

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

**LA AUTONOMÍA DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO: BASE  
FUNDAMENTAL PARA EL ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO  
JURÍDICO LABORAL**

**MARLINI MEJÍA CASTELLANOS**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014**

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

**LA AUTONOMÍA DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO: BASE  
FUNDAMENTAL PARA EL ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO  
JURÍDICO LABORAL**

**TESIS**

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

**Por**

**MARLINI MEJÍA CASTELLANOS**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**y los títulos de**

**ABOGADA Y NOTARIA**

**Guatemala, noviembre de 2014**

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br. Luís Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Luís Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera fase:**

Presidente:	Lic. Eduardo Leonel Esquivel Portillo
Secretaria:	Licda. Rosa Orellana Arévalo
Vocal:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

**Segunda fase:**

Presidente:	Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
Secretario:	Lic. Roberto Samayoa
Vocal:	Lic. Estuardo Abel Franco Rodas

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



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala 06 de junio de 2014.

Atentamente pase a la LICENCIADA GLORIA EVELYN DALILA CURUCHICH SIMÓN, en sustitución de la asesora propuesta con anterioridad LICENCIADA MARIA ANTONIA GUANTA QUEX, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante MARLINI MEJÍA CASTELLANOS, carné:200515654 intitulado "LA AUTONOMÍA DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO: BASE FUNDAMENTAL PARA EL ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO LABORAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultada para recomendar a la estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, asimismo, el título del punto de tesis propuesto. 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.

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

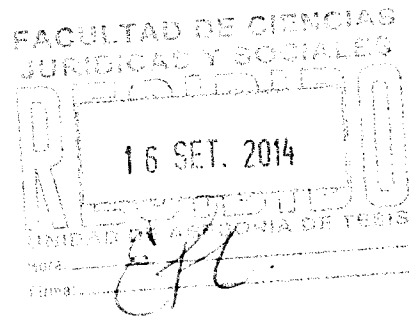
cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo  
BAMO/srrs.





Guatemala, 16 de septiembre de 2014

Doctor.  
Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
Jefe de la unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho



Doctor Bonerge Mejía

De conformidad con la designación que me fue conferida, según resolución de fecha seis de junio del año dos mil catorce, en la cual se me nombró Asesora del trabajo de tesis titulado, "LA AUTONOMÍA DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO: BASE FUNDAMENTAL PARA EL ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO LABORAL", realizado por la bachiller MARLINI MEJÍA CASTELLANOS.

Luego de haber formulado las sugerencias al bachiller MARLINI MEJÍA CASTELLANOS, mismas que fueron tomadas en consideración, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió, para el efecto me permito informar a usted lo siguiente:

**a. Contenido científico y técnico de la tesis:** Considero que el contenido de la investigación constituye un aporte a nuestra sociedad sobre la cual versa, al considerar aspectos para el fortalecimiento de la Institución encargada de verificar el respeto a los derechos laborales en el país.

**b. Metodología y técnicas de investigación utilizadas:** La estructura formal de la tesis fue desarrollada en una secuencia lógica e ideal para su fácil comprensión, la metodología utilizada fue el analítico, el deductivo partiendo de generalizaciones universales permitiendo obtener inferencias particulares, el método sintético mediante el cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría unificando diversos elementos, el método inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia, y el método investigativo; mediante el cual se efectuó la observación respectiva a efecto de analizar la información recopilada, haciendo énfasis en el estudio de la Inspección General de Trabajo y el papel que desempeña como ente fiscalizador de las relaciones laborales. En lo que concierne a las técnicas de investigación la sustentante aplico la observación, compilación de documentos utilizando bibliografías que tratan del tema, así como entrevistas a funcionarios y/o empleados de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social específicamente la Inspección General de Trabajo con relación a la investigación..



**c. Redacción:** La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a su claridad y precisión, de tal forma que sea comprensible al lector y las personas que se interesen sobre el tema de la Autonomía de la Inspección General de Trabajo como base fundamental para el cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral.

**d. Contribución científica:** El aporte científico que brinda el tema investigado por el sustentante es, el hacer notar la necesidad de promover una iniciativa de ley que cree a la Inspección General de Trabajo como un ente autónomo independiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; así mismo, se hace énfasis en señalar la importancia que tiene esta institución y como su independencia funcional, técnica, científica entre otras, contribuiría a velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales.

**e. Conclusiones y recomendaciones:** Las conclusiones y recomendaciones de la sustentante son congruentes con el trabajo de tesis, donde se propone posibles soluciones, constituyéndose una herramienta útil de análisis sobre la importancia de la Inspección General de Trabajo dentro de la organización administrativa del Estado, y la falta de interés de los gobiernos para fortalecer esta institución por lo que se espera que sea tomado en cuenta el análisis hecho y las recomendaciones para fortalecer esta institución y con ello estimular el respeto a los derechos laborales.

**f. Bibliografía utilizada:** La bibliografía consultada como fuente de información es adecuada para el desarrollo del tema.

En conclusión el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro Particular, me suscribo de usted.

Atentamente,

Licda. Gloria Evelyn Dalila Curuchich Simón  
Abogada y Notaria  
Colegiada No. 11223



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



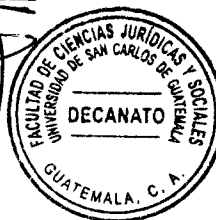
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 13 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MARLINI MEJÍA CASTELLANOS, titulado LA AUTONOMÍA DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO: BASE FUNDAMENTAL PARA EL ESTRICTO CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO LABORAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.



Lic. Avidán Ortiz Orellana  
 DECANO





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por tantas bendiciones recibidas, porque por su amor y misericordia me brindo todos los medios necesarios para alcanzar mis objetivos.
- A MI MADRE:** Por su apoyo incondicional y su ayuda inagotable para lograr conseguir esta meta.
- A MI PADRE:** Por ser el primero en colocar la piedra de mi educación.
- A MI HIJO:** Fernando Sebastián, por ser orgullo de mi vida y fuente de inspiración para lograr mis metas.
- A MI COMPAÑERO DE VIDA:** José, por siempre estar allí en los momentos que lo necesite brindándome su apoyo y amor incondicional.
- A MIS HERMANOS:** Elisa, Angélica y Eduardo, porque en todo momento supe que contaba con su ayuda y apoyo.
- A MI FAMILIA:** Porque en los momentos mas importantes de mi vida siempre han estado acompañándome.
- A MIS AMIGOS:** Por brindarme su valiosa amistad y nunca faltar un buen consejo.
- ESPECIALMENTE:** A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que me forjo como Profesional.
- A LA TRICENTENARIA:** Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme ser parte de tan honorable casa de estudios.





## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo de trabajo.....	1
1.1. Concepto.....	1
1.2. Origen de la administración del trabajo.....	6
1.3. Naturaleza jurídica del derecho administrativo de trabajo.....	10
1.4. Caracteres.....	12
1.5. Los órganos administrativos del trabajo.....	14
1.6. Estructura de la administración del trabajo.....	15
1.7. El derecho administrativo del trabajo y su relación con el derecho.....	17
1.7.1 De orden interno.....	17
1.7.2 De orden internacional.....	20

### CAPÍTULO II

2. Formas o sistemas de organización del Estado.....	23
2.1. Definición.....	23
2.2. Clasificación.....	25
2.3. La centralización.....	26
2.4. La desconcentración.....	30
2.5. La descentralización.....	32
2.6. Autonomía.....	35
2.6.1 Clasificación de la autonomía.....	38



## CAPÍTULO III

	<b>Pág.</b>
3. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....	43
3.1. Definición.....	43
3.2. Estructura del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....	47
3.3. Inspección General de trabajo.....	51
3.4. Historia de la Inspección de Trabajo.....	54
3.5. Funciones de la Inspección General de Trabajo.....	59
3.6. Estructura de la Inspección General de Trabajo.....	64

## CAPÍTULO IV

4. La autonomía de la Inspección General de Trabajo: base fundamental para el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral.....	69
4.1. Importancia de la Inspección General de Trabajo.....	69
4.2. Limitaciones que posee la inspección General de Trabajo.....	72
4.3. Inspecciones de trabajo a nivel mundial.....	77
4.4. La Inspección General de Trabajo como ente autónomo.....	81
4.4.1. Ventajas de la Inspección General de Trabajo como un ente autónomo.....	85
<b>CONCLUSIONES</b> .....	91
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	93
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	95



## INTRODUCCIÓN

La elección del tema a tratar en la presente monografía nace de la necesidad de investigar las deficiencias que posee en la actualidad la Inspección General de Trabajo, y cuyas funciones son desconocidas para la mayoría de la población, e incluso muy pocos saben de la existencia de esta institución, esta entidad fue creada hace ya varios años para el control y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales. De allí la necesidad del análisis de las funciones, limitaciones, ventajas y desventajas que posee la Inspección General de Trabajo de Guatemala al formar parte de la estructura del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y depender directamente de este para el cumplimiento de sus fines.

Los objetivos sobre los cuales se basó el presente trabajo, fue realizar un análisis jurídico y doctrinario de las limitaciones que en la actualidad posee la Inspección General de Trabajo, y la necesidad que dicha entidad sea creada como un ente autónomo para el cumplimiento de sus fines. Así como definir en el contenido del trabajo, historia, conceptos, funciones relacionados a la Inspección General de Trabajo. Dichos objetivos fueron alcanzados en el desarrollo de la presente investigación.

La hipótesis planteada sobre la que se desarrolló la presente investigación fue la viabilidad que el Congreso de la República de Guatemala, mediante Decreto, cree a la Inspección General de Trabajo, como un ente autónomo dentro de las formas de organización del Estado. La cual fue comprobada al hacer el estudio de las deficiencias y limitaciones que posee esta institución por falta de autonomía e independencia.

El presente trabajo de investigación se encuentra contenido en cuatro capítulos, de los cuales el primer capítulo, está orientado al estudio de la rama del derecho administrativo del trabajo; el segundo capítulo, expone las formas o sistemas de la



organización del Estado enfocando el estudio a cada una de las clasificaciones; en el tercer capítulo, se analiza como esta estructurado el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y cada una de las dependencias que la conforman, dando especial enfoque a la Inspección General de Trabajo; y por último el cuarto capítulo, que estudia a la Inspección General de Trabajo como un ente autónomo para el cumplimiento de sus fines dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco se hace un análisis de las limitaciones que posee dicha entidad, las ventajas, y sobretodo la necesidad de crear a esta institución como un ente autónomo.

Las teorías utilizadas para fundamentar el desarrollo de la presente investigación fueron de carácter legal, con el estudio y análisis de leyes nacionales y convenios internacionales vigentes, que tienen relación con la Inspección General de Trabajo, también fueron utilizadas teorías doctrinarias con el estudio de diferentes obras de autores tanto nacionales e internacionales que tienen influencia dentro del ámbito laboral del país.

Para llevar a cabo la presente investigación se utilizaron los métodos analítico-sintético, inductivo-deductivo y método histórico, a la vez se utilizaron las técnicas bibliográficas, entrevistas y documentales. En conclusión la investigación se desarrollo mediante la recopilación de material bibliográfico de varias fuentes, así como visita a al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, específicamente a la Inspección General de Trabajo, y entrevista a inspectores de trabajo, se clasifico la información recopilada, haciendo un análisis para clasificar la información de cada capítulo para la presentación del trabajo final.

El contenido del presente trabajo se espera sea un aporte a la sociedad, sobre todo a la clase trabajadora del país que muchas veces se encuentra desprotegida derivado de la falta de conocimiento de los derechos que les asisten.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo de trabajo

#### 1.1 . Concepto

“La administración del trabajo se constituye en la parte del derecho administrativo del trabajo, relativa al análisis y operatividad de las funciones y atribuciones de los órganos del Estado encargados de ejercer el cumplimiento de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones laborales, así como el estudio de la doble acción social que compete al Estado, en materia de trabajo, que es por un lado, la protección de la clase trabajadora y por otro, la destinada a mantener el equilibrio económico de las fuerzas productivas de un país.”<sup>1</sup>

En este mismo sentido Manuel Cannesa Montejo establece “El Derecho Administrativo de Trabajo es la rama que hace referencia a la organización y a la función de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento laboral y de imposición de sanciones en su caso.”<sup>2</sup>

El derecho administrativo de trabajo, es el conjunto de instituciones jurídicas creadas para establecer los lineamientos en los que deben desenvolverse las relaciones

---

<sup>1</sup> Franco López, Cesar Landelino. **Derecho sustantivo colectivo del trabajo**. Pág. 15

<sup>2</sup> Cannesa Montejo, Miguel F. **Manual de derecho del trabajo**. Tomo I. Pág. 32

laborales, dándole intervención al Estado como parte de la administración pública, para la creación de normas y políticas en favor de las clases trabajadoras.

“El poder ejecutivo, en función del poder de policía laboral, tiene el deber de velar por el cumplimiento de las normas laborales, tanto en el plano individual, como en el colectivo, ello implica verificar si las mismas son acatadas por los obligados. No tiene atribuciones para interpretar los alcances de una norma cuando la misma ofrece dudas contrapuestas entre los sujetos individuales o colectivos, la tarea interpretativa es facultad exclusiva del poder judicial.”<sup>3</sup>

“El derecho administrativo es parte del derecho laboral basado en la intervención de los organismos de la administración en cuestiones laborales sobre todo en la fijación de tarifas, en la limitación de la jornada y ante las huelgas y otros conflictos que trascendieron al orden público en la actualidad la acción administrativa en las relaciones de trabajo se manifiesta desde ministerios, departamentos, hasta inspecciones. Compendio de derecho laboral.”<sup>4</sup>

La administración del trabajo es un elemento clave para una reorganización de los servicios del Ministerio de Trabajo, incluyendo los servicios de una inspección de trabajo autónoma y especializada, encargada de la vigilancia y el respeto de la legislación laboral. La inspección de trabajo es, por tanto parte fundamental de una

---

<sup>3</sup> De Diego, Julián Arturo. **Manual de derecho de trabajo y seguridad social**. Pág. 597

<sup>4</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Tomo I. Pag.120



administración laboral con funciones de tutela y control y es una actividad administrativa sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo.

El derecho administrativo del trabajo tiene una misión predominantemente tutelar, puesto que orienta a las instituciones, normas, leyes, y reglamentos de la administración pública hacia la preservación de los derechos básicos de los trabajadores.<sup>5</sup>

Por su importancia tutelar, la actividad inspectora trasciende el interés privado de las partes y la necesidad de recurrir al proceso judicial. Por ello es calificada como acción de interés general, ya que el derecho de trabajo es una disciplina que ha establecido límites a la autonomía contractual del derecho civil, justamente por el interés común de todos los ciudadanos.

Asimismo la Organización Internacional del Trabajo, OIT, define al derecho administrativo del trabajo como: "la necesaria recopilación de facultades jurídicas que se han impuesto para sí los Estados con la finalidad de intervenir conciliatoria y obligadamente en las diferencias y conflictos que se presentan en las relaciones obrero-patronales. Además de ser una disciplina jurídica que debe atender la satisfacción de necesidades colectivas, la igualdad de oportunidades de los individuos mediante una mejor oportunidad de educación o formación, la distribución de los intereses y patrimonios y el incremento de protección social de las personas afectadas por los cambios estructurales".

---

<sup>5</sup>Ramírez Reynoso, Braulio. **La inspección de trabajo en México**. Pág. 163



Al analizar los diferentes definiciones de derecho administrativo de trabajo se puede concluir que es el conjunto de normas jurídicas e instituciones que regulan lo relativo a la relación de la administración pública del Estado o Poder Ejecutivo y su injerencia e intervención en las relaciones entre trabajadores y empleadores que se dan a partir de la prestación del el trabajo por cuenta ajena, y que desempeña su papel como contralor del cumplimiento de deberes y obligaciones. de ambas partes de la relación laboral para lo que se encuentra investida con potestades o facultades que la ley le otorga.

La importancia del derecho administrativo de trabajo es vista por la Organización Internacional del Trabajo, como una herramienta de desarrollo de la política laboral de un país y de allí que consideran que las normas internacionales del trabajo, generalmente se aplican a través de la legislación y de las políticas nacionales. Por consiguiente, es vital que cada país mantenga un sistema de administración del trabajo viable y activo, con competencias en todos los aspectos de la formulación y la aplicación de las políticas laborales nacionales.

Asimismo de promover la diversidad de sistemas de administración del trabajo. Las normas de la OIT promueven, al mismo tiempo, la compilación de estadísticas del trabajo, para identificar las necesidades y formular la política laboral tanto a escala nacional como internacional. Aunque en la mayor parte de los países del mundo existen administraciones del trabajo, muchas de ellas tienen que hacer frente a dificultades financieras y materiales. En consecuencia se requiere una adecuada financiación de los sistemas de administración del trabajo con el fin de robustecer esta valiosa herramienta





para el desarrollo de la política laboral de cada país como es el caso de Guatemala, donde existen grandes deficiencias por falta de un presupuesto adecuado.

Correspondiendo directamente a la Inspección General de Trabajo la tarea de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al trabajo, es aquí donde empieza a surgir la gran importancia de dicha institución dentro del derecho administrativo, al delegarle funciones del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que son de suma importancia para el buen desarrollo de las relaciones laborales en el marco del respeto de los derechos mínimos que la ley establece.

La oficina internacional de trabajo ha señalado dos grandes desafíos importantes para la administración del trabajo que se observan tanto en países desarrollados como en países en desarrollo y son las siguientes:

- a) La capacidad de los ministerios de trabajo para formular y coordinar políticas;
- b) El desempeño de la administración del trabajo gracias a la capacidad de adaptación a la evolución de las condiciones y en lo que respecta a la modernización de la gestión, incluido el uso de tecnología;

De igual manera el papel de la inspección de trabajo es analizado por la oficina internacional de trabajo como una de las funciones capitales y uno de los pilares institucionales de la administración del trabajo. La administración de trabajo permite una relación estrecha con los interlocutores sociales por medio del Ministerio de Trabajo que es el conducto para que el gobierno central este informado sobre la forma en que

va cambiando el mercado laboral y la situación social en la que se desenvuelve el mercado laboral para que este pueda adaptarse a ello o tomar medidas correctivas si fuere el caso en pro del bienestar de la clase trabajadora.

La distribución de funciones ha sido lo que más ha resaltado en varios países, tales como Chile, México, Argentina y Uruguay por mencionar algunos lo que han hecho a través de formar ministerios para la atención independiente de asuntos de trabajo, de previsión social, de empleos u otros, destinado a cuestiones dentro de la administraciones del trabajo, con la finalidad de abarcar el mayor número de casos que puedan surgir como consecuencia de las relaciones laborales.

## **1.2. Origen de la administración del trabajo**

El origen de la administración del trabajo fue expuesto en la Conferencia Internacional del Trabajo, de la siguiente forma "La administración del trabajo como ámbito de gobernanza se remonta a la segunda mitad del siglo XIX. La creación de los ministerios de trabajo, las inspecciones de trabajo y los demás componentes de la administración de trabajo respondió a la necesidad de abordar lo que para entonces por Europa se entendía como cuestión social y, en los Estados Unidos de América, como problema laboral.

Las relaciones entre patronos y trabajadores al momento de la intervención del Estado, para pasar de un Estado-Policía un Estado intervencionista, para evitar conflictos o resolver situaciones de pugna entre las partes de la relación laboral, nacen los primeros

órganos estatales cuya competencia sería la de resolver esas cuestiones. Bajo aquel panorama a los países industrializados que en ese momento existían, interesaba evitar todo movimiento de los trabajadores que pudiese originar intranquilidad o alteración del orden social, pues los gobiernos de aquellas naciones consideraban dentro de sus funciones fundamentales la de otorgar todo tipo de seguridad para el desarrollo económico que permitiera una fuerte inversión de capital. Hasta ese momento el trabajo, era más bien visto como una mercancía, que como un derecho inherente a la persona y por ello, era factor primordial sofocar los movimientos laborales de esa época.

Las medidas que se adoptaron fueron las de policía, legislación y fomento hasta llegar a los servicios públicos encaminados a satisfacer la necesidad pública que se atendiera de una manera directa por órganos de la propia administración inicialmente de la seguridad social y posteriormente del trabajo en general.

La función principal de la administración del trabajo era de protección y regulación. La idea era regular los mercados de trabajo mediante la intervención sistemática y continua del gobierno, a fin de mejorar las condiciones de trabajo y preservar el equilibrio de los empleadores y trabajadores. La principal motivación de los gobiernos era mantener la paz social y evitar conflictos sociales importantes; gradualmente fueron creando instituciones laborales, desde modestas inspecciones de trabajo y oficinas de empleo, hasta ministerios de trabajo propiamente dichos.

La administración del trabajo ha ido adaptándose a los cambios de las circunstancias y a las nuevas exigencias, y también ha evolucionado como reacción a las dificultades económicas y sociales. El hecho más destacado de su historia, con posterioridad a la guerra, fue su participación en la política de desarrollo nacional, dada su mayor participación en la política de empleo y la protección social, la función de los ministerios de trabajo paso de una restringida orientación original de protección, aplicación y sanción, a una que suponía un mayor protagonismo en el desarrollo económico del país. Ello convirtió a la administración del trabajo en un importante instrumento de gobierno a la hora de formular y aplicar políticas laborales acordes a los objetivos nacionales de desarrollo, al tiempo que mantenía su orientación de protección y vigilancia.

En alguna etapa reciente de la evolución del derecho de trabajo, si se toma en cuenta que la administración del trabajo nace posteriormente al reconocimiento de la dignidad humana y al de la necesidad de otorgar al hombre que preste sus servicios un mínimo de garantías para el desarrollo de estos. De tal cuenta debe advertirse que es un reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, el que permite que se conciba la idea de involucrar al Estado en la protección de los derechos del trabajador a través de crear una competencia exclusiva dentro de la administración pública para la atención de los asuntos de orden laboral, lo que dio origen a la creación en primer plano de los ministerios de trabajo y posteriormente a las inspecciones de trabajo.

Desde su fundación, la Organización Internacional del Trabajo y los sistemas de administración del trabajo han guardado estrecha relación, pues los ministerios de



trabajo constituyen los principales interlocutores y asociados de la organización por parte del gobierno. Esta relación tiene su inicio desde la constitución de esta organización en 1919, que desde su inicio *impulso sistemáticamente el reconocimiento de los Estados para crear dentro de sus administraciones todo lo concerniente al ramo del trabajo.*

La Organización Internacional de Trabajo ha influido en la creación de instituciones laborales en todo el mundo, a través de la adopción de instrumentos internacionales y de diversas formas de asistencia técnica, así como promover la justicia social y contribuir al logro de una paz universal y permanente, fijando las bases para la dirección del trabajo en su doble aspecto, como lo es el jurídico y administrativo, mediante un Código de normas internacionales, bajo la forma de convenios y recomendaciones, que lo mismo se refieren a la libertad de sindicación, políticas de formación, como la de incentivar el empleo, condiciones de trabajo y seguridad social, formulación de normas sobre relaciones laborales, reglamentaciones para determinadas actividades y la inspección o vigilancia de las instituciones de trabajo.

La OIT ha reconocido la importancia de la administración de trabajo y de la inspección de trabajo, como pilares esenciales de la buena gobernanza. La declaración de la OIT en el año 2008 sobre justicia social para una globalización equitativa, se dio para fortalecer la capacidad de la OIT, para apoyar los esfuerzos desplegados por instituciones de trabajo eficaces y mediante el fortalecimiento del sistema de inspección de trabajo, a nivel global la organización internacional de trabajo ha creado las bases



para la formulación de políticas de gobierno encaminadas al fortalecimiento del sistema de inspecciones de trabajo.”

### **1.3. Naturaleza jurídica del derecho administrativo de trabajo**

Las normas del derecho administrativo de trabajo son consideradas normas de derecho social. “Las normas que toman como base para regular la conducta de los hombres, su individualidad concreta atendiendo a la clase social que pertenecen, se clasifican en el campo del derecho social”.<sup>6</sup>

Varios tratadistas mencionan que la naturaleza jurídica del derecho administrativo de trabajo se encuentra dentro del derecho social. Tomando como punto de partida que el derecho social es un derecho tutelar de las clases que buscan un equilibrio justo y el resguardo de los derechos mínimos inherentes a cada persona. Por tal razón se establece que el derecho administrativo pertenece a la rama del derecho social, pues teniendo como finalidad máxima la creación de lineamientos y mecanismos para el desarrollo de las relaciones laborales en un clima de respeto de los derechos de cada parte de la relación laboral, velando por la dignificación de la clase que se encuentra en desigualdad.

Podría decirse que el derecho administrativo del trabajo pertenece al derecho público, en virtud de formar parte de la administración del Estado, y que sus directrices y normas son aplicadas por un ente administrativo, cuyas facultades han sido designadas

---

<sup>6</sup> Franco López, Cesar Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo**. Pág. 82

del poder de mando central, es decir, el Organismo Ejecutivo, asimismo por la intervención del Estado en las relaciones laborales. Pero atendiendo a sus funciones y finalidad que esta rama del derecho persigue puede establecerse que pertenece más al campo del derecho social, que al ámbito del derecho público.

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 o reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".<sup>7</sup>

Pero será el enfoque que se le otorgue el que defina que rama del derecho ya sea pública o social en el que se desarrolle esta importante rama del derecho cuyo objetivo será tratado en el transcurso de la presente monografía resaltando los puntos más culminantes de esta parte del derecho que en un mundo tan cambiante y en el cual cada día nos enfrentamos a una globalización eminente, es de suma importancia el resguardo de los derechos de las clases trabajadoras, que son obligaciones del Estado y objeto de estudio de esta rama del derecho

El derecho administrativo en si, generalmente, aporta teoría y procedimiento, que sirven de referencia a los derechos especializados o simplemente, el derecho administrativo aporta la teoría general y cada derecho especializado aporta su propia teoría específica o especializada. El derecho administrativo, mantiene estrecha relación con todos los

---

<sup>7</sup> Guerrero, Eugenio. **Relaciones laborales**. Pág.23

derechos especializados, en general, y principalmente, con el derecho constitucional y los derechos humanos.

Es decir, que el derecho administrativo da los lineamientos para la aplicación de cada rama del derecho y el derecho de trabajo desarrolla la materialización de cada ámbito laboral.

#### **1.4. Caracteres**

Una de las principales características del derecho administrativo del trabajo es que debe ser un derecho tutelar ya que pertenece a la rama del derecho social, debe buscar consensos entre las clases que forman las relaciones laborales, tanto en forma colectiva como individual. además de ser un derecho cambiante porque debe innovarse para la búsqueda de nuevas fórmulas equitativas de resolución de conflictos que puedan surgir como consecuencia de la relación entre la clase obrera-patronal.

Asimismo el derecho administrativo del trabajo debe buscar a la vez el desarrollo de las relaciones laborales a través de la supervisión de estas desde su inicio hasta su conclusión esta es una de las características que distinguen a este derecho.

Con relación a los caracteres de la administración del trabajo existen varias posturas pero presentare la siguiente clasificación:



- i. **Carácter contingente.** El derecho del trabajo. se convierte en obsoleto con demasiada frecuencia, pues está sujeto a la historia del movimiento obrero; junto a técnicas pudiéramos considerar todavía duraderas, se encuentran instituciones que han fracasado o desaparecido; mantener vigentes las de mayor trascendencia es fundamental para renovarlas en la medida del progreso.
- ii. **Carácter progresista.** La evolución histórica se dirige lenta pero en forma constante hacia el progreso social. La idea de los derechos adquiridos ha penetrado profundamente en los trabajadores, por lo que las leyes aparte de conservar sus beneficios tienen que estar alertas para impulsar avances en la relación laboral.
- iii. **Carácter reglamentario.** En sus orígenes la administración del trabajo se redujo al control de la seguridad e higiene y solo se preocupó de formular reglamentaciones de aquellas profesiones que resultaren afectadas; en la actualidad esta reglamentación abarca múltiples actividades. pues el objeto de la administración laboral es regular toda la vida de trabajo; sin una planificación de conjunto no será jamás proclive a ofrecer múltiples soluciones.
- iv. **Carácter privado.** La administración del trabajo debe procurar la protección del mayor número de servicios industriales y comerciales; el derecho de la función pública ha obligado a la inspección permanente de condiciones; sin que por ello divida el derecho social.

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

### 1.5. Los órganos administrativos del trabajo

En la actualidad existen diversos órganos administrativos del trabajo que van desde los creados con una finalidad específica, hasta los creados de forma temporal, se mencionara algunos de ellos:

- I. Aquellos que atienden a la movilización industrial y a la utilización de la mano de obra no preparada o escasamente tecnificada;
- II. Aquellos que buscan la unificación de estructuras en varias materias, como pueden serlo los provenientes de trabajos en mina, en la industria eléctrica, en transporte, con el propósito de ajustarlas en solo ordenamiento;
- III. Aquellos que buscan la instauración de una nueva política social en beneficio de los trabajadores, sin descuidar su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, seguridad, dignidad, economía, e igualdad de oportunidades.
- IV. Los que consideran a la administración del trabajo como organismo motor de la justicia social y no únicamente como control del poder político.
- V. Los que atienden a la transformación de la industria hacia necesidades de mantenimiento del empleo y la paz.

VI. Los órganos que consideran en primer plano del desarrollo la responsabilidad permanente del Estado, de adoptar nuevas normas de trato obrero-patronales.

### **1.6. Estructura de la administración del trabajo**

La administración pública se ordena para dar unidad a cada uno de los órganos que lo integran, la administración del trabajo pertenece a la organización del Estado la cual se organiza o estructura de diversas formas para dar solución a los problemas que puedan derivarse de las relaciones de trabajo. Por tal razón debe tenerse un punto de partida o la bien llamada jerarquía administrativa que se da en todo las dependencias del Poder Ejecutivo.

*“La estructura administrativa debe fundarse sobre un eficaz sistema político-administrativo para el arbitrio oportuno del Estado, que logre de esa manera cambios importantes en la vida de los trabajadores que se traduzcan en la consecución del bienestar colectivo, en el estímulo de la inversión que pueda generar nuevas y mayores fuentes de empleo y la protección de la industria nacional que en términos finalistas permita concebir relaciones laborales armoniosas producto de esquema productivo surgido del esfuerzo de ambas partes de aquella relación.”<sup>8</sup>*

La organización administrativa del trabajo ha surgido por la necesidad que tiene el Estado de crear las bases de los lineamientos de dirección del orden jurídico laboral

---

<sup>8</sup> Franco López. **Ob. Cit.** Pág. 22

teniendo un control de mando que dirija las actividades que deban llevar a cabo tanto la clase laboral como la patronal.

Las etapas que forman parte del ordenamiento de la administración del trabajo, son consideradas por algunos tratadistas como las siguientes:

- a) "La de una estructura jerarquizada: la administración tiene potestad de crear normas jurídicas y los reglamentos que encierren esas normas: estos reglamentos actúan en varios sectores del orden jurídico, pero jamás con tanta intensidad y frecuencias como en el ámbito jurídico-administrativo, independientemente de su contenido son creación que solo el derecho administrativo puede regular.
- b) La de ordenación de ordenamientos secundarios: existen además reglamentos locales provenientes de otros tantos centros orgánicos separados o de complejas relaciones normativas. Estos pueden ser los de carácter territorial, automático o de un determinado órgano que se agrega a los anteriores.
- c) Reglas surgidas de usos y costumbres: una cierta tradición dogmática pretendido excluir el uso y la costumbre del derecho administrativo por ser en esencia un derecho del Estado. Sin embargo, como precedente tiene valor, pues cuando no existe una ley que puede ser aplicable, la reiteración de determinados actos vincula a la propia administración en su ejecución.
- d) La de contingencia y variabilidad: se ha distinguido el concepto clásico de ley, como definición de un orden abstracto de justicia y la ley medida, con la cual se

pretende resolver un problema concreto y singular, que es una medida para afrontar un problema determinado”.

Si se quiere comprender la estructura de la administración del trabajo necesariamente habrá que ajustarse al orden anterior mencionado, el cual permite aislar de modo gradual su contenido jurídico. La función reglamentaria es la base porque de allí se deriva el resto de estructuras de la administración del trabajo, pues la ley podrá explicarnos la naturaleza de la función, la esencia de la atribución o los caracteres del acto administrativo que se ejecute en un momento determinado, pero solo el reglamento nos coloca frente a los requerimientos estructurales de la organización del trabajo, razón por la cual lo más importante es fijar la jerarquía de los órganos, investirlos de facultades, y adaptar los métodos y sistemas de actuación.

## **1.7. El derecho administrativo del trabajo y su relación con el derecho**

El derecho administrativo del trabajo se relaciona tanto con el derecho público como con el privado, ya que es visto desde ambas ramas del derecho. Y a la vez es estudiado con relación al derecho de orden interno y las diferentes ramas del derecho la que presenta la siguiente clasificación:

### **1.7.1. “De orden interno**

- a) Con el derecho público.** El derecho administrativo del trabajo forma parte del derecho administrativo general, que a su vez forma parte del derecho público,

pues siendo la administración pública, por medio de los órganos administrativos como el Estado manifiesta su voluntad, es el instrumento de relación permanente y general de los ciudadanos, es forzoso concluir que las relaciones jurídicas reguladas por ella lo son de exclusivo interés público.

Existen varias administraciones públicas en atención al desenvolvimiento jurídico normal que tiende a cubrir todas aquellas zonas en que las mismas se mueven, inclusive aquellas que constituyen el objeto de regulación de otras disciplinas jurídicas. Con base en este criterio es factible considerar la existencia de un derecho administrativo penal, un derecho administrativo procesal, un derecho administrativo social, y por supuesto un derecho administrativo del trabajo. En otras palabras, cuando en cualquier institución técnica propia del derecho común incide sobre sujetos administrativos estamos frente a diversas ramas de la administración pública y al mismo tiempo frente a un derecho especial con normas, conceptos y procedimientos propios, que se nutren a su vez de principios, fuentes y relaciones generales.

- b) Con el derecho social.** Es una concepción que parecía exclusiva de la filosofía jurídica, el derecho social ha pasado a formar parte científica para calificar, con mayor fuerza que ningún otro vocablo, las nuevas orientaciones jurídicas de las clases económicamente débiles de la sociedad, así como la tendencia política contemporánea hacia una equitativa división de los bienes y los valores. Todo derecho es un derecho social, en virtud que la finalidad del derecho en si es la búsqueda del bienestar social de toda la colectividad abandonando los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista y totalitario.

La teoría del derecho social con relación al derecho administrativo de trabajo para varios autores, se basa en que el derecho administrativo de trabajo debe ser tutelar de las normas laborales para el beneficio de la clase trabajadora buscando con ello un equilibrio justo y equitativo, que son características primordiales del derecho social. Que busca ser tutelado del grupo social vulnerable será siempre una norma de derecho social.

- c) **Con el derecho económico.** Todas las ramas del derecho poseen reglas de contenido económico. Dichas reglas forman en cierto modo un extracto que se sobrepone al conjunto existente integrando un nuevo conjunto normativo que ha dado origen a otro nuevo derecho; el derecho económico, concebido como el derecho de la organización y el desarrollo económico, ya sea que estos dependan del Estado de la iniciativa privada, o de la reunión de ambos. Esta concepción extiende de manera desmesurada el campo del derecho económico al grado de incorporar a su contenido parte del derecho social, del derecho administrativo y del derecho fiscal. Sin embargo, lo que nos interesa recalcar es el surgimiento de otro orden jurídico diverso con el cuerpo de reglas jurídicas tradicionales destinadas a un nuevo tipo de relaciones que da a los poderes públicos la posibilidad de obrar activamente sobre la economía. La unión entre el derecho y la economía, esta basado en tres aspectos básicos: la producción, la distribución y el consumo, que por igual interesan a uno y otra ciencia, con formas distintas y perspectivas diferentes.

El derecho económico tiene relación con el derecho administrativa del trabajo en virtud que ambos ordenamientos están integrados por normas jurídicas pendientes de control por parte del Estado el cual interviene en su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines<sup>9</sup>.

De igual manera es analizado el derecho administrativo del trabajo desde el punto de vista del derecho internacional el cual es dividido de la siguiente forma:

### **1.7.2. De orden internacional**

**“Con el derecho internacional de trabajo:** Debe aceptarse en relación a esta la existencia actual de un positivo derecho internacional del trabajo, tanto por la constitución propia de la Organización Internacional del Trabajo como por la legislación proveniente de ella. Además de tomar en consideración que la constitución de la Organización Internacional del Trabajo es un tratado multilateral, que ha dado origen, organización y funcionamiento a un organismo no supranacional, pero si con deberes y derechos establecidos para los Estados, quienes han aceptado su cumplimiento; si los convenios constituyen instrumentos que establecen obligaciones para los Estados y crean relaciones jurídicas entres si; de estos dos aspectos se puede concluir en la necesidad de esta nueva rama del derecho internacional que ya ha sido avalada con la promulgación de dichos convenios. Es la actividad legislativa nacional el punto de influencia con el derecho administrativo del trabajo.

---

<sup>9</sup> Vásquez Castañaza, Carlos Alfredo. **El papel de Juez y parte que asume la Inspección General de Trabajo en el juzgamiento de las faltas de trabajo.** Pág. 38





Al analizar se puede concluir que el derecho internacional del trabajo tiene plena relación con el derecho administrativo del trabajo en virtud que ambas disciplinas crean normas para regular la forma como deben llevarse las relaciones de trabajo, si bien es cierto el derecho internacional crea normas que son aceptadas a través de la ratificación por los países y aplicadas de manera interna por cada Estado que se obliga a su cumplimiento, el derecho administrativo del trabajo crea normas de forma interna, pero el fin es buscar mecanismos para normar las relaciones de trabajo”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 41



## CAPÍTULO II

### 2. Formas o sistemas de organización del Estado

#### 2.1. Definición

Para poder definir que son las formas o sistemas de organización del Estado se debe analizar que estas forman parte de la Administración Pública la cual se puede definir como la agrupación de los órganos administrativos que conforman el Estado los cuales tienen como finalidad la establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala la cual es el bienestar común de la población a través de brindarle los servicios públicos básicos para satisfacer sus necesidades.

A la vez el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas, principios y doctrinas que regulan la administración pública, la relación entre la administración y los particulares, las relaciones interinstitucionales y los medios de control. Los órganos administrativos son parte de la administración pública y son los medios o conductos que tiene el Estado para manifestar su voluntad.

De tal manera que organizar para Acosta Romero citado por Hugo Calderón establece que "organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista

técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir con un fin u obtener un objetivo”.<sup>11</sup>

Las formas de organizar el Estado son vistas de diferentes formas por varios tratadistas, para Gabino Fraga “Es la forma en que se ordenan los órganos administrativos para dar unidad a la administración pública”.<sup>12</sup>

“El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos, tanto humanos como materiales a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización, que según la mayoría de doctrinas significa una ordenación de los elementos para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de distribución del trabajo, más equitativo y eficiente.”<sup>13</sup>

Los sistemas de organización del Estado son la forma como el Estado está organizado para cumplir con la función pública si bien sabemos que el Estado está dividido en tres organismos Legislativo Ejecutivo y Judicial, pero en si la función administrativa la vemos en el organismo Ejecutivo que para cumplir con la función del Estado está estructurado en varias dependencias.

---

<sup>11</sup> Calderón M, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Tomo I. Pág. 209

<sup>12</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 34

<sup>13</sup> **ibid.** Pág. 208



“Son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y cumplir con las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala”.<sup>14</sup>

Al analizar se puede establecer que las formas de organizar el Estado son la manera como el Estado ha agrupado la administración pública de una forma más eficaz y eficiente para la prestación de los servicios básicos que por imperativo legal está obligado a brindar a la población y buscando con esto el bienestar social como finalidad suprema.

## 2.2. Clasificación

De tal manera que para el mejor cumplimiento de los fines del Estado es necesario dotar de cierta independencia técnica, política, a los órganos administrativos: según el Licenciado Hugo Calderón, existen varios criterios que establecen las formas de organizar al Estado, entre ellas está.<sup>15</sup>

**La centralización**

**la descentralización**

**La desconcentración**

**la autonomía**

---

<sup>14</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de la administración pública**. Folleto 17

<sup>15</sup> Calderón Morales. **Ob. Cit**, Pág. 208

La centralización y desconcentración son formas de organizar al Estado bajo un orden jerárquico rígido sin que se pierda el don de mando directamente del Organismo Ejecutivo; a la vez la descentralización y autonomía aunque siguen perteneciendo a la estructura del Estado son dotadas de personalidad jurídica lo cual les permite actuar y tomar sus propias decisiones independientes de la cúspide del poder central.

### 2.3. La centralización

El licenciado Rafael Godínez establece que “la centralización consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido: la decisión y dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica.”<sup>16</sup>

Para Gabino Fraga “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.”<sup>17</sup>

La centralización como forma de organización del Estado tiene lugar cuando los órganos administrativos cumplen con su función bajo la completa dependencia del poder central están ordenados de forma jerárquica y tienen establecida claramente cuál

---

<sup>16</sup> Godínez Bolaños. **Ob. Cit.** Folleto 17

<sup>17</sup> Fraga. **Ob. Cit.** Pág. 165

será su actividad y en que forma la desarrollaran siempre bajo la supervisión del Organismo Ejecutivo el cual tiene designada la competencia de cada órgano.

### **a) Características de la centralización**

Algunas de las características que distinguen a la centralización de las demás formas de organización del Estado es el orden jerárquico rígido que responde a un centro de mando único y del cual emanan las disposiciones y delimitaciones de las actividades que deben desarrollar los órganos inferiores en orden jerárquico dentro de la jerarquía administrativa.

“La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración. Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman esos poderes son los de decisión y de mando que conservan la autoridad superior.”<sup>18</sup>

“Algunas características de la centralización como forma de organización del Estado, son las siguientes:

- “En la centralización administrativa existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el presidente;

---

<sup>18</sup>Ibíd. Pág. 166

- Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía del Organismo Ejecutivo. Presidente, Vicepresidente, Ministros, Viceministros de Estado hasta el empleado de menor jerarquía;
- Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma, poder de mando, disciplinario de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control;
- Que los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin ningún poder de decisión de carácter político”.<sup>19</sup>

#### **b) Elementos de la centralización**

“Los elementos o poderes que genera la jerarquía de la administración son la unidad, la jerarquía, el control, potestad de revisión y la delegación de competencias

- “El poder de nombramiento: es una de las características más importantes de la centralización la facultad de las autoridades superiores de nombrar a los titulares de los órganos que se encuentran subordinados;
- La unidad de mando: que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y termina con el último de los empleados del Organismo Ejecutivo. Este poder de mando se ejercita por medio de órdenes, instrucciones o circulares expedidas por las autoridades superiores;
- La jerarquía o concentración funcional: como elemento de la centralización lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existen dentro de los organismos administrativos;

<sup>19</sup> Calderón Morales. **Ob.Cit.** Pág. 212



- El control: que ejerce el superior sobre la actividad de los subordinados;
- El poder disciplinarios: el que consiste en la facultad del superior de imponer las sanciones disciplinarias por faltas al servicio de los subordinados;
- La potestad de revisión: sobre la actuación de los subordinados;
- La facultad de decidir: la competencia, de los órganos infra ordenados, siempre que no se trate de competencias exclusivas<sup>20</sup>.

### **c) Ventajas de la centralización**

- ❖ “El jerarca asegura el control político en todo el territorio y sobre todas las políticas de gobierno que pretende implementar;
- ❖ Las actuaciones de los subordinados son controladas por el centro de poder;
- ❖ Los procedimientos administrativos son mas uniformes y los administrados saben a dónde dirigir sus peticiones;
- ❖ Se logra prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido en toda la población a través del pago de impuestos;
- ❖ El control y fiscalización del jerarca sobre la actividad administrativa de los subordinados es más efectiva”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> **Ibíd.** Pág. 213

<sup>21</sup> **Ibíd.** Pág. 216

#### d) Desventajas de la centralización

- ❖ “Hay centralismo burocrático, posesionado en un grupo pequeño que ostenta el poder;
- ❖ Las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede del gobierno, lo que no permite el desarrollo integral de todo el territorio;
- ❖ La administración se torna ineficiente en los territorios lejanos, por lo que no permite el desarrollo de la mayoría;
- ❖ Las gestiones de todo nivel planteadas por los particulares deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que motiva gastos de dinero y tiempo innecesarios;
- ❖ La excesiva centralización o concentración, provoca como resultado una incontrolable corrupción de los órganos administrativos”.<sup>22</sup>

#### 2.4. La desconcentración

La desconcentración, según Rafael Godínez Bolaños consiste en: “Crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibíd.* Pág. 216

<sup>23</sup> Godínez Bolaños, *Ob. Cit.* Folleto 17

La desconcentración es “La delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente”.<sup>24</sup>

La desconcentración como sistema de organizar al Estado es dotar al órgano administrativo de cierta independencia para que pueda actuar, guardando siempre la jerarquía administrativa y poder de mando del órgano central.

#### **a) Características de la desconcentración**

- ❖ “Continua como sistema principal de organización administración;
- ❖ Se otorga a los órganos administrativos inferiores la competencia legal para tomar decisiones técnicas necesarias;
- ❖ Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos especializados
- ❖ El órgano supremo de la administración pública controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, presupuesto y patrimonio”.<sup>25</sup>

#### **b) Ventajas de la desconcentración:**

- ❖ “Facilita las actividades de la administración estatal;

---

<sup>24</sup>Fraga. **Ob. Cit.** Pág. 165

<sup>25</sup>Calderon Morales. **Ob. Cit.** Pág. 221

- ❖ La actividad administrativa, se torna más rápida, flexible y eficiente;
- ❖ Se conserva la unidad del poder público;
- ❖ El servicio público mejora y es más económico”.<sup>26</sup>

### c) Desventajas de la desconcentración

- ❖ “Los funcionarios principales tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político;
- ❖ Aumenta la burocracia y el gasto publico;
- ❖ Servicio ineficiente por incapacidad técnica;
- ❖ Acumulación de peticiones ante en un mismo ente administrativo”.<sup>27</sup>

## 2.5. La descentralización

“La descentralización administrativa implica la transferencia de competencias y funciones a órganos con personalidad jurídica propia distinta de la personalidad del Estado, sobre las cuales va a existir una actividad de control o tutela.”<sup>28</sup>

La descentralización administrativa no es más que la facultad que le otorga el órgano superior de la administración pública, a un ente administrativo de tener cierta independencia del órgano central para cumplir sus funciones, pero siempre bajo la supervisión del órgano superior de mando.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* Pág. 222.

<sup>27</sup> *Ibid.* Pág. 223

<sup>28</sup> Calderón Morales. *Ob. Cit.* Pág. 227

Asimismo la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece el concepto de descentralización de la siguiente forma "Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se trasfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas y municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

**a) Características de la descentralización:**

- ❖ "Creación de un nuevo ente administrativo a través de una ley especial, con una ley aprobada por mayoría calificada del Congreso de la República de Guatemala, forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional;
- ❖ Traslado de competencias a órganos existentes, tal como se concibe actualmente con la Ley General de Descentralización puede darse el traslado de competencias a órganos ya existentes;
- ❖ La personalidad jurídica: es necesariamente derivado de acto legislativo desde el punto de vista material, que es de derecho público;

- ❖ Las entidades descentralizadas deben gozar de relativa independencia política para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman;
- ❖ Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera, también es relativa, pues deben hacerlo regidos bajo el amparo de varias leyes, y la vigilancia de la Contraloría General de Cuentas”.<sup>29</sup>

#### **b) Ventajas de la descentralización:**

- ❖ “Se descongestiona la administración central de presiones sociales, y de la obligación de prestar servicios;
- ❖ Los particulares se benefician porque reciben un servicio mas eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
- ❖ El patrimonio se utiliza bajo un criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población;
- ❖ Se erradica el empirismo”.<sup>30</sup>

#### **c) Desventajas de la descentralización:**

- ❖ “Se crea un desorden en la administración publica, puesto que se pierde un poder de mando del órgano central;

---

<sup>29</sup> **Ibid.** Pág. 227

<sup>30</sup> **Ibid.** Pág. 230

- ❖ Un crecimiento exagerado de la burocracia, porque se crean nuevos órganos administrativos que requieren de la contratación de nuevos burócratas;
- ❖ Los resultados de la actividad de estas instituciones, no satisface a plenitud las necesidades, no se cumple a cabalidad las finalidades que se propone el Estado al crear estas instituciones”.<sup>31</sup>

## 2.6. Autonomía

“Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia, con facultades especiales para autoreglamentarse, y otorgándole funciones descentralizadas eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado, con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal.”<sup>32</sup>

Los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, tienen facultad de actuar en forma independiente y la de otorgarse sus propias instituciones que lo regirán y lo más importante el autofinanciamiento.

La autonomía es aquella facultad que otorga ya sea la Constitución Política de la República de Guatemala o bien, un decreto del Congreso de la República de Guatemala, para que un ente que forma parte de la administración pública pueda tener

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* Pág. 230

<sup>32</sup> *Ibíd.* Pág. 240

independencia económica, técnica, funcional, científica para poder ejercer la función que le corresponde de mejor manera para beneficio de la colectividad.

Para Jorge Mario Castillo, la funcionalidad de la autonomía, “Se basa en el reconocimiento de la ley y específicamente, en tres condiciones políticas 1.- reconocimiento constitucional o legal, 2.- decisión política del gobierno, 3.- cultura de autonomía”.<sup>33</sup>

Las condiciones doctrinarias para que un órgano sea considerado autónomo, según Georges Vedul citado por el Licenciado Jorge Mario Castillo son las siguientes:<sup>34</sup>

- a) Personalidad Jurídica
- b) Patrimonio propio
- c) Generar sus propios ingresos
- d) Elegir a sus propias autoridades
- e) Emitir sus propios ordenamientos reglamentarios

Existen órganos administrativos de rango constitucional en virtud que la Constitución Política de la República les ha dado esa categoría y son los siguientes:

1. Escuela Nacional Central de Agricultura (Art 79 CPRG)
2. Universidad de San Carlos de Guatemala (Art 82 CPRG)
3. Comité Olímpico Guatemalteco (Art 92 CPRG)
4. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (Art 92 CPRG)

---

<sup>33</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 258

<sup>34</sup> **Ibíd.** Pág. 260





5. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Art 100 CPRG)
6. Banco de Guatemala (Art 132 CPRG)
7. El Municipio (Art 253)

La Constitución Política de la República de Guatemala al referirse a la autonomía establece en su artículo 134 que: “**Descentralización y autonomía.** El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República de Guatemala, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República de Guatemala.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- d) Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley;

- e) Remitir a los organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial a las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- f) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- g) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo;

De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

### **2.6.1. Clasificación de la autonomía**

“La autonomía satisface necesidades y problemas de especial trascendencia, objetivo que se alcanza por medio de la planificación de la distribución, redistribución, transferencia y traslado de la competencia centralizada o concentrada en el Organismo Ejecutivo”.<sup>35</sup>

Según el Licenciado Jorge Mario Castillo la planificación propone la siguiente clasificación académica:

---

<sup>35</sup> **Ibíd.** Pág. 264

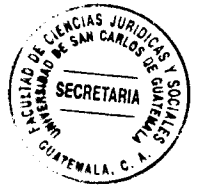
- a) **“Autonomía Política.** La Constitución reconoce la autonomía política de cada organismo y lo faculta para que funcione sin injerencia de uno en relación con el otro, sin excluir la colaboración y coordinación entre ellos. La Constitución completa la redistribución al reconocer la autonomía y la autonomía funcional a ocho organizaciones públicas que señale con anterioridad, y por aparte, al facultar al Congreso de la Republica, a distribuir autonomía funcional por medio de la ley.
- b) **Autonomía económica.** La autonomía económica, propone la descentralización geográfica de la producción, acompañada de una serie de medidas y decisiones relacionadas con el reconocimiento de incentivos fiscales, la fundación de complejos industriales, la construcción de hidroeléctricas, la creación de empresas industriales y comerciales estatales y mixtas, en el área rural.
- c) **Autonomía demográfica.** La creación y desarrollo de ciudades medias, debe ser parte del plan nacional y regional que traslada al área rural, los mismos servicios, oportunidades y comodidades de la ciudad capital y área metropolitana. “Las ciudades medias” desalientan las migraciones hacia la ciudad capital el área metropolitana. El plan puede basarse en las ciudades de Quetzaltenango, Cobán, e Izabal, donde pueden ejecutarse obras viales al mismo tiempo: asfalto, puentes, túneles, viaductos. La teoría jurídica no plantea otra respuesta a la macrocefalia de Guatemala.

- d) **Autonomía cultural.** El acceso a la cultura, aun en la ciudad capital y en el área metropolitana, lo condiciona el factor económico. La educación y capacitación de alto nivel técnico y profesional, requiere recursos económicos. En la educación, por ejemplo, existe diferencia entre la educación pública y la educación privada y en la educación privada existen diferencia determinadas por las colegiaturas, los idiomas, textos. La redistribución de la vida cultural, se base en la igualdad de oportunidades, en el área urbana y en el área rural.
- e) **Autonomía administrativa.** Se refiere a la redistribución de autoridad administrativa.
- f) **Autonomía territorial.** Es la distribución de autoridad en el territorio del Estado, acordada por la Asamblea Nacional Constituyente a través de la Constitución Política, y por el Congreso de la República a través del decreto. En Guatemala, la única organización autónoma territorial existente es el Municipio. La finalidad de la autonomía territorial, es el desarrollo económico y social regional del municipio, en colaboración con el departamento autónomo.
- g) **Autonomía institucional.** Es la distribución de autoridad a organizaciones públicas destinadas a la prestación de servicios públicos. El Congreso de la República de Guatemala, por medio de decreto distribuye autoridad a la organización pública, organizada en cualquier forma para el efecto de satisfacer necesidades económicas, sociales, culturales y de cualquier otra índole.

h) **Autonomía por colaboración, fundacional o corporativa.** Esta autonomía se caracteriza por la distribución de autoridad a organizaciones privadas que realizan funciones administrativas. Estas organizaciones se denominan establecimientos de utilidad pública y en Guatemala carecen de alguna denominación. El Colegio de Abogados de Guatemala y los Colegios Profesionales, pueden citarse como ejemplo de autonomía por colaboración, pues se encargan del registro, autorización y control del ejercicio profesional<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> **Ibíd.** Pág. 264 al 267





## CAPÍTULO III

### 3. Ministerio de Trabajo y Previsión Social

#### 3.1 Definición

La definición de ministerio propiamente dicho es: “La organización pública, jerárquica, que en forma escalonada, ordena a funcionarios y empleados, a efecto de perseguir objetivos y resultados, de acuerdo con la competencia y atribuciones previstas en la ley.”<sup>37</sup>

Guillermo Cabanellas, lo define como: “El órgano gubernativo superior, que en la legislación llamada social crea las bases o normas para la prestación de servicios subordinados y retribuidos, y la intervención en los contratos colectivos de trabajo, las facultades para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo, la creación de órganos de conciliación y arbitraje, la jurisdicción privativa laboral delimitan las atribuciones para dicho ministerio”.<sup>38</sup>

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, es miembro del gabinete de gobierno su labor esencial la constituye la planificación, dirección orientación y ejecución de la política laboral del país, que se lleva a cabo por los distintos servicios y funcionarios de

---

<sup>37</sup> **Ibíd.** Pág. 352

<sup>38</sup> Cabanellas, Guillermo. **Compendio de derecho laboral.** Tomo I. Pág. 468



la rama administrativa de trabajo. Es la autoridad superior del ministerio y desempeña funciones asignadas por la ley.

El Ministerio de Trabajo, cumple una serie muy variada de funciones en el plano de las relaciones individuales entre cada trabajador y su empleador que tienen tanto un marco preventivo como de naturaleza ejecutiva, una de sus funciones es la planeación a base de programas, sistemas e instituciones de la dignificación de la clase trabajadora asimismo ofrecer propuestas y oportunidades para un equilibrio del mercado laboral.

La implementación de políticas laborales para la protección de la población económicamente activa, así como la promoción de la inversión para la creación de nuevas fuentes de trabajo es parte de las funciones que le corresponden al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en busca de un marco jurídico que brinde las oportunidades a la clase trabajadora del país.

Es una institución que pertenece a la administración pública en materia de trabajo y previsión social, que conforman la estructura del Poder Ejecutivo y cuyos lineamientos deben ir encaminados a beneficio de la colectividad.

La estructura y organización interna de un ministerio de trabajo reflejan por si mismas el mandato y el modelo de aplicación de las políticas de esa institución, según un informe de la Organización Internacional de Trabajo existen tres modelos principales que no se excluyen entre si y que en un mismo país a menudo se combinan, y son los siguientes:



- **Gestión directa:** la mayor parte de actividades son competencia del Ministerio de Trabajo y sus departamentos;
- **Gestión indirecta:** la gestión se realiza a través de departamentos descentralizados;
- **Gestión delegada:** el recurso a órganos independientes existentes o nuevos o de los que ocupa el Ministerio de Trabajo;

Una función del Ministerio de Trabajo es apoyar el diálogo social interprofesional o intersectorial, promover la negociación colectiva y mediar entre las partes en caso de conflicto laboral. El Ministerio de Trabajo cuenta con un departamento a cargo de las relaciones laborales. La función original de los Ministerios de Trabajo era proteger a los trabajadores y, por lo tanto, durante muchos años dieron prioridad a la regulación de las condiciones de trabajo, pero en la actualidad el Ministerio de Trabajo tiene otras funciones como formular política de empleo y políticas activas o pasivas del mercado laboral entre otras.

Para la Organización Internacional del Trabajo una de las funciones primordiales del Ministerio de Trabajo es: fomentar una combinación de desarrollo social y desarrollo económico, para lograr un crecimiento equilibrado y sostenible. Además de su función sectorial u operativa en la formulación de medidas específicas de la política laboral, tiene una función horizontal, resultante de su relación con el mundo del trabajo, como guardián de la paz social. De hecho su función de promover relaciones productivas constituye una característica esencial y le confiere una posición singular.



Las funciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se encuentran contenidas en el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 14-97 del Congreso de la República de Guatemala el cual establece: “Corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) “Formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país;
- b) Promover y armonizar las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores, prevenir los conflictos laborales e intervenir, de conformidad con la ley, en la solución extrajudicial de estos, y propiciar el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos laborales, todo ello de conformidad con la ley;
- c) Estudiar, diseñar, y si fuere de beneficio para el país, recomendar la ratificación y velar por el conocimiento y la aplicación de los convenios internacionales de trabajo;
- d) (derogado por Decreto 63-98 del Congreso de la Republica);
- e) En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores representar al Estado en los organismos internacionales con asuntos de su competencia y en los procesos de negociación de convenios internacionales sobre el trabajo, así como velar por la aplicación de los que tuviere vigente;
- f) Administrar, descentralizadamente, sistemas de información actualizada sobre migración, oferta y demanda en el mercado laboral para diseñar mecanismos que faciliten la movilidad de inserción de la fuerza laboral en el mercado de trabajo;

- g) Velar por el cumplimiento de la legislación laboral en relación con la mujer, el niño y otros grupos vulnerables de trabajadores;
- h) Diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores. La ejecución de programas de capacitación será competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes;
- i) Formular y velar por la ejecución de la política de previsión social, propiciando el mejor de los sistemas de prevención social y prevención de accidentes de trabajo”.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es parte primordial dentro del derecho administrativo del trabajo porque el ente designado por el Estado para dirigir la política laboral del país, asimismo es el órgano de vigilancia del cumplimiento y respeto de las leyes de trabajo como de buscar armonizar las relaciones de prestaciones de trabajo por cuenta ajena con el capital, para encontrar el equilibrio que permita el desarrollo de esta parte fundamental de la organización del Estado.

### **3.2. Estructura del Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

Actualmente el Ministerio de Trabajo y Previsión social está organizado y estructurado por áreas, el área laboral, el área de previsión social y, el área administrativa que a la vez están divididas por diferentes departamentos. La siguiente información fue proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y para la presente monografía solo se hará mención de las dependencias que se consideran más importantes, dentro de cada área.

El área laboral la que está conformada de la siguiente forma:

- La dirección superior
- La inspección general de trabajo;
- La dirección general de trabajo;
- Procuraduría de la defensa del trabajador;
- Coordinación de inspecciones generales departamentales:

**a) Dirección superior.** Entre las dependencias que conforman la dirección superior se puede encontrar:

- ❖ El despacho ministerial
- ❖ Los órganos consultivos
- ❖ Las asesorías técnicas
- ❖ La secretaria general
- ❖ La secretaria de comunicación social

El despacho ministerial es el órgano de mayor jerarquía del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y a quien le corresponde cumplir y desarrollar las funciones que las leyes de la materia establecen.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuenta con tres viceministros los cuales son el viceministro laboral, el viceministro de previsión social y, viceministro administrativo financiero.

**b) La Inspección General de Trabajo.** Su función principal es velar porque se cumplan las leyes de trabajo y previsión social, debido a la importancia que tiene este ente para la presente investigación será analizado mas detalladamente en el transcurso del presente trabajo.

**c) La Dirección General de Trabajo.** Son atribuciones de la dirección general de trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social las siguientes:

- ❖ “Conocer y resolver lo relacionado con personalidad jurídica, estatutos, inscripción, y cambio de directivos de organizaciones sindicales y su funcionamiento conforme la ley;
- ❖ Llevar el registro público de sindicatos, contratos colectivos e individuales de trabajo, pactos colectivos de convenios colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y otros registros pertinentes;
- ❖ Autorizar libros de actas de asambleas generales, de comités ejecutivos, registro de socios, contabilidad y formas contables de organizaciones sindicales y practicar revisiones cuando fuera necesario;
- ❖ Autorizar libros de salarios y planillas suministrando modelos y normas para su correcta impresión;
- ❖ Prestar asesoría y la debida orientación en materia sindical, asimismo en relación a contratos de trabajo suministrando modelos según las distintas clases de trabajo;
- ❖ Formular la política de salarios y coordinar las actividades de la comisión nacional del salario y apoyar las comisiones paritaria de salarios mínimos”



El área de trabajo y previsión social esta conformada por las siguientes dependencias:

- “Dirección general de previsión social;
- Dirección general de empleo formación y capacitación”.

**d) Dirección general de previsión social.** Las atribuciones de la dirección general de previsión social son las siguientes:

- ❖ “Proteger al trabajador, velando por su salud, seguridad y asistencia social a través del estudio, mejoramiento, vigilancia y asesoría de sus condiciones de vida y trabajo;
- ❖ Estudiar y recomendar las medidas que ayuden a prevenir y evitar accidentes de trabajo y ocupacionales;
- ❖ Implementar programas de protección a los sectores de trabajo vulnerables;
- ❖ Formular políticas de previsión social en general, seguridad social, seguridad e higiene en los centros de trabajo”.

**e) Dirección general de empleo formación y capacitación.** Algunas de las atribuciones más importantes de la dirección general de capacitación y formación profesional son:

- ❖ “Diseñar políticas de capacitación del recurso humano y formación profesional;
- ❖ Colaborar con los empleadores y trabajadores, en el estudio y determinación de las necesidades de capacitación profesional y mano de obra que requiera el país, especialmente los sectores vulnerables;
- ❖ Registro y control de las instituciones que estén legalmente obligadas a preparar técnicos en Guatemala”.



El área administrativa está conformada por las siguientes dependencias:

- “Unidad de administración financiera;
- Dirección administrativa;
- Dirección general de recreación y centros vacacionales;
- Unidad de monitoreo y evaluación de proyectos;
- Dirección de recursos humanos;
- Dirección de sistema de información y estadísticas”.

**e) Dirección general de recreación y centros vacacionales.** Algunas de las atribuciones más importantes de dicha dirección son las siguientes:

- ❖ “Formular políticas en materia de recreación;
- ❖ Mantener y administrar los centros recreativos y vacacionales a cargo del ministerio;
- ❖ Promover y difundir información relativas a los servicios recreativos que ofrece el ministerio para los empleados de sector público”

### **3.3. Inspección General de Trabajo**

Para Guillermo Cabanellas la Inspección de Trabajo es “El servicio oficial administrativo encargado de velar por el cabal cumplimiento, y proponer la mejora de las leyes y reglamentaciones laborales, con la finalidad de prestaciones más seguras, higiénicas y

estables, adecuadas a los derechos y deberes recíprocos de las partes ajustadas al interés, público y el equilibrio social.<sup>39</sup>

La Inspección de Trabajo es realmente una institución de naturaleza mixta por cuanto por un lado desarrolla una actividad de control de aplicación de la ley, mientras que por otro es una rama administrativa que presta servicios relacionados con la información, la formación y de consulta. La inspección es un órgano público calificado, que une la realidad laboral con la administración del trabajo, llegando en algunos países a convertirse en órgano de consulta institucionalizada para planificar la política social y la legislación.

La Inspección de Trabajo, es el servicio nacional de inspección, el responsable de controlar el cumplimiento de las normas de fondo y convencionales en el marco de la prestación laboral, las funciones son preventivas, educativas y represivas, más no sancionadoras ya que esa función le compete únicamente a los tribunales de justicia en materia laboral siendo este el caso en Guatemala y algunos otros países, se le ha dotado de funciones sancionadores en varios países donde ha demás de velar por el cumplimiento de los derechos laborales también está facultada para sancionar a los infractores.

También se ubica a la Inspección de Trabajo como: “Una de las manifestaciones del Estado social de derecho, como institución comprendida en la parte administrativa del

---

<sup>39</sup> **Ibíd.** Tomo I. Pág. 424



derecho del trabajo. y como posible objeto de estudio del derecho administrativo y la administración pública".<sup>40</sup>

Al analizar se establece que la Inspección General de Trabajo es un ente que forma parte de la administración pública cuya función principal es velar por el estricto cumplimiento de las leyes de trabajo y previsión social del país, pero además de esta función desarrolla funciones de suma importancia para la protección de la clase trabajadora. Su actuar va encaminado a encontrar el justo equilibrio entre patronos y trabajadores.

La Inspección General de Trabajo es el ente que el Estado ha designado para cumplir con el mantenimiento del orden jurídico dentro de las relaciones de trabajo para lo cual se le ha dotado de medios coercitivos, como la fiscalización del cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral, bajo la advertencia de promover ante los órganos jurisdiccionales en materia laboral, procedimientos para la aplicación de sanciones a los infractores de las normas laborales.

Para la Organización Internacional de Trabajo, una aplicación adecuada de la legislación de trabajo depende de una eficaz inspección de trabajo. Los inspectores del trabajo examinan como se aplican las normas nacionales del trabajo en el lugar de trabajo, y aconsejan a los empleadores y a los trabajadores respecto de la manera de mejorar la aplicación de la legislación nacional en cuestiones tales como el trabajo, los salarios, la seguridad y la salud en el trabajo, y el trabajo infantil. Además los

---

<sup>40</sup>Ramírez. B. **Ob. Cit.** Pág. 167

inspectores de trabajo señalan a las autoridades las lagunas y deficiencias de la legislación nacional, desempeñan una importante función en la garantía de la legislación del trabajo.

### **3.4. Historia de la Inspección de Trabajo**

Según información proporcionada por La Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la historia de la inspección de trabajo, como tal, es la siguiente: Corresponde a España en tiempos de su primera República, uno de los textos más antiguos que se recuerdan sobre la inspección de trabajo. La ley del 24 de Julio de 1873, que recomendaba esa tarea a los jurados mixtos que creaba, constituidos por fabricantes y obreros, el maestro de escuela y el medico del lugar los cuales eran presididos por el juez municipal. Como estos organismos no llegaron a integrarse, la misión fue ejercida por los jueces municipales hasta la creación de inspectores de trabajo.

En Francia por la ley del 19 de Mayo de 1874, se constituye una inspección laboral, limitada en su competencia a mujeres y niños. En Inglaterra en 1883, por la Ley de Lord Althorp, esta ley en sus primeros años de vigencia fue inicialmente limitante la función de los inspectores que tenían el estatuto de los jueces de paz, y podían imponer sanciones, concretándose la esfera de actividad del funcionario a la que lleva implícita su cargo por considerar inconveniente que la función de inspección estuviera unida a la represiva judicial. La oficina internacional del trabajo refiere que, originada en el correr del siglo XIX, al surgir la necesidad de asegurar el respeto de las primeras leyes sobre

protección física de los trabajadores. en particular en materia de higiene y seguridad y de reglamentación de las condiciones de empleo de mujeres y menores. ha venido ampliando sus responsabilidades y actividades a medida que se desarrolla la legislación social.

La gran expansión en la materia se produce desde el comienzo del siglo XX. En la actualidad, sea en los códigos laborales o leyes laborales de trabajo, como leyes especiales de la materia la inspección del trabajo se encuentra organizada y con vigencia en la mayoría de países.

La inspección de trabajo en América Latina subsiste de la creación y desarrollo de los ministerios de trabajo. apareciendo como unidades especializadas y a veces descentralizadas geográficamente de dicho ministerio, a partir de 1930. En general en un primer momento cuestiones laborales como el descanso dominical estaban a cargo de la inspección de trabajo.

Su desarrollo ha venido dependiendo de los recursos y del interés de los respectivos gobiernos en fortalecer la esfera de lo social, aunque la tendencia entre el periodo de 1960 y 1990 fue hacia la baja incluyendo la disminución en algunos países (Argentina, Chile, Perú) del número de inspectores.

La inspección de trabajo en América Latina se articula en torno al concepto generalista la tendencia en la región es que los inspectores de trabajo tengan competencia general sobre todos los temas sociales abarcando la mayor parte aspectos de las condiciones

y medio ambiente de trabajo. Sin embargo existen países en que los inspectores de trabajo solo tienen atribuidas las condiciones de trabajo y las relaciones de trabajo.

En Guatemala la historia de la creación de la Inspección General de Trabajo como es llamada en el país, surge al crear el Ministerio de Trabajo que se da con el arribo de los gobiernos revolucionarios en 1944 que marco un cambio radical en materia de relaciones de trabajo. La legislación laboral se emitió con el propósito de responder a un nuevo estatus jurídico el derecho del trabajo, y así, las disposiciones en este campo ya tienen un significado. Lógicamente se hacía necesario fortalecer las entidades administrativas encargadas de los aspectos laborales creando los respectivos mecanismos. El primer antecedente administrativo laboral que se encuentra en esa época esta contenido en el Decreto No. 46 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 26 de diciembre de 1944, publicado el mismo día, emitido para el mejor desempeño de la administración pública organizando al poder ejecutivo a través de las secretarías de Estado, entre las que se cuenta la secretaria de gobernación, trabajo y previsión social, la cual substituyo a la de gobernación y justicia.

Al día siguiente, el 27 de diciembre de 1944, se emitió el Decreto No. 47 el que contenía la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que en su artículo séptimo establecía que "las funciones administrativas de las secretarías se ejercen: I. En relación con las dependencias, organismos, funcionarios y empleados públicos; y II. En relación con los particulares". En su artículo 16 establecía que las secretarías, entre las que se cuenta la de gobernación, trabajo y previsión social tendrán las atribuciones siguientes: "Los negocios relativos al buen gobierno, al orden público, y los cultos; el estudio, dirección y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y la previsión social; al desarrollo,



mejoramiento y aplicación de las leyes referentes a estas materias y fundamentalmente las que tengan por objeto fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores”. Esta organización se modificó el 27 de abril de 1945, mediante el Decreto número 93 del Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Ejecutivo para el despacho de sus negocios se organizó por medio de ministerios, determinando las funciones y atribuciones de cada uno de ellos. Entre los nueve ministerios contemplados en esa época, se incluyó el de economía y trabajo, que además de las funciones económicas propias de dicho ministerio, también quedó encargado de todos los asuntos administrativos de trabajo.

*Sin embargo la importancia del derecho del trabajo requería de un ente administrativo propio, en virtud de esto se promulga el primer Código de Trabajo, contenido en el Decreto 330 del Congreso de la República de Guatemala, se incluyó en el título noveno, la organización administrativa del trabajo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Inspección General de Trabajo.*

La verdadera fecha de creación del Ministerio de Trabajo, ha sido objeto de análisis debido a que El Ministerio de Trabajo y Previsión Social fue creado el 8 de febrero de 1947, con la emisión que hiciera el Congreso de la República de Guatemala del Decreto 330, Código de Trabajo, que cobro vigencia el 1 de mayo de 1947 y que claramente en su artículo 274 establecía lo siguiente “El Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y la previsión social...”. Sin embargo el decreto número 93 del Congreso de la República de Guatemala, a partir del artículo 16 instituye el Ministerio de Economía y Trabajo, que

contenía sus atribuciones principales, por lo que es considerada como la verdadera fecha de creación de este ministerio.

Sin embargo, sus funciones continuaron desarrollándose dentro del marco del Ministerio de Economía y Trabajo, por tal razón, en el artículo II de las disposiciones transitorias del mismo Código se dispuso: “El actual Ministerio de Economía y Trabajo, debe asumir las funciones que este Código señala para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social durante todo el tiempo que el Organismo Ejecutivo no crea conveniente la separación que proceda. Cuando esta última se haga, deben introducirse en las disposiciones legales vigentes los cambios pertinentes para que cada ministerio se llame con el nombre correcto que le corresponde. Al efecto, en las ediciones oficiales sucesivas de dichas disposiciones legales, deben hacerse los referidos cambios”.

La conformación del ente administrativo encargado de los asuntos de trabajo no se hizo sino hasta el 15 de octubre de 1956, fecha en la cual, mediante el Decreto No. 1117 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el Diario Oficial el 17 de octubre 1956, y que cobro vigencia el 18 de octubre del mismo año, se estableció el ministerio de trabajo. Sin embargo, surge otra situación digna de análisis: el Decreto No. 1117 publicado en el Tomo LXXV de la recopilación de Leyes pagina 58, señala en su artículo primero pagina 59, “se crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social”.

Es indudable que el apellido con que el Congreso de la República de Guatemala bautizo al Ministerio de Trabajo en 1956, fue el de bienestar social, lo cual se demuestra con el nombramiento del ministro nombrado para el Ministerio de Trabajo y



Bienestar Social, aun cuando ya se había cambiado nuevamente el nombre del ministerio.

El 29 de abril de 1961, se emitió el Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene las modificaciones más grandes que ha sufrido el Código de Trabajo. En este Decreto nuevamente se designa al ministerio de trabajo como de previsión social y a partir de esta fecha, ya se uniforma dicho nombre, en documentos, actuaciones y entidades relacionadas.

### **3.5. Funciones de la Inspección General de Trabajo**

La Inspección General de Trabajo tiene por objeto velar por el cumplimiento de las leyes laborales, así como de ser un órgano de consultas y conciliación de los problemas laborales.

El gobierno central encargado de delimitar las competencias de cada órgano administrativo a través del manual de organización de la administración pública establece las funciones de la Inspección General de Trabajo en las siguientes:

- a) **“Función de control:** esta función está relacionada con la fiscalización que debe ejercer el inspector de trabajo en el cumplimiento de la legislación laboral.

**b) Función de asesoramiento:** se debe dar asesoría técnica o jurídica a cualquiera de las partes con el fin primordial de lograr el cumplimiento efectivo de las normas laborales, y la resolución de los conflictos.

**c) Función de conciliación y mediación:** está relacionada intrínsecamente a la imparcialidad que tiene que tener un inspector al momento de conciliar o mediar una situación laboral".<sup>41</sup>

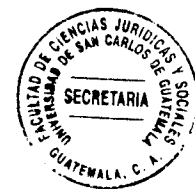
La inspección general de trabajo cumple una labor de suma importancia para el ministerio de trabajo y previsión social ya que a través de ella se desarrollan las atribuciones siguientes:

- "Debe velar por el cumplimiento de la legislación basándose principalmente en el control mediante visitas a los establecimientos sujetos a inspección;
- Formación y asesoramiento a patronos y trabajadores, a efecto de que estos cumplan con la legislación que regulan la relación laboral y se mejoren las condiciones de trabajo;
- Informar a las autoridades competentes en el caso de incumplimiento de las disposiciones legales a efecto de que se inicien los procedimientos sancionatorios que correspondan;
- Conciliar los conflictos laborales individuales y colectivos surgidos entre patronos y trabajadores, velando porque las soluciones que se logren se apeguen a las leyes laborales;

---

<sup>41</sup>Presidencia de la República de Guatemala. **Manual de organización de la administración pública ONSEC.** Pág.170.





- Defender los intereses de los trabajadores menores de edad y mujeres;
- Hacer las publicaciones que considere pertinentes en cuanto a orientar a los usuarios en materia de trabajo o previsión social;
- Constituirse como parte en los conflictos judiciales que por disposición legal le corresponda;
- En su función de ente vigilante del cumplimiento de las normas de trabajo y de previsión social llevar a cabo los procedimientos administrativos y promover la substanciación de los procesos declarativos de faltas”.

Para promover las buenas relaciones laborales dentro de una empresa patronal, y a la vez comprobar que los empleadores cumplan con sus obligaciones, la Inspección General de Trabajo efectúa inspecciones a las empresas para verificar el pago de salarios, medidas de higiene e imparten instrucciones a los trabajadores para que cumplan con lo que respecta a sus obligaciones.

Para lograr el conocimiento de leyes y reglamentos, la inspección general de trabajo interviene en distintas ocasiones impartiendo cursos de capacitación a trabajadores y sindicatos, haciendo énfasis en las obligaciones plasmadas en los pactos colectivos, convenios colectivos, contratos individuales, Código de Trabajo y reglamentos de previsión social.

Las funciones de la inspección general de trabajo están definidas en el artículo 278 del Código de Trabajo decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala el cual establece:

“La inspección general de trabajo a través de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, debe velar porque patronos, trabajadores, y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en el futuro”.

En el Artículo 279 del mismo cuerpo legal se establece:

“La inspección general de trabajo tiene carácter de asesoría del ministerio respectivo y, a efecto debe evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias de aquel”.

Asimismo en el Artículo 280 del mismo decreto se le atribuye lo siguiente:

“La Inspección General de Trabajo de ser tenida como parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad o trabajadores cuya relación de trabajo haya terminado sin el pago procedente de indemnización, prestación y salarios caídos, o cuando se trate de acciones para proteger la maternidad de trabajadoras, salvo que en cuanto a estas últimas se apersona el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”.

Además dentro de su función de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos de trabajo y previsión social, está obligada a promover o realizar la substanciación y finalización del procedimiento por faltas de trabajo que denuncien los inspectores de trabajo y trabajadores sociales y, procurar la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores.

Asimismo Guatemala ha ratificado varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo OIT en relación a la Inspección de Trabajo entre ellos están el convenio 129 actualmente en vigor y el convenio 81 ratificado por Guatemala el 13 de febrero de 1952 y que en la actualidad se encuentra en vigor el cual es su artículo 2 establece :

1. "El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicara a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores de trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión".

El Artículo tres del mismo convenio también establece algunas de las funciones que debe tener la Inspección de trabajo el cual preceptúa lo siguiente:

1. "El sistema de Inspección estará encargado de:
  - a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar,

empleo de menores y demás disposiciones a fines, en la medida que los inspectores de trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

- b) Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y empleadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.
- c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias y los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.
- d) Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad o imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los trabajadores y empleadores”.

### **3.6. Estructura de la Inspección General de Trabajo**

En la actualidad la Inspección General de Trabajo de Guatemala según información proporcionada por la unidad de acceso a la información pública del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se encuentra estructurada de la siguiente forma:

#### **Inspector general de trabajo**

El inspector general de trabajo, es la autoridad superior delegada por el despacho ministerial en las funciones de inspección de asuntos laborales, es el encargado de que se cumplan las funciones que establecen el Código de Trabajo Decreto 1441 del



Congreso de la República de Guatemala, así como convenios internacionales ratificados por Guatemala, leyes, reglamentos y acuerdos en materia laboral.

El inspector de trabajo es un mediador y conciliador de intereses, representa al ministerio en las gestiones de inspecciones de trabajo, y asuntos laborales que son competencia del gobierno de Guatemala. Asesorar al despacho ministerial y al resto del ministerio en materia jurídica laboral, relacionada con inspecciones de trabajo.

Además de velar por el buen funcionamiento de la Inspección General de Trabajo coordinando todas las funciones y actividades de dicha entidad encausándola a la eficiencia, eficacia y efectividad de sus procedimientos de trabajo.

### **Subinspectores generales de trabajo**

También se integra de subinspectores de trabajo que se encuentra debajo del inspector general en la escala jerárquica, y quienes representan o sustituyen a este en caso de ausencia y con el coordinan la política de coordinación de gerencia y actividades.

Asesoran al inspector general en las actividades que ejecute la inspección o supervisión laboral. Evacuan consultas y resuelven expedientes que les asigne el inspector general de trabajo. Evalúan el trabajo del personal de la inspección e informan de los resultados al inspector general, todas las actividades propias de la dirección, en coordinación con el inspector general y en función al plan operativo anual son sometidas a su consideración.



## **Secretaria de la inspección general de trabajo**

También conforma el organigrama de la inspección general de trabajo la secretaria de la inspección que fue creada para cumplir funciones secretariales e información de la inspección general de trabajo. Recibe y traslada expedientes con base a los asuntos solicitados, con instrucciones convoca a sesión a los jefes y delegados regionales. de la inspección, apoya al inspector general y subinspectores en sesiones de trabajo de la inspección.

## **Sección de dictámenes y opiniones jurídicas laborales**

Es la sección encargada de elaborar estudios jurídicos relacionados a consultas sobre asuntos laborales en consideración analítica con la inspección general. Elabora proyectos o resoluciones sobre dictámenes jurídico laborales, define el planteamiento de la solución del problema puesto a su consideración.

## **Sección de Fiscalía o Visitaduría Laboral**

Dentro de su estructura también funciona la sección de fiscalía o visitaduría laboral, que se integra por un grupo de inspectores de trabajo. quienes se encargan de realizar visitas a empresas y centros de trabajo para verificar el cumplimiento de las leyes, convenios, acuerdos y reglamentos que establezcan tanto derechos como obligaciones para ambas partes de la relación laboral.



Los inspectores de trabajo de la sección de visitaduría realizan sus funciones mediante denuncias por vía telefónica, denuncias en forma personal, orden por despacho o programa mediante inspección de oficio.

Las consultas o denuncias que se presenten ante la sección de visitaduría de la inspección general de trabajo pueden hacerse por medio de dos procedimientos los cuales son:

a) Consulta o denuncia personal: La consulta es el procedimiento mediante el cual, un trabajador o cualquier persona que tenga dudas sobre algún derecho laboral, se presenta directamente a la sección de consultas para plantearla ante el inspector de trabajo. Si de la consulta personal hecha, el trabajador decide presentar una denuncia, este deberá proporcionar al inspector de trabajo todos sus datos personales y los datos de la empresa.

b) Denuncia anónima: Es el procedimiento mediante el cual un trabajador o cualquier persona, se presenta personalmente para hacer una denuncia laboral sin proporcionar sus datos personales, indicando únicamente los datos de la empresa y el motivo de la denuncia. La denuncia anónima puede presentarse también en forma telefónica.

### **Sección de conciliación laboral**

Se creó también una sección específica en atender las demandas administrativas laborales que interponen los trabajadores contra sus empleadores ya sea por despido,

cesación del contrato o conclusión de la relación laboral, cuya sección se encuentra a cargo de los inspectores de trabajo, quienes inician con el proceso administrativo.

Además de los ya mencionados también se encuentran las siguientes unidades y secciones de las cuales no se ahonda en la presente exposición.

- Sección de reglamentos interiores de trabajo
- Sección de asesoría jurídica
- Unidad de cálculo de prestaciones
- Unidad de estadística
- Unidad para menores trabajadores.

La delegación departamental de Guatemala es en la actualidad el modelo que la Inspección General de Trabajo espera replicar en todas las delegaciones departamentales a excepción de las funciones administrativas y financieras que le corresponden al director departamental. Las dependencias que la conforman son las siguientes:

- Visitaduría;
- Procesos judiciales;
- Reglamentos interiores de trabajo;
- Archivo;
- Coordinador administrativo y financiero;



## CAPÍTULO IV

### **4. la autonomía de la Inspección General de Trabajo: base fundamental para el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral**

#### **4.1. Importancia de la Inspección General de Trabajo**

La función que ejerce la Inspección General de Trabajo es fundamental para el desarrollo de la política laboral del país. al existir un desequilibrio entre la parte obrera y la patronal, debe existir un ente estatal que supervise que no se vulneren derechos de la parte más débil de la relación laboral, como es el caso de la clase trabajadora que se encuentra en total desventaja ante la clase patronal. La Inspección General de Trabajo desarrolla las funciones de fiscalización, asesoramiento, conciliación y mediación y con ello busca el cumplimiento de los deberes y obligaciones mínimas que la ley señala y que se han pactado en toda relación laboral, así como el estricto acatamiento de las normas emitidas en beneficio de un ambiente laboral más equitativo.

La importancia de la Inspección General de Trabajo va más allá de ser un ente de control de las relaciones laborales, en un país como Guatemala donde según la estadística nacional de empleo e ingresos del año dos mil trece ENEI, del Instituto Nacional de Estadística, a nivel nacional un 9.5% de niños entre 7 y 14 años realiza algún tipo de actividad económica, las condiciones de los centros de trabajo son insalubres o no cumplen con los requisitos mínimos para que se ejecute en ellas la prestación del trabajo por cuenta ajena, además de no cumplirse con el pago del

salario mínimo que establece el Organismo Ejecutivo para cada año, ni el pago de prestaciones laborales. Es allí donde la importancia de contar con un ente estatal que vele porque estas y muchas más incidencias que surgen de la prestación de servicios que hace el trabajador al patrono se erradiquen para el justo equilibrio entre la clase obrera y la patronal.

Hacer cumplir el contenido sustantivo de las normas de carácter laboral, por medio de promover ante los órganos jurisdiccionales el procedimiento para sancionar a los trasgresores de las mismas, como el asesoramiento de las partes en litigio, son funciones que garantizan el ejercicio esencial de los derechos individuales y colectivos tanto de los trabajadores como empleadores. Y que deben ser el punto rector de dicha institución.

La creación de mecanismos de promoción, control y resolución de controversias que se dan en toda relación laboral, es parte de la política laboral que deben regir a la inspección general de trabajo, ya que el Estado debe garantizar a través de esta institución su papel activo dentro del marco de las relaciones laborales del país, a través de la fiscalización del cumplimiento de deberes y obligaciones que se hallan pactado entre las partes, siempre que se respeten los derechos mínimos que la ley establece.

La Importancia de la Inspección General de Trabajo a nivel mundial es vista como una institución a cargo de velar por la aplicación de la legislación laboral y promover su cumplimiento efectivo. La inspección del trabajo es un elemento esencial del sistema



de administración del trabajo. Su papel se identifica con servicios específicos dentro de los ministerios de trabajo y están personificados por los inspectores de trabajo.

La actividad de inspección de trabajo es ejercida en los lugares de trabajo, que son en esencia unidades económicas, donde las relaciones laborales ocurren, o bien donde *una persona jurídica emplea a otra persona o personas para la prestación de servicios.*

Las normas laborales son un campo amplio y complejo, y su aplicación y vigilancia puede estar asignada a un órgano administrativo único, o bien compartida a través de varias secciones de un ministerio de trabajo como es el caso de Guatemala donde esta asignado a la Inspección General de Trabajo.

La diversidad y cobertura de las normas laborales hace difícil comprender su total alcance pero visto globalmente la importancia de contar con una inspección general de trabajo que cumpla con sus funciones de forma eficiente es necesario debido a que las normas laborales abarcan la relación de trabajo, remuneración, condiciones laborales, seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, empleo y formación profesional, y muchas de estas atribuciones son competencia de la inspección de trabajo. Por tal razón la eficacia de la legislación laboral y el papel de la Inspección General de Trabajo es crucial para el desarrollo de la clase laboral en el país.

La Inspección General de Trabajo depende directamente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que forma parte del gabinete de gobierno en forma conjunta con el resto de ministerio, que dentro de la administración pública son catalogados como entes centralizados que como se mencionó con anterioridad una de sus características principales es que se rigen por un orden jerárquico rígido cuyo control de mando



siempre es el mismo en este caso lo detenta el Presidente de la República de Guatemala que se encuentra en la cúspide de la escala jerárquica.

La importancia a nivel internacional que tiene esta institución se puede ver a través de la OIT que ha legislado ampliamente en esta materia desde 1919 cuando la conferencia internacional del trabajo adoptó la recomendación número cinco sobre inspección de trabajo, cuyo eje versaba sobre servicios de higiene, que fue reforzada en 1923 con la adopción de la recomendación número veinte sobre la inspección de trabajo y cuyos principios serían la base del convenio sobre la inspección de trabajo en la industria y el comercio, que en el año 1947 le dio vida al convenio número 81 y más tarde fundamento para el convenio número 129 relativo a la inspección de trabajo en la agricultura, en estos convenios se establecieron reglas para un mejor funcionamiento de la inspección de trabajo para todos los países que suscribieran los convenios y los aplicaran a lo interno de cada nación.

#### **4.2. Limitaciones que posee la Inspección General de Trabajo**

La Inspección General de Trabajo de Guatemala forma parte de la administración pública pero al pertenecer a un ente centralizado no goza de plena independencia tanto funcional, económica, técnica y científica, que imposibilitan el cumplimiento pleno de las funciones que le han sido asignadas. Esta es una de sus principales limitaciones, la falta de independencia del órgano central que si bien es cierto pertenece al ministerio de trabajo y previsión social que forma parte de la estructura de gobierno, por la importancia de esta dependencia, y para fortalecer el ámbito de respeto a los derechos laborales se debe dotar de autonomía a esta institución.



Por la importancia de las funciones que les fueron asignadas a dicha institución es necesario que por medio del Congreso de la República de Guatemala, se le pueda dotar de autonomía, ya que como se expuso anteriormente en la presente monografía las características que distinguen a todo ente autónomo colaboraría a que la institución cumpla con las funciones asignadas de forma más eficiente, lo que garantizaría el equilibrio entre la clase trabajadora y la patronal.

La Inspección General de Trabajo específicamente de Guatemala posee ciertas limitaciones que considero es necesario analizar desde los siguientes puntos de vista:

#### **a) Limitaciones materiales**

Según datos de la unidad de acceso a la información pública del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el total de inspectores que existen a nivel nacional es de 305. Los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

El departamento de Alta Verapaz, cuenta con ocho inspectores, el departamento de Chimaltenango de igual forma con ocho inspectores, El Progreso únicamente con dos inspectores, Izabal con once inspectores, Jutiapa con ocho inspectores, Quetzaltenango cuenta con veintitrés inspectores, Retalhuleu con nueve inspectores, San Marcos con diez inspectores, Sololá únicamente cuenta con tres inspectores, Totonicapán cinco inspectores. Baja Verapaz solo cuenta con tres inspectores, Chiquimula con nueve inspectores, Escuintla con trece inspectores, Huehuetenango con ocho inspectores, Jalapa con seis inspectores, Peten con diez inspectores, Quiche

con trece inspectores. Sacatepéquez con ocho inspectores. Santa Rosa con seis inspectores. Suchitepéquez con once inspectores. Zacapa con diez inspectores. y el departamento que cuenta con el mayor número de inspectores es Guatemala por ser el que concentra el mayor número de empresas e industrias. o fuentes de trabajo cuenta con ciento veintiún inspectores.

En la actualidad el superior jerárquico de la Inspección General de Trabajo. es el inspector general de trabajo. además existe un sub-inspector general de la región nororiente y el sub-inspector general de la región suroccidente. Los que tienen a su cargo supervisar a los diferentes inspectores distribuidos en las delegaciones departamentales de la república y que se encuentran divididos por regiones.

El número de inspectores que existen a nivel nacional es insuficiente para cubrir el total de denuncias que se presentan ante la inspección general de trabajo por diversas violaciones a los derechos laborales en que incurren los patronos. o bien para supervisar la gran cantidad de centros de trabajo que existen a nivel nacional. Además existe una mala distribución de los inspectores. porque si bien es cierto que en la capital del país se concentra la mayor parte de empresas e industrias, en el interior del país es necesario que exista mayor número de inspectores. pues es donde ocurre el mayor número de violaciones a los derechos laborales. es incongruente que por ejemplo en el departamento del Progreso solo existan dos inspectores que por razones notorias no se dan abasto para verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales en todo el departamento, lo que hace evidente que no se lleva un estricto control del acatamiento

de las normas laborales en todo el territorio nacional. Es este uno de los grandes problemas que en la actualidad enfrenta la Inspección de Trabajo.

### **b) Limitaciones presupuestarias**

Para el presente año se le asignó al ministerio de trabajo y previsión social un presupuesto de Q627.180.000 millones de quetzales de los cuales Q44. 339,165 se asignan para el rubro de administración institucional, que corresponde también a la Inspección General de Trabajo, su presupuesto depende directamente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y es insuficiente para esta institución cumpla con los fines para los cuales fue creada.

### **c) Limitaciones funcionales**

En la actualidad la Inspección General de Trabajo enfrenta una serie de limitantes para poder cumplir con sus objetivos y desempeñar de una manera eficaz y eficiente sus funciones, de lo que se deriva que los procesos que llevan sean ineficientes y esto derive a violaciones de los derechos fundamentales de los trabajadores algunos de los aspectos más importantes en los que puede señalarse deficiencias en que incurre la Inspección General de Trabajo son los siguientes:

- Falta de autonomía de la entidad, que no le permite cumplir plenamente sus funciones;

- El presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social es insuficiente para cubrir todos sus compromisos, por lo consiguiente el rubro que se destina para la *inspección de trabajo no permite el cumplimiento de sus fines*;
- Falta de descentralización de sus oficinas a nivel nacional lo que deriva en un obstáculo para que los trabajadores puedan acudir a presentar sus denuncias;
- En la actualidad el número de inspectores no es suficiente y no están distribuidos geográficamente de una forma adecuada a nivel nacional;
- Falta de visitas constantes de los inspectores de trabajo a los centros de trabajo para verificar las condiciones de trabajo;
- Falta de programas de capacitación y actualización para mejorar la preparación y formación de los inspectores;
- Falta de políticas claras para el logro de objetivos tanto del Ministerio de Trabajo como de la inspección general de trabajo;
- La corrupción que se da dentro de la inspección de trabajo, en cuanto a la supervisión de los centros de trabajo, lo que no permite la aplicación de sanciones por falta del cumplimiento de las obligaciones por parte de los patronos;
- La falta de programas de información dirigidos a la clase trabajadora, para que conozcan sus derechos, así como las funciones que desempeña la inspección general de trabajo referente a la protección que debe brindar a todo trabajador;

En la mayoría de países las inspecciones tienden a concentrarse en las capitales no así en todos los lugares donde existen trabajadores por lo que existe desigualdad



entre los trabajadores de las grandes ciudades con los que realizan sus actividades en la provincia de sus países, como es el caso de Guatemala. Los temas más comunes tratados a nivel internacional por las inspecciones de trabajo son las horas extraordinarias y las violaciones de los derechos de los trabajadores. el tiempo de descanso, la falta de pago de los salarios, en especial el mínimo establecido por el Organismo Ejecutivo, y los beneficios. y por ultimo las deficiencias de salud y seguridad.

#### **4.3. Inspecciones de trabajo a nivel mundial**

“Cada Estado refleja su propio sistema administrativo. Sin embargo, todos siguen la noción según la cual la inspección del trabajo se coloca bajo una autoridad central. Siguiendo los requisitos de los Convenios 81 y 129 de la OIT. La mayoría de los sistemas europeos llevan a cabo inspecciones por un único departamento de inspección del trabajo responsable de todos los sectores de actividad económica, o por un único departamento de inspección del trabajo que debería disponer de una especialización institucional interna. mediante la creación de un servicio técnicamente calificado, o un servicio de inspección especializado, actividad que a nivel mundial ha sido supervisada por una autoridad central de cada país.

El concepto de autoridad central no implica la ausencia de una estructura administrativa descentralizada. o incluso un sistema federal. en algunos países o bien llamado independiente para otros. Los estados descentralizados en el caso de Austria son perfectamente capaces de poner en practica la idea de un sistema descentralizado de

inspección, el cual está coordinado a nivel central teniendo vínculos y cooperación con la autoridad central, pero sin la injerencia de esta en las decisiones de la entidad, lo cual facilita el trabajo de las inspecciones de trabajo, mientras se asignan recursos presupuestarios suficientes para el buen funcionamiento de las inspecciones de trabajo a nivel mundial.

En Europa hay una variedad de sistemas, centralizada, federal, integrada, técnica y generalista. Por tal razón que se toma en cuenta los sistemas de inspección de trabajo antes que los modelos de inspección de trabajo, en vista del hecho que la mayoría de los sistemas europeos exhiben, en menor o mayor grado, características híbridas.

En los países escandinavos, las principales funciones de la inspección de trabajo son la salud y la seguridad, pero también los inspectores supervisan ciertos aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, pero con cierta descentralización de la autoridad central.

Ahora bien en América Latina las inspecciones de trabajo, se basan en un concepto generalista, típico de las inspecciones de trabajo en varios países de Europa, y se caracteriza por el respeto al derecho de las naciones o derecho internacional. El modelo de inspección de Francia, Italia y España es un modelo que abarca tanto asesoramiento como las sanciones, en contraste con los países nórdicos, el modelo anglosajón, en el que la inspección de trabajo es estricto sensu, de naturaleza supervisora como ocurre en nuestro país, en donde la inspección únicamente se

desenvuelve en el plano de ser un ente fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones laborales.

En América Latina, los inspectores de trabajo tienen mayor discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y pueden decidir la imposición de sanciones, lo que no ocurre en Guatemala donde la función de los inspectores es promover ante un órgano jurisdiccional la imposición de alguna sanción quedando este supeditado únicamente al control. Además de prestar asesoramiento, la mayoría de los países de la región tienen inspectores que ejercen un poder general sobre las cuestiones sociales, que abarca la mayoría de los aspectos de las condiciones de trabajo, salud y seguridad, tales como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En Uruguay, los inspectores de trabajo tienen la facultad de imponer multas a los empleadores que violen las leyes sobre los siguientes temas: la obligación de proporcionar alimentos a los cónyuges, hijos y padres; la prohibición de la utilización de los alojamientos de los trabajadores como espacio de almacenamiento, la obligación de alentar a los niños a ir a la escuela, y la obligación de permitir a los trabajadores despedidos o miembros de su familia permanecer en la granja en caso de enfermedad.

En algunos países, la autoridad de los inspectores de trabajo se limita a la supervisión de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales, mientras que otros servicios e inspectores son responsables de la inspección de la salud y seguridad ambiental y de la seguridad. Con todo, solo la inspección general del trabajo tiene la facultad de iniciar procedimientos de sanción.

En países como Brasil, Argentina y Uruguay, aunque existe un cuerpo único de inspectores, internamente hay una especialización funcional, de acuerdo con el empleo y las condiciones de trabajo, y los inspectores con diferentes perfiles técnicos, conocimientos y formación tales como abogados, médicos o expertos técnicos, conducen las inspecciones sobre seguridad y salud, e inspecciones sobre medio ambiente.

Las inspecciones del trabajo en América Latina son una parte fundamental del sistema administrativo del Estado, y cada país tiene un ministerio de trabajo con organicidad y funcionalidad dependiendo de la división territorial. Algunos países tienen una estructura administrativa federal o descentralizada, con Estados, regiones, provincias, zonas. Las direcciones generales de las inspecciones de trabajo de los países latinoamericanos se encuentran en las ciudades capitales y dando poca prioridad a las actividades regionales de inspección lo que crea que los países no tengan pleno control a lo interior de cada país<sup>42</sup>.

A nivel internacional la OIT ha señalado varios puntos fundamentales para que sirvan de referencia a los gobiernos para lograr conseguir una inspección más efectiva y son los siguientes:

- Selección y contratación con criterios técnicos;
- Formación continua;
- Es necesario contar con medios materiales y procesos adecuados;

---

<sup>42</sup> XX Congreso Mundial Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. **La eficacia del derecho de trabajo y el papel de la inspección de trabajo**. Págs. 29 al 32

- Desarrollar apropiadamente las funciones de asesoramiento y prevención;
- Cooperación con instituciones públicas y privadas en el ejercicio de la función;
- *Mejora de las relaciones con los representantes de trabajadores y empleadores, tanto desde la óptica de la formación como de la información;*
- Mejora de los procesos administrativos y estímulo del valor disuasorio de las multas;
- Mejorar la estructura interna;
- Buscar nuevos métodos y acciones que permitan atender las necesidades actuales del mundo del trabajo. La economía informal, e incluso los nuevos procesos técnicos exigen nuevas competencias, métodos y formas de actuación;

#### **4.4. La Inspección General de Trabajo como ente autónomo**

A lo largo de la presente monografía se han señalado las funciones que le han sido asignadas a la Inspección General de Trabajo, además de las limitaciones que posee para el cumplimiento de las mismas. La Constitución Política de la República de Guatemala en la parte conducente del Artículo 134 establece “Descentralización y Autonomía: La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República de Guatemala, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines...”



Considerando que el constituyente dejó establecido en dicho artículo que si fuere necesario podría concederse la autonomía para la mayor eficiencia y el mejor desempeño de las instituciones. Por la importancia que tiene la Inspección General de Trabajo que supera cualquier otra dependencia dentro del ámbito laboral, es necesario otorgarle independencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social pues formando parte de la estructura de dicho ministerio no le permite cumplir con sus funciones de manera más eficiente por las limitaciones al formar parte del ministerio. A través de dotarlo de autonomía permitiría crear un ambiente de relaciones laborales mas equitativas para el beneficio de la fuerza productiva del país.

La decisión de dotar de autonomía a un órgano administrativo, proviene del Congreso de la República de Guatemala a través de un Decreto, que le otorgue esa calidad, pero también es el poder ejecutivo o el gobierno, el que toma la autonomía como técnica administrativa, para el efecto de descongestionar la administración pública central, aceptando el traslado de autoridad a los mandos medios. La decisión política equivale a compartir autoridad con otros funcionarios públicos, igualmente ejecutivos, a efecto de constituir la base operativa de la autonomía. En este caso el mando medio se le otorgaría a la Inspección General de Trabajo.

Para que una institución pueda considerarse autónoma existen varias condiciones doctrinarias que han sido mencionadas en el contenido capitular que precede, pero para una mejor comprensión de cada una de ellas se profundizara más en cada una de ellas. Siendo estas condiciones las siguientes:

- a) **Personalidad jurídica:** Para que pueda considerarse que un ente goza de autonomía debe poseer una personalidad jurídica propia que es una condición indispensable, pues esta le permite ejercer su propia autoridad sin intervenciones del Poder Ejecutivo, lo que le daría a la inspección de trabajo facultad para poder actuar tomando sus propias decisiones.
- b) **Designación de sus propias autoridades:** De igual forma debe designar a sus propias autoridades, tal designación se identifica con la elección de autoridades, que suprime la dependencia o intervención del Poder Ejecutivo, sin llegar a establecer independencia total, pues el Estado siempre se reserva cierto control sobre las instituciones pues son parte de la administración pública, pero si crea lazos de colaboración o de vinculación. Dicha facultad permitiría el nombramiento del inspector general y sub-inspectores regionales sin injerencia del ministro de trabajo y previsión social.
- c) **Gozar de patrimonio e ingresos propios:** esta es la excepción que se da a las condiciones de la autonomía dado que no se cumple pues los entes autónomos carecen de capacidad para incrementar su patrimonio e ingresos, que le sean suficientes y necesarios para que su funcionamiento sea eficiente. el patrimonio e ingresos insuficientes, impiden la satisfacción de las necesidades del ente autónomo, pues para su satisfacción depende de ingresos superiores a los ingresos ordinarios.

La solución para resolver este problema que se da dentro de la estructura de las organizaciones autónomas varios tratadistas han planteado una solución la cual ha sido llamada *recentralización* y consiste en la necesidad de intervención con la finalidad de eliminar deficiencias financieras de la entidad autónoma: brindar

apoyo presupuestario a la institución autónoma que por si misma. no cuenta con recursos para mejorar las condiciones, resolver conflictos que requieran la acción conjunta del Organismo Ejecutivo y la institución autónoma. Otra solución, es la organización empresarial de las organizaciones autónomas. cuya finalidad se concentra en las ideas, creatividad e iniciativa para generar ingresos propios.

**d) Emitir sus propios ordenamientos reglamentarios:** teniendo su propia personalidad jurídica el ente autónomo puede emitir los ordenamientos reglamentarios sobre los cuales basara su política a implementar, así como los lineamientos que servirán de base para que la institución cumpla con las funciones que le han sido asignadas.

De tal forma que las condiciones para la existencia de organizaciones autónomas son aquellas que fortalecen a las instituciones del Estado que han sido nombradas autónomas ya sea por la Constitución Política de la República de Guatemala, o bien por los Decretos emitidos del Congreso de la República de Guatemala que sería el presente caso.

Como ente autónomo la Inspección General de Trabajo contaría con la asignación de su propio presupuesto que le aportaría el Estado para su funcionamiento, tal como sucede con el Registro Nacional de las Personas institución que ha sido declara autónomo por el Congreso de la República de Guatemala recientemente y que para el presente año le ha asignado un presupuesto de Q210. 240.000, para que preste sus servicios. Lo que permitiría mejorar las condiciones de la inspección de trabajo.



#### **4.4.1. Ventajas de la Inspección de Trabajo como un ente autónomo**

Como se expuso con anterioridad al concederle autonomía a la Inspección General de Trabajo, además de dotarle de personalidad jurídica, patrimonio e ingresos propios, elección de sus propias autoridades, y la emisión de sus propios ordenamientos reglamentarios. Esto traería consigo una serie de ventajas que lograrían que la institución cumpla sus funciones de una manera más eficiente. Como ventajas de la autonomía de la inspección de trabajo se exponen las siguientes:

- Presupuesto propio asignado por el Estado para su funcionamiento;
- Contratación de mayor personal y espacios físicos para el cumplimiento de sus objetivos;
- Mayor número de inspectores, que en consecuencia se traduciría en mayor número de centros de trabajo supervisados.
- Mayor número de denuncias atendidas, y con ello mayor número de procesos iniciados ante los órganos jurisdiccionales para el cumplimiento de las obligaciones patronales;
- Presencia en todo el país de inspectores de trabajo y sedes de la Inspección General de Trabajo;
- La readecuación de la política de la institución para el logro de sus fines para los cuales fue creada;
- Presencia de la inspección de trabajo como parte en los procesos que la ley le señala;

- Al contar con mayor personal la inspección de trabajo cumpliría de mejor forma sus funciones de asesoramiento por medio de la sección de conciliación;
- Con mayor presupuesto se daría capacitación constante y actualización de las leyes laborales a los inspectores de trabajo para que desempeñen mejor su función;
- Mayor respeto a los derechos laborales por parte de los patronos al haber precedentes de sanciones por el incumplimiento a las mismas;
- Promulgación de los derechos laborales y la función de la Inspección General Trabajado con relación a estos a nivel nacional;

Estas son algunas de las ventajas que se pueden señalar no siendo la únicas, de allí la necesidad de que esta institución que ha sido muchas veces olvidada por los gobiernos de turno al no darle la importancia que realmente tiene, se fortalezca para que como consecuencia resulte beneficioso para el sector trabajador del país. Además como otro beneficio se puede mencionar que se reactivaría la economía de forma directa e indirecta. Por medio de la utilización de mecanismos y directrices que siendo esta ya una institución autónoma readecuaría para su funcionamiento en forma separada del ministerio de trabajo y previsión social, siempre dentro de la administración pública.

La OIT, ha expuesto que el éxito de la descentralización de la administración de trabajo, tal como ocurre en otras áreas de la administración pública, en gran medida depende de la capacidad de las autoridades de asumir nuevas responsabilidades, esta iniciativa debe ir acompañada de aumento de capacidad, el aumento de personal como



el equipamiento de las oficinas. Por lo que el tema de buscar mecanismo para tener una inspección de trabajo más eficiente ha sido motivo de estudio y análisis a nivel internacional.

Para crear un ente autónomo tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala se necesita que se presente como una iniciativa ante el Congreso de la República de Guatemala, para su aprobación y será necesario el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala que en la actualidad sería con el voto de ciento cinco del total de diputados que lo integran.

Para que la Inspección General de Trabajo pueda ser creado como un ente autónomo debe seguir el siguiente proceso legislativo el cual es regulado tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala como en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

**Iniciativa:** Es el acto por medio del cual los órganos del Estado que tienen iniciativa de ley señalada por la Constitución Política de la República de Guatemala presentan un proyecto de ley ante el Congreso de la República de Guatemala para que este entre a conocerlo.

**Discusión:** Una vez presentado el proyecto de ley el Congreso de la República debe deliberar sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto, a fin de establecer si esta debe o no ser aprobada.



**Aprobación:** Si el proyecto de ley ha sido suficientemente discutido y es aprobado por el pleno del Congreso de la República debe ser enviado al Organismo Ejecutivo según lo establecido en el artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual establece “Aprobación, sanción y promulgación. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación”.

**Sanción:** Es el acto por medio del cual el Organismo Ejecutivo acepta la iniciativa de ley enviada por el Congreso de la República de Guatemala. El Presidente de la República de Guatemala, tiene derecho tiene el derecho de negar la sanción de un proyecto de ley, según lo establecido en el artículo 178 de la Constitución Política de Guatemala el cual preceptúa “Veto. Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto”.

**Publicación:** Una vez aprobada la ley por el Congreso de la República de Guatemala y sancionada por el Organismo Ejecutivo deberá publicarse en el diario oficial a efecto de darla a conocer a quienes va dirigida para su cumplimiento.

**Vigencia:** Cuando una ley ha sido publicada y transcurrido el plazo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala artículo 180 el cual establece “Vigencia. La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación. Se considera una ley vigente y de cumplimiento obligatorio.

Al concluir el proceso legislativo se declararía a través de un Decreto legislativo la autonomía de la Inspección General de Trabajo lo cual daría inicio a el proceso de independencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, formaría parte de la administración pública del Estado pero como un órgano independiente siempre con ciertos controles del Estado, pero teniendo su propia política y buscando la eficiencia de la institución.

Este sería un proceso a largo plazo pues para que una institución brinde los resultados que la población espera es necesario que las autoridades que lo dirijan hagan un buen manejo de los recursos y dirijan la institución al cumplimiento real de los fines para los cuales fue creada y de esta manera beneficiaria en gran manera a la clase trabajadora de este país: que son los que impulsan cada día con su trabajo la economía de la nación y que en muchos casos prestan su fuerza laboral sin las condiciones mínimas de los centros de trabajos. y sin que se respeten sus derechos fundamentales, debido a que se encuentran en total desigualdad en relación a la clase patronal que no solo tienen la ventaja económica sino que muchas veces no son supervisados por las instituciones del Estado encargadas de hacerlo, o bien que no desempeñan el papel fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones laborales por no contar con una institución capaz de realizar su función de la mejor manera por carecer de los medios necesarios para poder hacerlo.

En el XX Congreso Mundial Sociedad Internacional de Derecho de Trabajo y Seguridad Social se estableció la importancia que tiene la inspección de trabajo "la eficacia del derecho de trabajo depende en gran parte aunque no exclusivamente, de un buen



funcionamiento de una inspección de trabajo. en línea con la necesidad de la búsqueda de un verdadero balance entre el cumplimiento de la legislación laboral y su eficacia en el mundo real".<sup>43</sup>

En la mayoría de países se realizan congresos sobre la importancia de la Inspección de trabajo tratando con ello de fortalecer esta institución o buscar mecanismos que hagan más eficiente a este ente, la presente monografía fue realizada para resaltar la importancia de esta institución y poder contribuir a la búsqueda de su fortalecimiento a través de alternativas para que esta pueda cumplir con la misión que tiene trazada ser la institución estatal encargada de velar por el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral.

---

<sup>43</sup>Navarro, Marcelo Julio. *La eficacia de la legislación laboral y el papel de la inspección de trabajo*. Pág. 7.



## CONCLUSIONES

1. Gran parte de la población guatemalteca desconoce las funciones de la Inspección General de Trabajo, toda vez que esta institución no da cobertura a nivel nacional de sus servicios, debido a las limitaciones que posee tanto funcionales, presupuestarias y materiales.
2. Debido a que la Inspección General de Trabajo no cuenta con un presupuesto designado exclusivamente para su funcionamiento, esta institución se ve limitada para la contratación de mayor personal, y creación de nuevas dependencias en el interior del país. lo que conlleva a que se den violaciones de los derechos laborales en los lugares donde esta institución no tiene presencia.
3. La falta de autonomía de la Inspección General de Trabajo, la hace débil y muchas veces ineficiente, al no contar con las herramientas necesarias para un eficaz funcionamiento.







## RECOMENDACIONES

1. La Inspección General de Trabajo debe hacer de conocimiento de la población guatemalteca los derechos y obligaciones de los cuales son titulares, tanto trabajadores como patronos, así como la función que esta ejerce en el ámbito laboral, lo que contribuiría a que la población en general haga valer sus derechos ante los las autoridades competentes.
2. Se debe asignar un presupuesto propio a la Inspección General de Trabajo, independiente del asignado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para que ésta cumpla con sus fines, lo que contribuiría a la creación de espacios físicos y contratación de personal, para dar cobertura a nivel nacional de las denuncias por incumplimiento de los derechos laborales.
3. El Organismo Ejecutivo debe presentar un proyecto de ley, ante el Congreso de la República de Guatemala, para dotar a la Inspección General de Trabajo de autonomía, dándole independencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debido a la necesidad que existe de fortalecer esta institución cuya finalidad principal es ser el ente contralor del cumplimiento de las obligaciones laborales en el país.





## BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Tomo I. 3ra. edición  
Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 1992.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho laboral**. Buenos Aires, Argentina  
Editorial: Heliasta, 1998.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos  
Aires, Argentina: Editorial Heliasta, 1988.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**.  
Tomo I. 1ra. Edición. Guatemala: Editorial servicios diversos MR, 2011.
- CANNESA MONTEJO, Miguel F. **Manual de derecho del trabajo**. Tomo I. 2da.  
Edición. Guatemala: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad  
Rafael Landívar, 2011.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I.  
18 Edición. Guatemala: Editorial impresiones gráficas, 2008.
- DE DIEGO, Julián Arturo. **Manual de derecho de trabajo y seguridad social**. 7ma  
edición. (s.l.i) Editorial La Ley. (s.f.).
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa, 2001.
- FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Derecho sustantivo colectivo del trabajo**. 3ra  
edición. Guatemala: Editorial estudiantil Fénix, 2006.
- FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo**.  
Guatemala: Editorial estudiantil Fénix, 2006.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de administración pública**. Folleto  
No.17. Guatemala: Colección Juritex, 2008.



GUERRERO, Eugenio. **Relaciones laborales**. México D.F: Editorial Porrúa, 1982.

NAVARRO, Marcelo Julio. **La eficacia del derecho del trabajo y el papel de la inspección de trabajo**. Chile: XX Congreso mundial sociedad internacional de derecho del trabajo y seguridad social, 2012.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. **La inspección de trabajo en México**. México. (s.e), (s.f).

VASQUEZ CASTAÑAZA, Carlos Alfredo. **El papel de Juez y parte que asume la Inspección General de Trabajo en el juzgamiento de las faltas de trabajo**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005.

#### **Legislación:**

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

**Código de Trabajo**. Decreto 330 del Congreso de la República. 1947.

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

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo**. Decreto 63-94 del Congreso de la República. 1994.

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

**Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo OIT**. Ratificados por Guatemala.

**Manual de la Organización de la Administración Pública ONSEC**. Presidencia de la República de Guatemala.