas a la familia, la protección de ancianos y menores, el patrimonio cultural, la educación, el



reconocimiento de grados académicos, salud, trabajo y trabajadores del Estado.

b) La Ley: es una manifestación del derecho escrito. “Es la norma jurídica, que con carácter de general y obligatorio, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto”.<sup>11</sup>

Toda Ley para que tenga validez debe tener las siguientes características:

- General: quiere decir que nunca puede encontrarse limitada o circunscrita a casos individuales o especiales, sino que tiene que aplicarse a cualquier persona que se encuentre en los presupuestos de su contenido durante su vigencia.
- Impersonal: la Ley no tiene que encontrarse dirigida a una persona determinada.
- Obligatoria: implica que sus disposiciones, tienen que encontrarse necesariamente observadas y cumplidas por todas las personas a las cuales se les aplican con independencia de su aceptación, pudiendo llegarse a una ejecución forzosa.
- Permanente: la Ley aspira a tener cierta duración temporal, a regular situaciones con estabilidad, desde que es promulgada hasta que sea derogada. Para lograr su fin y mantener la seguridad jurídica no tiene que modificarse.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, pág 77.

- Irretroactiva: no se aplica a casos acontecidos antes de su sanción, tiene una proyección futura.

“Existe dentro del sistema positivista imperante en Guatemala, y además para que sea válida tiene que continuarse para su creación un proceso que sea establecido por la Constitución”.<sup>12</sup>

La Ley tiene que ser decretada, reformada y derogada por el Organismo Legislativo, aunque tiene que considerarse que también el Organismo Ejecutivo interviene en los pasos finales de su aprobación, llevando a cabo una auténtica emanación del poder público del Estado.

Los pasos a seguirse en su elaboración se encuentran estipulados en los artículos 174 a 180 de la Constitución Política de la República y en los artículos 109 a 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Los pasos principales son:

- Iniciativa: consiste en la presentación de un proyecto de Ley, gozando de esta capacidad los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

---

<sup>12</sup> Bayón Chacón, Salomón. **Manuel de derecho del trabajo**, pág 90.

- **Discusión:** consiste en el debate del proyecto en términos generales y la deliberación acerca de su constitucionalidad, además de su importancia, conveniencia y oportunidad. La discusión debe hacerse en tres sesiones celebradas en diferentes días, a menos que su aprobación se declare de urgencia nacional.
  
- **Aprobación:** consiste en la aceptación final de un proyecto de Ley por parte del Organismo Legislativo, después de la votación correspondiente.
  
- **Sanción:** es la aprobación de una Ley por parte del Organismo Ejecutivo.
  
- **Promulgación:** consiste en la autorización de la Ley por parte del Jefe de Estado para que sea publicada y cumplida.
  
- **Publicación:** es dar a conocer la Ley aprobada y sancionada por medio de su difusión en el Diario Oficial. Ello implica que no hay leyes secretas, presume que todas las resoluciones emitidas por el Organismo Legislativo pueden ser conocidas por los habitantes del Estado.
  
- **Vigencia:** implica el estar en observancia una ley. La ley rige, obliga a su cumplimiento, en todo el territorio de la República ocho días después de su publicación en el Diario Oficial a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito de aplicación territorial.



Las leyes que por la materia que regulan son de contenido administrativo, forman parte del ordenamiento jurídico del país; y por tanto también les es aplicable todo lo establecido.

Existen multitud de leyes con este tipo de contenido que regulan las más diversas materias en las que se ve involucrada la administración pública y su actuar.

En materia administrativa, el Organismo Legislativo utiliza sus facultades para la regulación de diferentes aspectos de la administración pública dando lugar a la existencia de distintos tipos de leyes, y por ende existen:

- Leyes orgánicas: tienen como cometido estructurar los diferentes órganos de la administración.
  
- Leyes reglamentarias: que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo, y derechos y obligaciones tanto de la administración como de los administrados.

La Ley es, en Guatemala la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo.

- c) Los tratados internacionales: son los acuerdos de voluntad celebrados entre dos o más sujetos del derecho internacional.



Se habla de sujetos, debido a que los mismos pueden celebrarse entre Estados, entre organismos internacionales y Estados o entre distintos organismos internacionales. En todo caso son convenios, convenciones, pactos y protocolos que están regulados por el derecho internacional. Tienen carácter público y regulan situaciones de carácter público para los celebrantes.

En general, versan sobre materias que interesan al derecho interno, pero pueden ser complementadas con normas que exceden el ámbito de un país determinado.

Comprenden los tratados la regulación de cuestiones tales como la navegación, las comunicaciones, cuestiones postales, sanitarias, aduaneras y de salubridad.

Los tratados internacionales pueden ser reputados fuentes del derecho administrativo, siempre que se acepten por el ordenamiento jurídico interno y que tengan contenido administrativo.

En Guatemala la Constitución dispone en su Artículo 171 literal 1 y 183 literal k que el Congreso de la República de Guatemala, debe aprobar o no los tratados o convenios o cualquier otro arreglo internacional. En consecuencia, los acuerdos celebrados por el Estado, aprobados por el Congreso y ratificados por las partes deben ser tenidos como fuentes del derecho administrativo.

En la actualidad, y dado el proceso de globalización que están sufriendo todas las ramas del derecho, incluso el derecho administrativo, los tratados internacionales cobran importancia como fuentes, pues son muchas las materias de contenido administrativo que se encuentren; y que puedan estar en el futuro siendo reguladas por tratados.

d) Los decretos-leyes: lo usual en un Estado moderno es que exista una división de poderes, o mejor dicho una distribución de las funciones del Estado repartidas entre varios órganos a fin de que entre ellos se controlen, y así se evite la supremacía de un órgano que anule a los demás y que vuelva al Estado absolutista de antaño.

Se necesita que un órgano legisle, que uno administre, gobierne y ejecute los mandatos del Legislativo y otro que juzgue y aplique las normas a los casos concretos, haciendo una recreación constante del derecho.

Según lo establecido, las normas generales es deseable que únicamente sean emitidas por el órgano encargado de ello, o sea por el Organismo Legislativo.

Son normas jurídicas con contenido material de ley y jerarquía de ley, pero que a diferencia de ellas y debido a circunstancias peculiares, no son emitidas por el Organismo Legislativo sino por el Organismo Ejecutivo.



La Constitución Política de la República de Guatemala vigente, dispone en el Artículo 183 incisos e y f, referente a las funciones del Presidente de la República, que él puede dictar los decretos para lo que estuviere facultado por ella y dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso de la República de Guatemala en sus sesiones inmediatas.

Por separado, el Artículo 138 regula que es obligación del Estado y de las autoridades mantener a los habitantes de la nación en el pleno goce de los derechos de la Constitución garantiza. Sin embargo, en ciertos casos, como invasión de territorio, grave perturbación de la paz o calamidad pública; se puede cesar la vigencia de ciertos derechos.

O sea, que la propia Constitución autoriza el Organismo Ejecutivo a legislar pero establece limitaciones y subordina la validez de las normas dictadas a determinados requisitos, y a una aprobación posterior del Organismo Legislativo.

En Guatemala, debido a la tendencia democrática imperante en la mayor parte del siglo XX, de romper con el orden institucional vigente por medio de golpes de Estado, este caso de promulgación de decretos leyes no es nada desconocido; antes bien, se ha dado con mayor frecuencia de la deseada.



Debido a lo expuesto es interesante señalar que por el contrario, se sostiene y concede plena validez a los decreto-leyes que emite un gobierno de facto, tomando en consideración que el negársela sería una posición de carácter idealista, poco práctica y ajena a la misma realidad histórica, además de poner a prueba la validez jurídica que el Estado tiene la obligación de asegurar a sus habitantes.

En Guatemala, la misma Constitución Política de la República de Guatemala en sus disposiciones transitorias, señala que se reconoce la validez jurídica de los decretos-leyes emanados del gobierno de la República, así como todos los actos administrativos y de gobierno llevados a cabo de acuerdo con la ley; o sea, que se encarga de convalidarlos y de mantener su vigencia hasta que sean modificados o derogados por leyes posteriores.

De esa forma, resulta que los decretos-leyes con el sentido que se le da a esta expresión, pueden ser equiparados en su validez y efectos a las leyes, de forma que constituyen una fuente aceptable del derecho administrativo.

e) La costumbre: es aquella norma jurídica no escrita que no ha pasado por el proceso de formación legislativa. Es la única fuente de derecho no escrita y precede a la Ley. se constituye mediante la repetición constante de una determinada conducta en el conglomerado social, el cual, además de practicarla, presta su consentimiento general por la convicción de que es jurídicamente obligatoria.

“La costumbre consiste en un comportamiento o conducta uniforme y constante, seguida por la mayoría de las personas frente a un hecho, del cual resulta la convicción de que ese comportamiento o conducta tenga el valor de una obligación jurídica. Es la conducta uniforme que crea vínculos jurídicos obligatorios”.<sup>13</sup>

Dentro de la costumbre es plausible distinguir dos elementos esenciales, siendo los mismos los que a continuación se dan a conocer:

- Elemento objetivo o material: es referente a la repetición de una determinada conducta o comportamiento en el tiempo.
  
- Elemento subjetivo: implica el convencimiento de su juridicidad, la convicción de su obligatoriedad. Consiste en la opinión generalizada en relación a la obligatoriedad.

Actualmente, la importancia de la costumbre como fuente ha perdido vigencia, debido a que su rol solamente se mantiene entre los parámetros que la ley escrita les señala.

Dentro del derecho administrativo guatemalteco, la costumbre no es una fuente directa, sino más bien real, o sea que cuenta con la capacidad de la determinación del contenido de ciertas normas, para que éste sea fijado por el legislador. Aquí tiene preeminencia el derecho escrito.

---

<sup>13</sup> De Buen Lozano, Néstor. **El derecho administrativo laboral y la administración**, pág 23.

Tanto es así, que la Ley del Organismo Judicial señala en su Artículo 3 que contra la observancia de ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.

Es importante destacar la función de la práctica administrativa, al ser la misma un comportamiento repetido que la administración pública adopta en situaciones semejantes.

Es parecida a la costumbre, en cuanto a su elemento material pero carece del elemento psicológico, o sea de la convicción de su obligatoriedad. Es también una ordenación no escrita. Es el quehacer diario de los servidores públicos, que en la mayoría de ocasiones puede conllevar la repetición de errores.

También se le parece al precedente relativo al hecho o la decisión de un funcionario o empleado público, el que después toma a otro funcionario o empleado público con el objetivo de resolver situaciones, casos, expedientes o peticiones iguales o semejantes, ya que en la administración pública guatemalteca, el precedente o antecedente sienta criterio.

Pero, ninguno de los dos criterios antes citados tienen fuerza vinculante y por ello no se les tiene que tomar en consideración como fuentes del derecho administrativo.

f) **Jurisprudencia:** se entiende en tres sentidos distintos que son de importancia:

- Puede ser entendida como ciencia del derecho.
  
- Es tomado en consideración como la forma habitual, uniforme y constante con que los órganos jurisdiccionales aplican el ordenamiento jurídico positivo a los casos que hayan sido sometidos a su conocimiento.

Es lo que resulta de varias sentencias dictadas por los jueces, al aplicar la ley a casos concretos. En dicho sentido, se habla de jurisprudencia no obligatoria. Otros tribunales pueden seguir el mismo criterio exteriorizado por sus colegas, pero no se encuentran bajo la obligación de ello. En dicho contexto, no es una fuente del derecho administrativo.

- Es el conjunto de principios y doctrinas que hayan sido contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Aquí cumple una doble función, relativa a la ayuda de la aplicación de las normas jurídicas y a su formación.

En dicho sentido, su importancia en los inicios del derecho administrativo es innegable porque debido a que existen pocas normas positivas administrativas y ello ha ayudado en la formulación de sus principales instituciones.



Esta rama del derecho, ha tenido importancia ya que existen codificaciones que resuelven casi de la totalidad de los supuestos de hecho que acostumbran presentarse en la práctica.

“En una rama de tan creciente creación como la administrativa, la situación es diferente porque la multiplicidad de preceptos, su constante modificación, la falta de sistematización de sus reglas, la natural movilidad del trabajo administrativo y la ausencia de normas específicas dan a la tarea interpretativa de jueces y juristas un inmenso valor”.<sup>14</sup>

En la actualidad, la jurisprudencia obligatoria o doctrina legal puede ser tomada en consideración como fuente, debido a que en principio ningún tribunal se encuentra obligado a fallar de conformidad a como lo hagan otros, salvo el caso que se encuentra regulado en el Artículo 627 del Código Procesal Civil y Mercantil en el que se dispone que si se alega infracción de la doctrina legal, tienen que ser citados por lo menos cinco fallos uniformes del Tribunal de Casación que se encarguen de enunciar un mismo criterio en casos similares y no interrumpidos por otro contrario.

La Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 27 admite el recurso de casación, y con ello cabe señalar que la jurisprudencia puede ser fuente del derecho administrativo.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, pág 22.



Por otro lado, la jurisprudencia no obligatoria en el derecho administrativo resulta que es una fuente indirecta, es un medio de información sencillo para la acertada resolución de los casos.

Además, se tiene que tener presente que así es en los Estados positivistas, en los que es predominante el derecho escrito.

g) Analogía: consiste en un proceso de auto-integración al aplicarse en ausencia de texto expreso en un determinado caso, una ley que rige en casos análogos.

Es relativa a la aplicación de una norma jurídica, que está prevista para un caso o una situación determinada, a otro caso o situación distinta, que no se encuentra contemplada normativamente, pero que guarda similitud con la primera, en cuanto a los hechos e identidad, a las razones, fundamentos y finalidades contempladas al dictar la norma que se aplicará.

La analogía ha tenido, como es de suponer aplicación en los albores del derecho administrativo en razón de la carencia de normas positivas, que obligó a recurrir a ello de forma frecuente; con la finalidad de solucionar las situaciones que se presentaban.

h) Principios generales del derecho: no existe consenso en la doctrina en lo relacionado a los mismos, debido a que algunos señalan que son los principios del derecho de gentes, otros dicen que son de la moral o de los valores supremos que

pueden normar la conducta humana, y que se fundamentan en la conducta racional y en la realidad histórica; y además que expresan valores básicos de un ordenamiento jurídico.

Otros sostienen que los principios generales del derecho no provienen exclusivamente de una de estas fuentes, sino de todas ellas en conjunto.

De cualquier forma que se les considere, estos principios generales son fuentes indirectas, y supletorias que se tienen que observar de forma especial en caso de falta, oscuridad, ambigüedad o insuficiencia de la ley.

i) La doctrina: consiste en el estudio de carácter científico que llevan a cabo los juristas acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, con la finalidad de interpretar sus normas y de señalar las reglas de aplicación.

La doctrina se encuentra integrada por el conjunto de opiniones, teorías y sistemas elaborados por los tratadistas y publicistas del derecho y se encuentra expuesta en obras y trabajos.

En las épocas pasadas, fue una de las fuentes formales esenciales, debido a que la opinión fundada de grandes jurisconsultos se tenía como vinculante. Hoy constituye una fuente de tipo indirecto o mediato y de aplicación subsidiaria. Es más bien una



fuentes de conocimiento profundo.

Tiene como fuente auxiliar gran importancia dentro del derecho administrativo debido a que ha ido influyendo sobre el legislador al irle transmitiendo sus ideas y las tendencias del ordenamiento jurídico que se tienen que seguir, o señalando sus errores. Su influencia también se ha dejado sentir sobre autoridades administrativas.

Por su origen ajeno al proceso de creación de la Ley en los estados actuales, no es obligatoria su aplicabilidad.

Sin embargo, la labor doctrinal de los estudiosos del derecho debe ser considerada siempre como una labor importante y constructiva; que busca soluciones a los más álgidos y actuales problemas de alcance jurídico.

Entre las distintas fuentes formales del derecho administrativo, existe una relación de jerarquía o de prelación. Esto se refiere, al orden en que tienen ser tomadas a cuenta en los casos concretos que se susciten. Este orden lo fija el ordenamiento jurídico de cada lugar.

En el caso de Guatemala, el orden es el siguiente: la Ley, los decretos-leyes, los tratados internacionales, los reglamentos, la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho y la doctrina.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones, que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República que serían nulas las leyes y las disposiciones gubernativas que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

La ley es la fuente del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia la complementará. La costumbre regirá solamente en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.

Contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario. Los tribunales observarán siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política sobre cualquier ley o tratado, salvo los de derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno. Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos, y carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de categoría superior.

Al hablar de la interpretación de la ley se señala que el conjunto de la misma, es de utilidad para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero que los pasajes oscuros se podrán aclarar atendiendo a su finalidad y espíritu, a su historia, a disposiciones sobre casos análogos y a los modos como parezca más de conformidad a la equidad y a los principios generales del derecho.



### 3.4. Codificación del derecho administrativo

“El derecho administrativo consiste en un derecho relativamente nuevo, y se puede señalar que surge a raíz de la Revolución Francesa y más específicamente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y a partir de ello el particular deja de ser un objeto del monarca y pasa a ser sujeto y por ello tiene derechos y obligaciones y se encuentra facultado frente a la administración limitada”.<sup>15</sup>

Por su aparición relativamente tardía en el devenir de la historia jurídica, se ha cuestionado en alguna forma y en épocas pasadas la existencia del derecho administrativo como una rama autónoma del derecho público. Este cuestionamiento también se ha hecho no solamente por su relativa y reciente aparición, sino debido a que es un derecho que no se encuentra codificado.

La tendencia de los ordenamientos jurídicos modernos, es el de encontrarse codificados. Ello es referente, a estar contenidos en cuerpos legales homogéneos y sistematizados que regulan materias similares, y ello se materializa agrupando las distintas leyes que regulan materias con similitud en un solo cuerpo orgánico.

Además, existe una autonomía científica debido a que tienen una materia propia y perfectamente diferenciada, y regulada por principios especiales propios y es objeto de

---

<sup>15</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, pág 21.



metodología única. Su autonomía jurídica, deriva de que es una rama del derecho público que cuenta con finalidad y objeto propio. Se encuentra estructurado como una rama de derecho, y ello se percibe al observar la cantidad de normas que regulan la materia administrativa; y la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Además cuenta con autonomía didáctica, debido a que es objeto de especial enseñanza, aprendizaje y especialización.

“El derecho administrativo, se estudia no solamente dentro de las aulas universitarias, al igual que otras ramas del derecho, sino que se enseña fuera de ellas a los terceros interesados en tener conocimiento de sus instituciones, a los que coadyuban en el cumplimiento de su normativa y especialmente a los encargados de cumplir primordialmente con la función administrativa del Estado, los empleados y funcionarios públicos, quienes forman la clase de los servidores públicos”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> **ibid**, pág 25.





## CAPÍTULO IV

### **4. EL derecho administrativo del trabajo y la intervención del Estado en las relaciones laborales**

El binomio que integran el derecho individual de trabajo y el derecho colectivo de trabajo, no termina normalmente con el ordenamiento jurídico relacionado a esa dualidad, y por ende es necesaria otra normativa como lo es el derecho procesal de trabajo, y las normas sobre la administración laboral, y por ende los procedimientos administrativos laborales.

#### **4.1. Definiciones**

“Derecho administrativo del trabajo es el conjunto de instituciones y normas que disciplinan la acción del Estado, en el ejercicio de su función de garantizar y hacer efectivo el cumplimiento de los preceptos legales, que con carácter imperativo y, por tanto, inderogables por la voluntad de las partes del contrato o de la relación de trabajo, se encuentran dirigidos a resguardar y realizar, con mayor o menor grado de intensidad, en la protección del trabajador, en cuanto a su persona, a su capacidad de trabajo, y a las condiciones de bienestar social”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**, pág 44.



La intervención estatal, en el llamado problema social, en la organización de las relaciones entre patronos y trabajadores, en beneficio de los desposeídos y por interés que la producción y la paz social revisten importancia para los poderes públicos, y han conducido a la creación de organismos y preceptos peculiares, cuya finalidad es relativa en la reglamentación del trabajo. El derecho administrativo del trabajo es reivindicador y protector.

“El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, así como de leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la administración pública y de la administración social del trabajo”.<sup>18</sup>

Al definir el derecho administrativo del trabajo, se está hablando de derecho laboral, y a su vez del derecho social, debido a que se estructura en derecho social, y consecuentemente se va encaminando a la administración pública y social y por ende, va encaminado a la administración pública y social, a la asistencia, tutela y reivindicación de la clase trabajadora.

El derecho administrativo del trabajo tiene una función legislativa y administrativa, siendo el mismo el que se encarga del orden positivo y científico, alentando y fecundando la ciencia de la administración social.

---

<sup>18</sup> Guerrero, Eugenio. **Relaciones laborales**, pág 23.

#### **4.2. Naturaleza social del derecho administrativo del trabajo**

Es indiscutible que en el derecho administrativo laboral, no se toma en consideración el orden público, el contrato individual, ni tampoco el colectivo, ni las relaciones laborales.

La función de la administración pública es principalmente política, al ejercer otras funciones y más cuando por mandato constitucional, desarrolla funciones sociales, aun y cuando conserva su calidad de autoridad pública, y se tiende a socializar la actividad política.

La teoría social de la Constitución Política en el derecho administrativo del trabajo, influye en la parte política. “Es el conjunto de principios, instituciones y normas, que en función de integración, protegen y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.<sup>19</sup>

El derecho administrativo del trabajo, encuentra su fundamento para dar el debido cumplimiento a sus preceptos sociales, en el orden público.

Tanto el derecho administrativo del trabajo y el de previsión social, se encuentran enfocados para su aplicación exclusivamente a la clase obrera, a los trabajadores, para su dignificación, tutela y reivindicación, y también son objeto de asistencia, tutela y

---

<sup>19</sup> **Ibid**, pág 45.

reivindicación de los que viven de su trabajo material e intelectual, y de los económicamente débiles y de esta forma se encuentra el fundamento del derecho en estudio.

La transparencia que envuelve a la teoría social del derecho administrativo de trabajo, no ha sido aplicada debido a que los funcionarios administrativos aprovechan su fuerza política para pasar por encima de los trabajadores.

“Las contradicciones tienen lugar no solamente en las relaciones de producción, sino dentro del régimen constitucional formado por ideologías y principios contradictorios, provenientes de la diversidad de normas que componen la Constitución, como lo son normas políticas y normas sociales, de donde se deriva el hibridismo que propicia el imperio del régimen político, sobre el régimen social; incompatible uno y otro en cuanto a su función y destino”.<sup>20</sup>

#### **4.3. Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

Es una institución rectora de la administración pública en materia de Trabajo y Previsión Social, encaminada por disposición legal, mediante un Ministro a quien le corresponde formular, dirigir, coordinar y supervisar la política de esta institución, esencialmente

---

<sup>20</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**, pág 234.



encargada de potenciar las relaciones laborales, sustentadas en el diálogo, la concertación social y la participación tripartita.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social en Guatemala consta de dos subsecretarías: trabajo y previsión social donde las preocupaciones de la realidad, se integran con el órgano rector y las políticas públicas.

Las dos subsecretarías se encuentran a cargo de un Viceministro, el cual es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, quien es el supremo administrador por imperativo constitucional.

En materia de seguridad social, se vinculan con el gobierno las políticas públicas mediante la Subsecretaría de Previsión Social mediante la Dirección General de Inspección de Trabajo y Dirección General de Previsión Social.

La Dirección General de Trabajo, es un órgano autónomo, descentralizado de la administración de trabajo, que se encarga esencialmente de propiciar el mantenimiento de la armonía en las relaciones entre empleadores y trabajadores; de facilitar la constitución de organizaciones sindicales y cumplir con las funciones que el Código de Trabajo y demás leyes le señalan en cuanto a su régimen y registro; facilitar la negociación y contratación colectiva en orden a la determinación de condiciones equitativas de trabajo; aplicar los procedimientos de conciliación, y promover la mediación y el arbitraje, para la atención de los conflictos colectivos de carácter

económico o de intereses de conformidad con las normas y procedimientos establecidos; aplicar los procedimientos administrativos de conciliación, y promover la mediación y el arbitraje, en los conflictos individuales y diferencias colectivas de trabajo que se susciten entre trabajadores y empleadores; registrar los contratos y convenciones colectivas de trabajo y llevar archivo de los mismos; proponer a nivel superior las reformas necesarias para mejorar la aplicación y cumplimiento de la normativa laboral e ilustrar a empleadores y trabajadores en el mejor cumplimiento de las normas laborales.

La misión institucional de la Dirección General de Trabajo, consiste en contribuir a modernizar y hacer más equitativa las relaciones laborales, velando por el cumplimiento normativo y promoviendo la capacitación de las partes de esas relaciones, para regularlas sobre la base de la autonomía colectiva y el desarrollo de relaciones de equilibrio entre los actores favoreciendo de esa forma el desarrollo de Guatemala.

En una perspectiva jerárquica, la estructura de la Dirección General de Trabajo contempla una jefatura máxima a cargo de un funcionario denominado Director General de Trabajo, para velar por el cumplimiento fiel de la legislación laboral.

Su función tiene por objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y las normas básicas de higiene y seguridad ocupacionales, como medio de prevenir los conflictos laborales; y velar por la seguridad en el centro de trabajo.

#### 4.4. Génesis del derecho administrativo del trabajo

“Durante las primeras décadas del siglo XIX, el derecho administrativo del trabajo, surge como una organización asignada al ámbito de los ministerios existentes y su crecimiento fue por el mayor volumen de las operaciones realizadas; y de la necesaria especialización que las tareas imponían”.<sup>21</sup>

A los organismos de esa categoría, se les pueden atribuir distintas denominaciones: ministerio, secretaría, instituto o departamento.

Actualmente, en la mayoría de países se encuentra integrado por el Ministerio de Trabajo, en donde se acostumbra contar con diversas direcciones y departamentos dedicados a la atención de los temas de trabajo, de seguridad social y de los servicios administrativos comunes. Originalmente, el derecho de trabajo era reputado como parte que integra el derecho administrativo, y también se tiene que mencionar que si por una parte el derecho laboral ha motivado en el administrativo, a su vez ha sido el cauce jurídico por donde ha transcurrido aquél, hasta llegar a convertirse en rama autónoma.

La política intervencionista del Estado, en la cuestión social, primeramente, se produjo en Guatemala por la vía legislativa, creando derechos y garantías a favor de los trabajadores.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, pág 236.

A la creación de órganos, para la intervención administrativa, en los problemas laborales, procede una etapa de estudio de los mismos, por organismos más o menos oficiales.

#### **4.5. Nuevo derecho administrativo del trabajo**

El derecho administrativo, se ha vuelto una tradición y el nuevo derecho social, que aún no es comprendido, y es una rama de derecho administrativo y por ende pertenecientes al derecho público.

En todos los países, se han creado organismos administrativos del trabajo, que llevan distintos nombres o designaciones, pero sus fines, tienden a la protección del trabajador; al mismo tiempo que a la protección de la sociedad.

El derecho administrativo del trabajo, es una rama del derecho del trabajo y disciplina integrante del derecho social. En la Constitución Política, se establece la facultad reglamentaria de las leyes del trabajo.

Lo que se tiene que entender, es que a pesar de que sea una función que tenga una íntegra relación con una autoridad que emana del derecho público administrativo, puesto que el nuevo derecho administrativo del trabajo, trata un nueva función social, laboral, encomendada ésta al Estado moderno, y aún más su función es exclusivamente social, por lo que se tiene que entender, que es referente a la ejecución

de leyes, de carácter social, debido a que se identifica por tener un contenido revolucionario, protector y reivindicador de los trabajadores.

El nuevo Estado guatemalteco y los poderes públicos y sociales del mismo, emanaron de las nuevas normas constitucionales, agrarias, laborales, asistenciales, culturales y de previsión social y así mismo facultan a las autoridades administrativas políticas para el desarrollo de las actividades sociales.

Como consecuencia a la transformación que sufrió el derecho administrativo, apareció uno nuevo en relación a las funciones sociales, las cuales se encontraban encomendadas al Organismo Legislativo.

Los nuevos órganos administrativos del Estado de derecho social, originaron el nacimiento de un nuevo derecho administrativo del trabajo, frente a las normas de otros órganos administrativos del Estado político y los órganos jurisdiccionales del trabajo.

Las relaciones sociales entre el Estado y sus servidores, quedaron segregadas de forma definitiva a la función pública, y dejaron de formar parte del derecho administrativo en general, para la integración de una materia del derecho del trabajo.

El derecho administrativo del trabajo, impone en consecuencia, tanto a los empleadores, como a los trabajadores, sobre todos aquéllos, ciertos deberes esencialmente sociales, en el sentido de que su cumplimiento, se exige en interés de la sociedad completa



organizada como Estado. De ello, deriva que estos deberes adquieran el carácter de deberes de derecho público. Existen frente al Estado y no en relación mutua, si bien indirectamente surten a veces también efectos sobre esta.

#### **4.6. Estudio jurídico del derecho administrativo laboral y la intervención estatal**

El derecho laboral es una rama del derecho cuyos principios y normas jurídicas tienen por objetivo la tutela del trabajo humano, productivo, libre y por cuenta ajena. El mismo consiste en el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las relaciones entre empleador, trabajadores, asociaciones sindicales del Estado. El derecho del trabajo se encarga de normar la actividad humana lícita y prestada por un trabajador en relación de dependencia a un empleador a cambio de una contraprestación. Consiste en un sistema normativo heterónimo y autónomo que regula determinados tipos de trabajo dependiente y de relaciones laborales.

De esa forma, el concepto de trabajo al que presta atención el derecho laboral es la actividad realizada por un humano que produce una modificación del mundo exterior, a través de la cual aquél se provee de frutos son atribuidos libre y directamente a un tercero.

El fenómeno social para poder dejar y evitar que todo esto ocurra dentro de lo que es el derecho laboral del trabajo genera unas relaciones asimétricas entre las partes contratantes, en las que existe una parte fuerte y una parte débil.



Por ende, el derecho laboral tiene una función tuitiva con respeto al trabajador, tendiendo sus normas a restringir la libertad de empresa para proteger a la parte débil frente a la fuerte, y persiguiendo así fines de estructuración social tutelada.

Los sujetos de la relación laboral son los trabajadores, considerados individuales colectivamente, y el empleador.

En las constituciones se contemplan las garantías y libertades que tienen los individuos y la protección de que gozan al Estado. En ellas han comenzado a incorporarse derechos sociales que regulan garantías mínimas asegurables para los trabajadores, y frente a sus empleadores. Es así como empiezan a aparecer, en los textos constitucionales, principios y derechos laborales que adquieren el rango normativo máximo.

Entre ellos se pueden mencionar: derecho al trabajo, derecho al salario mínimo, indemnización ante despido injusto, jornada de trabajo, descanso semanal y las vacaciones, seguridad social, estabilidad de los funcionarios públicos, seguridad e higiene en la empresa para tener un ambiente limpio y sano de trabajo, derecho de sindicación, derecho de huelga y de cierre patronal, derecho a negociar colectivamente.

Los ordenamientos jurídicos, iniciaron la tendencia de separar la legislación laboral de las demás disciplinas jurídicas, y elaborar códigos que fueran especializados en relación a la materia, muchos de ellos basados en los principios de justicia social, de

donde se extraen los principios tales como salario mínimo, derecho de sindicalización y negociación de convenciones colectivas.

El Código de Trabajo de cada Estado, es aquel que contendrá las disposiciones legales que regularán las relaciones laborales, debido a que contiene todos aquellos derechos y obligaciones para empleadores y trabajadores; así como también estipulará todas aquellas sanciones en caso de infracciones a las normas legales.

En algunos ordenamientos existen leyes ordinarias especiales, que rigen la materia laboral, como una ampliación de la normativa general encontrada en los códigos civiles o los códigos de trabajo.

También existen leyes que en su naturaleza, vienen a añadirse a la legislación laboral en temas particulares y bien específicos.

Un último eslabón de la legislación laboral, se encuentran normas que pertenecen a otras disciplinas como el derecho comercial y el derecho civil, que se aplican en forma subsidiaria para suplir las cuestiones no previstas en aquella.

Los principios generales de derecho laboral tienen, por lo general dos funciones fundamentales: fuentes supletorias, cuando la ley deja vacíos o lagunas y no existe jurisprudencia, uso o costumbre aplicable, los principios de derecho de trabajo entran como suplemento; y las fuentes interpretadoras que sirven también para interpretar la

normativa vigente, cuando esta sea confusa o existan diversas interpretaciones posibles.

a) Principio protector: consiste en el principio de mayor importancia del derecho laboral. Es el que lo diferencia del derecho civil. Parte de una desigualdad, por lo que el derecho laboral trata de proteger a una de las partes del contrato de trabajo para equipararla con la otra, a diferencia del principio de igualdad jurídica del derecho privado.

El principio protector contiene tres reglas:

- Reglas más favorables: cuando existe concurrencia de normas, debe aplicarse aquellas que es más favorable para el trabajador.
  
  - Regla de la condición más beneficios: una nueva norma no puede desmejorar las condiciones que ya tiene un trabajador.
  
  - Regla *in dubio pro oprario*: entre interpretaciones que puede tener una norma, se debe seleccionar la que más favorezca al trabajador.
- b) Principio de irrenunciabilidad de derechos: el trabajador está imposibilitado de privarse, voluntariamente, de los derechos y garantías que les otorga la legislación laboral, aunque sea por beneficio propio. Lo que sea renunciado está viciado de nulidad absoluta.



La autonomía de la voluntad, no tiene ámbito para los derechos irrenunciables. Esto evidencia que el principio de la autonomía de la voluntad de derecho privado, se ve severamente limitado en el derecho laboral.

Así, un trabajador no puede renunciar a su salario, o aceptar uno que sea menor al mínimo establecido por el ordenamiento.

c) Principio de continuidad laboral: le otorga la más larga duración posible al contrato de trabajo, por el hecho de ser esta la principal o única fuente de ingresos al trabajador.

d) Principio de primacía de la realidad: no importa la autonomía de la voluntad, sino la demostración de la realidad que reina sobre la relación entre trabajador y empleador. De esa forma, ambos pueden contratar una cosa, pero si la realidad es otra, es esta última la que tiene efecto jurídico.

e) Principio de razonabilidad: tanto el trabajador como el empleador deben ejercer sus derechos y obligaciones de acuerdo a razonamiento lógicos de sentido común, sin incurrir en conductas abusivas del derecho de cada uno.

f) Principio de buena fe: se presume que las relaciones y conductas entre trabajadores y empleadores, se efectúan de buena fe. Por el contrario, aquel que invoque la mala fe, tiene que demostrarla.

“El contrato individual de trabajo, es un convenio mediante el cual una persona física se compromete a prestar sus servicios a otra persona, bajo el mando de este a cambio de una remuneración. Para que exista este contrato, se hace necesaria la presencia de tres elementos que son: prestación personal de servicios, remuneración, subordinación jurídica”.<sup>22</sup>

Un contrato de plazo fijo sería aquel que requieren los servicios de un trabajador por un determinado período, terminado el cual, se considera extinto el contrato. Un contrato de obra determinada, es aquel en que se solicitan los servicios de un trabajador para la ejecución de la obra. Finalizada la obra, el contrato se considera extinto. La extinción del contrato laboral por tiempo o por obra determinada, no suponen responsabilidad para ninguno de las dos partes.

Es importante señalar que un contrato de plazo fijo, que sea prorrogado constantemente a ser considerado un contrato de tiempo indefinido, porque aplica el principio de primacía de la realidad.

Los contratos de tiempo indefinido, son aquellos contratos que no estipulan una fecha o suceso que le otorgue finalización al contrato de trabajo. Ciertamente, son los contratos que permitan a los trabajadores lograr la estabilidad laboral con el tiempo de prestación de sus servicios.

---

<sup>22</sup> Krotoschin, Ernesto. **Instituciones de derecho del trabajo**, pág 29.

El empleador tiene poder de dirección de la empresa, poder de mando, disciplinario y sancionatorio, además del *ius variandi*.

El salario o remuneración, es el pago que recibe en forma periódica un trabajador de mano de su empleador a cambio del trabajo para el que fue contratado. El empleado recibe un salario a cambio de poner su trabajo a disposición del empleador, siendo éstas las obligaciones principales de su relación contractual. Cuando los pagos son efectuados en forma diaria, recibe el nombre de jornal.

La jornada es el número máximo de horas que un empleador puede exigir de un trabajador. La jornada, es el número de horas que el trabajador debe trabajar por día. El horario es simplemente la distribución de la jornada, a través de las distintas horas del día.

Comúnmente, las jornadas extraordinarias deben pagarse adicional y con un valor monetario superior a la jornada usual. Además, cada ordenamiento jurídico impone un límite de duración a la jornada; que no puede sobrepasarse ni aún pagando el empleador el tiempo extra.

Las vacaciones corresponden a una determinada cantidad de tiempo que el trabajador puede ausentarse de su trabajo, sin dejar de percibir su remuneración, por un acumulado de horas laboradas.



Lo relacionado a la salud ocupacional, es de interés público. La salud ocupacional, tiene como objetivo la seguridad física y mental del trabajador, así como protegerlo contra riesgos.

Los empleadores, tienen las siguientes obligaciones: asegurar contra riesgos del trabajo, investigar los accidentes y enfermedades profesionales que ocurran y eliminar o controlar sus causas, denunciar los accidentes y enfermedades ante la autoridad administrativa designada.

La negociación colectiva, es aquella que se lleva a cabo entre los trabajadores de una empresa o sector, normalmente reunidos a través de un sindicato o grupo de sindicatos y la empresa o representantes del sector.

La finalidad de la negociación, es llegar a un acuerdo en cuanto a las condiciones laborales aplicables a la generalidad de los trabajadores del ámbito en el que se circunscribe la negociación.

En ocasiones, como medida de presión para la negociación y para hacer cumplir los acuerdos cuando consideran que no han sido cumplidos, los trabajadores pueden acudir a la huelga.



“Un sindicato, es una asociación integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relacionados con su actividad laboral o con respeto al centro de producción, o al empleador con el que están relacionados contractualmente”.<sup>23</sup>

Los sindicatos por lo general negocian en nombre de sus afiliados, los salarios y condiciones de trabajo dando lugar al contrato colectivo del trabajo.

La administración tiene formas propias de llevar a cabo la exteriorización de sus acciones, entre las que se encuentran las formas jurídicas de carácter administrativo como lo son los actos, hechos, actos administrativos, reglamentos y contratos administrativos que se elaboran, emiten y extinguen mediante los procedimientos regulados para el efecto.

La función administrativa, es la actividad desarrollada por los órganos públicos, para la ejecución y gestión inmediata de los cometidos estatales, que se hacen efectivos mediante actos y hechos de carácter jurídico a través de un procedimiento reglado.

Diversas son las formas de expresión del acto administrativo. La actividad administrativa, realiza dentro de su esfera, la finalidad principal del Estado, que consiste en dar satisfacción al interés general, y ello abarca las medidas que sean necesarias para salvaguardar el orden público, o sea la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, mediante intervenciones tendientes al fomento de la actividad de los

---

<sup>23</sup> **Ibid**, pág 49.

particulares y mediante los servicios públicos, que se encarguen del otorgamiento de prestaciones para la satisfacción de las necesidades colectivas.

“Como esa actividad se lleva a cabo, en forma de función administrativa y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales, es necesario hacer, aunque sea en una forma somera, la caracterización de los actos administrativos de mayor importancia”.<sup>24</sup>

Para la caracterización de los actos administrativos, se toma como base la naturaleza del mismo acto y las voluntades que tienen intervención en su formación, así como también la relación que esas voluntades guardan con la ley, su contenido y efectos jurídicos.

El Estado asume la responsabilidad de las relaciones humanas, y busca brindar protección al interés general, mediante actos administrativos o decisiones ejecutorias, y además emana de su misma potestad pública, o de algunos organismos descentralizados que legalmente pueden tener esa facultad.

A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas.

---

<sup>24</sup> Maldonado, Héctor. **Derecho del trabajo**, pág 78.

Consiste en una declaración unilateral y concreta, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública, y crea, reconoce, modifica y extingue, una situación jurídica subjetiva y su finalidad consiste en la satisfacción del interés general.

El acto administrativo, no ha sido precisado con exactitud en la legislación guatemalteca, pero su conocimiento doctrinal consiste en la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

“El acto administrativo es la declaración unilateral, no normativa de la administración, sometida al derecho administrativo. Su noción, es la clave dentro de la disciplina, aunque se presenta inicialmente como un punto enigmático y discutido. El acto administrativo, presupone la existencia de un actuar por parte de la administración, esta actuación o bien crea cargas y obligaciones a los administrativos o bien les otorga beneficios y derechos. Es una conquista del Estado de derecho, y no es concebible la existencia de un Estado, no sometido al derecho, al presuponer una jerarquía de normas, cuyos mandatos desembocan en realizaciones concretas”.<sup>25</sup>

El acto administrativo, se va gestando a través de las cuales surgen los actos que realizan, con trascendencia jurídica exterior, los órganos de la administración, que solamente tiene lugar y sentido, en el acto administrativo, en una administración

---

<sup>25</sup> *Ibid*, pág 79.



subordinada a la ley y controlada con base a ella, ya que si la administración fuera soberana, que carecería de trascendencia la noción del acto administrativo fiscalizable.

El acto refleja, un obrar intencional de la administración, con posible trascendencia exterior frente a los administrados. Los actos administrativos son por ende, jurídicos y suponen actuaciones concretas y relaciones generales.

“El acto administrativo laboral, es toda manifestación de voluntades de trabajadores o patronos encaminados a producir efectos jurídicos”.<sup>26</sup>

La división de la Constitución Política la conforman dos partes, una donde se encuentran la política y en la otra se encuentra la parte social. La primera, encuentra las garantías individuales, los poderes públicos y la responsabilidad de los funcionarios, y con lo que respecta a la segunda, la integran los poderes sociales, administrativos y jurisdiccionales.

Frente a los órganos administrativos descentralizados del derecho público administrativo que no tienen carácter de autoridades, los órganos administrativos descentralizados, del derecho social administrativo. Los institutos descentralizados de la administración social, ejercen funciones de autoridad ejecutiva en diversas actividades, que tienen carácter de organismo fiscal autónomo.

---

<sup>26</sup> Manuel Alonso, Olea. **Derecho del trabajo**, pág 68.



Solamente pueden ser objeto de derecho del trabajo los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, abogados, médicos e ingenieros y en cuanto a la disciplina en estudio es importante señalar que es reivindicatoria de los trabajadores.

Los actos administrativos del poder ejecutivo y de sus órganos o agentes en el ejercicio de sus funciones sociales o de autoridades sociales, repercuten en los administrados que pertenezcan a las clases sociales, es decir, a los trabajadores o a los patrones.

En consecuencia, el acto administrativo laboral no tiene las mismas características que el acto administrativo público, aunque los dos sean dictados por la autoridad pública, si bien el acto administrativo del trabajo, se configura dentro de la teoría de las relaciones sociales y no de las públicas.

El derecho administrativo del trabajo es el conjunto de normas reglamentarias de la actividad laboral emanadas del poder ejecutivo, que actúa como custodio de los derechos y mediando en conflictos laborales, en ejercicio de su poder de policía, complementando la función judicial, siendo sus decisiones en caso de desconocimiento de derechos subjetivos, revisables por la justicia, para velar por el cumplimiento de las normas laborales.

El derecho administrativo del trabajo, produce los efectos de la tutela jurídica y las autoridades pueden proceder por oficio o a instancia de parte, en relación con el acto, o también, podría ser por medio de una denuncia, por parte de los trabajadores, para que



se dicte la resolución correspondiente.

Por otro lado, a los actos administrativos del trabajo que provienen de autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones sociales, o de autoridades sociales porque tiene que quedar bien establecido, que hay dependencias u organismos con funciones sociales.

En el derecho administrativo del trabajo, el acto administrativo social es unilateral, aun cuando intervenga el poder ejecutivo. El acto administrativo laboral, produce no solamente efectos jurídicos, sino también sociales.

El acto administrativo laboral es una declaración unilateral de autoridad, en función de satisfacer los intereses de los trabajadores y también de reivindicarlos.

Los actos administrativos, pueden ser a su vez individuales o generales. Los primeros, aparecen si la declaración se dirige a una o mas personas determinadas, pero si se dirige a una pluralidad de personas, agrupadas de hecho o integrantes de un sindicato, el acto es general y su función en uno y otro caso es eminentemente social.

Por otra parte, también pueden ser unilaterales y bilaterales. Son unilaterales, cuando la creación proviene de la exclusiva voluntad de la administración pública, expresada mediante un órgano especial o de cualesquiera de sus agentes y es bilateral, cuando concurren dos voluntades, éstas son, la de la administración y la del administrado.



Si el acto se extiende en la comunidad, es un acto administrativo público, en tanto, que si el acto administrativo sólo es aplicable a trabajadores o patronos, entonces tiene el carácter de social.

El acto administrativo laboral, proviene tanto de la administración pública, como de la administración social, o sea, de autoridades públicas o de autoridades sociales, en el ejercicio de sus funciones laborales.

Existe una gran relación, entre el acto administrativo y el acto administrativo público, y entre los mismos se encuentran las mismas características formales, pero aún así, existen determinadas diferencias, ya que su naturaleza no es del todo coincidente.

En el primero, se encuentra que su estructura y contenido es el mismo, así que por consecuencia se dirige a obtener más rápido el cumplimiento de las leyes de trabajo, y va al lado de la teoría del derecho del trabajo y de su disciplina procesal. Ambos persiguen los mismos objetivos sociales, y son la tutela y reivindicación de los trabajadores.

Pero, de forma contraria ello no puede ocurrir si se trata de actos administrativos públicos, debido a que aquí, solamente se reconoce el derecho de un particular, y no la generalización del beneficio a favor del trabajador y de la clase obrera.

Consecuentemente, la naturaleza del acto administrativo laboral, no puede ser más que social, en relación a su función y destino y aun cuando se trate de que intervengan en el acto autoridades de carácter público, la función también se tiene que revestir de tipo social.

Los actos administrativos de trabajo, se encuentran plasmados en las leyes y en los reglamentos y consecuentemente, las infracciones de las normas relativas, dan origen a la producción de los actos administrativos y también sus sanciones, aún más cuando se trata de patrones, debido a que cuando el acto administrativo se refiere a los trabajadores, son las mismas normas de trabajo.

La concreción de ese cometido, se puede lograr solamente mediante las funciones legislativas y jurisdiccionales. Sin duda, no basta la creación de la norma y su aplicación de la esfera judicial.

Esa labor no es suficiente, y necesita una acción continua con la finalidad de cumplir, ejecutar materialmente esa finalidad estatal. Por ende, se desarrolla una actividad concreta y práctica.

De esa forma, se reitera el sentido social, y es proyecto del derecho administrativo del trabajo, protege a la clase trabajadora, aunque no se tenga pasar por alto, que en sus mismas normas, existen funciones reivindicatorias.





Cualquiera que sea el acto de autoridad pública o social, entre las que se encuentre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o de autoridades sociales como lo son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en el ejercicio de sus funciones sociales, realizan actos administrativos en relación con los trabajadores o patrones y estos actos producen a su vez efectos jurídicos, que lleven la obligación de acatar el acto de que se trate, ya que se funda en la ley o en su fuente supletoria.

Se tienen que señalar claramente, cuales son los actos administrativos de las autoridades administrativas públicas.

La regulación procesal y administrativa integra el derecho de trabajo, configurándose así de una forma similar al derecho administrativo, como un sector del ordenamiento jurídico que integra toda regulación sustancial y adjetivo para el refuerzo del cumplimiento relacionado al trabajo asalariado y a las relaciones colectivas de trabajo.

Las funciones que lleva a cabo la administración de trabajo concentran de forma principal pero no exclusivamente en dos áreas que son la vigilancia y la exigencia de cumplimiento de la normativa laboral y el funcionamiento del mercado de trabajo.

El derecho administrativo de trabajo, constituye un requisito para el correcto funcionamiento de la combinación de normas laborales-sujetos laborales, debido a que



su objetivo central consiste en dirigir, monitorear, intervenir y asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral para alcanzar un ambiente sano, seguro, eficiente, cubierto de confianza en las relaciones de trabajo.

El derecho del trabajo, con la finalidad de lograr el fiel cumplimiento y observancia de los derechos subjetivos de los trabajadores, no solamente contempla sanciones de ineficacia de los actos y contratos que se llevan a cabo sin respetar esos derechos, como la nulidad que opera en el derecho civil, sino que se vale de la acción fiscalizadora de órganos de la administración del Estado, integrantes así, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como lo son sus dependencias: Dirección General de Inspección al Trabajo, Departamento Nacional de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Al señalar el derecho administrativo del trabajo, se tiene que entender en un sentido amplio, la acción del Estado destinada a crear normas laborales fundamentalmente por la vía legislativa, establecer políticas sociales y laborales a corto, mediano y largo plazo con la finalidad de lograr un funcionamiento acorde del sistema de relaciones de trabajo; y velar por el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social.

El derecho administrativo del trabajo, es el conjunto de actividades de la administración pública, en materia de política nacional de trabajo.



Se encuentra integrada, por un conjunto de instituciones responsables, reunidas ellas en un sistema, siendo los Ministerios de Trabajo los entes rectores. En Guatemala el Ministerio de Trabajo y Previsión Social constituye la entidad auténtica de la administración del trabajo, y conjuntamente con otras entidades, tiene por finalidad central integrar las políticas sociales con relación a las preocupaciones en el ámbito laboral y del empleo.



## CONCLUSIONES

1. El derecho administrativo del trabajo no cumple con la adecuada reglamentación de las condiciones en que se desenvuelven las empresas, ante el crecimiento de la actividad comercial e industrial tendiente a su progreso, y de necesidad para el resguardo de los derechos de los trabajadores; para la existencia de una armonía en las relaciones laborales en Guatemala.
2. No se asegura la aplicación efectiva de la legislación mediante la intervención de la Inspección General de Trabajo, y se recurre a la negociación colectiva en los campos en los que la ley no se pronuncia, impidiéndose con ello una infraestructura del Estado dedicada a la protección de los derechos y a la pronta ayuda a la resolución de conflictos entre empresas y trabajadores.
3. Los órganos administrativos y los tribunales especiales, no abordan los conflictos laborales y los desacuerdos relativos a problema de trabajo de forma adecuada, y ello no permite la solución a problemas de trabajo y armonía en las relaciones laborales para que los trabajadores, empresas y organizaciones ejerzan sus derechos en la sociedad guatemalteca.
4. El derecho administrativo del trabajo no cumple con su función de mecanismo institucional, relacionada con que el Estado sea quien intervenga en las relaciones laborales en el país como aparato gubernativo, para que se garantice y se tutelen



los derechos de los trabajadores y se cumpla con la función de entidad reguladora de las relaciones laborales.

## RECOMENDACIONES

1. **La Inspección General de Trabajo, debe velar para que el derecho administrativo laboral se encargue de cumplir y reglamentar las condiciones necesarias para el desenvolvimiento empresarial, y para el crecimiento de la actividad industrial y comercial, asegurando con ello los derechos de los trabajadores, y permitiendo una armonía en las relaciones de trabajo en el país.**
2. **La Organización Internacional de Trabajo (OIT), debe asegurar la aplicación de la legislación mediante la intervención estatal, y no recurriendo a la negociación colectiva en los campos en que la ley no se pronuncia, limitando con ello una infraestructura del Estado que se pueda dedicar a proteger los derechos laborales y la eficaz y rápida ayuda para la resolución de conflictos entre los trabajadores y las empresas guatemaltecas.**
3. **El Estado de Guatemala, tiene que señalar que los órganos administrativos y los tribunales especiales aborden en los conflictos de trabajo y los desacuerdos relacionados con el tema adecuadamente, para solucionar la problemática laboral y permitir la existencia de armonía en las relaciones de trabajo, para que las organizaciones, trabajadores y empresas puedan ejercer sus derechos.**
4. **El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debe dar a conocer que el derecho administrativo de trabajo debe cumplir con su función de mecanismo institucional,**



para que el Estado sea quien tenga intervención en las relaciones laborales como aparato gubernativo, y así garantizar, tutelar los derechos y cumplir con la función de entidad que se encargue de regular las relaciones de trabajo en Guatemala.



## BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN GUTIÉRREZ, Raquel. **Lineamientos de derecho del trabajo y de la seguridad social.** México, D.F.: Ed. Porrúa, 1999.

BARAJAS MONTES, Santiago. **Manual de derecho administrativo del trabajo.** México, D.F.: Ed. Porrúa, 1999.

BAYÓN CHACÓN, Salomón. **Manual de derecho del trabajo.** México, D.F.: Ed. Pons, 1984.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Compendio de derecho laboral.** Madrid, España: Ed. Heliasta, S.R.L., 1982.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **El derecho administrativo laboral y la administración pública.** México, D.F.: Ed. Porrúa, 1972.

DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo.** México, D.F.: Ed. Porrúa, 1982.

DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Tecnos, 2001.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** México, D.F.: Ed. Porrúa, 1982.

GARCÍA, Manuel Alonso. **Curso de derecho del trabajo.** Barcelona, España: Ed. Ariel, 1980.

GUERRERO, Eugenio. **Relaciones laborales.** México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1982.

KROTOSCHIN, Ernesto. **Instituciones de derecho del trabajo.** Buenos Aires, Argentina: Ariel, 1988.

MALDONADO, Héctor. **Derecho del trabajo.** México, D.F.: Ed. Ariel, 2000.





**MANUEL ALONSO, Olea. Derecho del trabajo. México, D.F.: Ed. Civitas, 2000.**

**MARIENHOFF, Miguel. Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires, Argentina: Ed. Perrot, S.A., 1982.**

**Legislación:**

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

**Código Civil. Decreto Ley 106, Enrique Peralta Azurdia Jefe del Gobierno de Guatemala, 1963.**

**Código Procesal Civil. Decreto Ley 107, Enrique Peralta Azurdia Jefe del Gobierno de Guatemala, 1963.**

**Código de Trabajo. Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, 1947.**

**Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 116-96 del Congreso de la República de Guatemala, 1996.**