

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

**"LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE
INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO"**



LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Junio de 1997

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
04
T(3233)

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

DECANO	Lic. José Francisco de Mata Vela
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III	Lic. William René Méndez
VOCAL IV	Br. Homero Ivan Quiñonez Mendoza
VOCAL V	Br. Joaquin Enrique Pineda Gudiel
SECRETARIO	Lic. Héctor Anibal de León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

PRESIDENTE	Licda. Aura Marina Chang Contreras
VOCAL	Licda. Ana Jesús Ayerdi Castillo
SECRETARIO	Lic. César Landelino Franco López

Segunda Fase:

PRESIDENTE	Lic. César Humberto Mancio Bethancourt
VOCAL	Licda. Elizabeth García Escobar
SECRETARIO	Lic. Carlos Manuel Castro Monroy

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

DEDICATORIA

- A DIOS:** Fuente de sabiduría a quien le debo la iluminación de mi camino, para alcanzar mis metas.
- A MI ESPOSA:** GLADYS HAYDEE LOPEZ DE MARROQUIN
Con inmenso amor y gratitud, por su paciencia y apoyo.
- A MIS HIJOS:** PEDRO JOSE LUIS Y JOSE MARIA
A quienes les entrego mis títulos con mucho amor y por quienes me esforcé para ser ejemplo en su formación.
- A MI MADRE:** ADELINA CHINCHILLA LOPEZ
En agradecimiento por darme la vida y quien supo inculcarme el hermoso deseo de superación.
- A MI PADRE:** JOSE LUIS MARROQUIN ROMERO
Flores sobre su tumba.
- A MI ABUELITA:** HERLINDA ALARCON VIUDA DE CHINCHILLA
Le entrego mi triunfo como mínimo reconocimiento a su amor de madre.
- A MI HERMANO:** AMILCAR ROBERTO MARROQUIN CHINCHILLA
Gracias por su apoyo incondicional.
- A MIS SUEGROS:** MANUEL DE JESUS LOPEZ Y
ELBA ROLDAN DE LOPEZ
En agradecimiento por su apoyo.
- A MIS CUÑADOS:** RONY ROCAEL Y MAYRA
PATRICIA LOPEZ ROLDAN
Con muestras de consideración.
- A MIS SOBRINOS:** RUDY, ADELINA Y SERGIO MARROQUIN AREVALO
Con cariño.

DEDICATORIA

- A MI TIA:** BLANCA LIDIA LOPEZ
Con inmenso amor y agradecimiento.
- A MIS AMIGOS:** LIC. EDDYE AMED AZURDIA
LICDA. TERESITA BUSTAMANTE DE AZURDIA
En agradecimiento a su amistad e incondicional apoyo
- A UN AMIGO ESPECIAL:** JUAN PABLO BARRIENTOS
Por su apoyo incondicional y sus buenos consejos.
- A MI TIERRA NATAL:** VILLA DE LA GOMERA
Cuna que me vio nacer y forjadora de hombres
trabajadores y honestos.
- A MI INOLVIDABLE:** FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
- A:** LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ

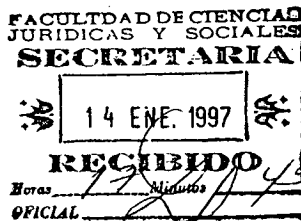
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 4596



42-97 *[Signature]*

Guatemala, enero 10 de 1997.

Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria



Respetable Señor Decano:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Decanatura, con fecha veintiseis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en el que se dispone nombrar al suscrito como consejero de tesis del Bachiller PEDRO JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA, informo:

El postulante presentó el tema de investigación " LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO", el cual fue objeto del siguiente analisis por el suscrito:

El trabajo en mención, fue presentado por el Bachiller Marroquín Chinchilla, conforme los requisitos de forma y de fondo que establece el reglamento.

La monografía en cuestión, desarrolla una temática de singular trascendencia en el Derecho del Trabajo guatemalteco, pues se refiere

CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ

ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 4596



a un tema que como la Organización Administrativa del Trabajo en Guatemala, debiera de constituir una de las bases fundamentales sobre las cuales podría descansar la armonía entre el capital y el trabajo que redundara en la tan ansiada paz y tranquilidad social, ausente de la vida cotidiana del guatemalteco.

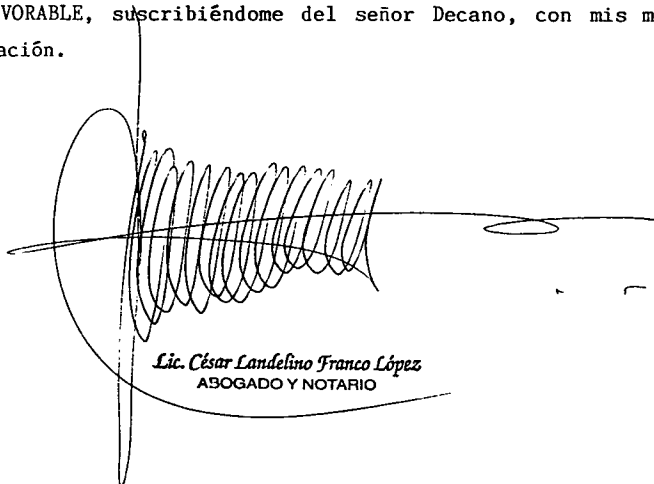
De esa cuenta el postulante en el desarrollo del trabajo, inicia haciendo una descripción cronológica de los principios que ilustran la administración del trabajo, señalando su conceptualización y caracteres; y describiendo muy puntualmente el origen, el desarrollo y las funciones de la Organización Internacional del Trabajo, capítulo de gran utilidad si tomamos en cuenta que la bibliografía existente en nuestro país sobre aquella organización de derecho internacional, es muy limitada. Posteriormente el postulante desarrolla lo relativo a la disciplina propia del Derecho Administrativo del Trabajo, destacándose en este apartado el análisis doctrinario que se hace de la forma de organización administrativa del trabajo idónea, reconocida en muchos estados del mundo; seguidamente analiza la normativa legal que dentro de la legislación de trabajo, se refiere a la organización administrativa del trabajo guatemalteca, siendo importante lo que al parecer de este consejero resulta ser un asunto conocido, como lo es la casi ninguna importancia que el Estado guatemalteco le da a esta temática, para concluir finalmente en un muestreo que pone de relieve la grave crisis por la que atraviesan todas las dependencias del Estado que conforman la organización administrativa del trabajo, lo que hace completamente urgente el proponer reformas relativas a ese apartado dentro del Código de Trabajo, que bien podrían ser impulsadas por nuestra casa de estudios, aprovechando la iniciativa de ley constitucional de que esta investida.

CESAR LANDELINO FRANCO LOPEZ

ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 4596



En conclusión, considero que el trabajo presentado por el Bachiller Marroquin Chinchilla, resulta de mucha importancia para los trabajadores y para todos los estudiosos del Derecho del Trabajo en Guatemala, que sin duda podrán encontrar en el mismo una valiosa fuente de consulta, razones todas las anteriormente expresadas, por las que estimo procedente que el presente trabajo de tesis deba continuar su trámite para los efectos de su revisión, y en consecuencia me permito RENDIR DICTAMEN FAVORABLE, suscribiéndome del señor Decano, con mis muestras de consideración.



Lic. César Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Ricardo Ambrosio Díaz y Díaz

ABOGADO Y NOTARIO

BUFETE: 12 CALLE 4-53, ZONA 1 OFICINA 3-B, 3er. NIVEL
EDIFICIO HERRERA TELE-FAX: 518932
GUATEMALA, C. A.



2209-97

7/5/97
R

Guatemala, 17 de abril de 1997.

Licenciado
JOSÉ FRANCISCO DE MATTA VELA
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA


7 MAYO 1997

RECIBIDO
Horas 10 Minutos 25
OFICIAL

Señor Decano :

Cumpliendo con su providencia de fecha diecisiete de enero del presente año, en mi calidad de revisor de tesis, me permito emitir dictamen favorable respecto a la tesis del Bachiller PEDRO JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA, tema denominado "LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO". En consecuencia opino que el trabajo de investigación de mérito puede ser discutido en examen público de tesis previo a que el autor obtenga los títulos de Abogado y Notario y el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular me suscribo del señor Decano como su atento y seguro servidor.


Lic. Ricardo Ambrosio Díaz y Díaz
Abogado y Notario



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, diecisiete de enero de mil novecientos noventa
y siete.-----

Atentamente, pase al LIC. RICARDO DIAZ Y DIAZ, para que -
proceda a Revisar el Trabajo de tesis del bachiller PEDRO
JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA y en su oportunidad emita
el dictamen correspondiente.-----

alhj.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



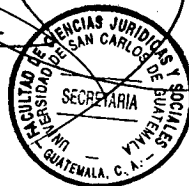
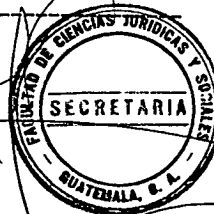
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, doce de mayo de mil novecientos noventa y --
siete.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
Impresión del Trabajo de Tesis del Bachiller PEDRO JOSE
LUIS MARROQUIN CHINCHILLA intitulado "LA ADMINISTRACION
DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANI-
ZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO" Artículo
22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Públi-
co de Tesis. -----

alhj.



INTRODUCCION



La presente monografía pretende constituir un instrumento orientador, tanto para los dirigentes sindicales, para los trabajadores, como para el estudiantado universitario en función de ilustrar sobre la organización administrativa del trabajo en Guatemala y la problemática real que afronta ésta.

Su contenido se conforma por cuatro capítulos, iniciando el primero con hacer una descripción analítica del contenido, caracteres y los principios que sustentan la administración de trabajo; con la finalidad de permitir al lector percibir la concepción filosófica y jurídica de el espíritu que sustenta esta rama del Derecho del Trabajo. Por ello importante será conocer desde sus orígenes y desarrollos hasta llegar a el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo y su marco de acción en el mundo entero. Seguidamente en el segundo capítulo, el autor intenta definir el Derecho Administrativo del Trabajo y desde luego desarrollar sus postulados, su naturaleza, sus fuentes y sus órganos, para aterrizar en la estructura de la Organización Administrativa del Trabajo universalmente reconocida y aceptada. Posteriormente el capítulo tercero, sugiere una descripción de la forma en que nuestra ley de trabajo regula lo atinente a la organización administrativa del trabajo en Guatemala, destacando para la atención de los lectores de



éste estudio, la manera tan breve y poco trascendental en que se encuentra regulada, cuestión que permite inferir la poca importancia que el Estado guatemalteco le confiere a esta temática. Finalmente el cuarto capítulo del estudio presenta un muestreo obtenido a través de una encuesta dirigida a dirigentes sindicales y trabajadores en general, que permite obtener reveladores resultado que no solo permiten corroborar la hipótesis sustentada por el autor en el presente trabajo, sino también al mismo tiempo permiten colocar al descubierto la gravísima problemática por la que atraviesa la organización administrativa del trabajo, en Guatemala.

A caso sirva destacar que el presente estudio pretende contribuir aún en mínima forma a la solución urgente que permita sobrevivir a el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como institución, que en los futuros tiempos de paz, pueda desarrollar un trabajo verdaderamente efectivo en favor de los sectores que lo necesitan.

Con los más sinceros deseos en favor de los trabajadores guatemaltecos, entrego este humilde pero muy significativo estudio de tesis.

PEDRO JOSE LUIS MARROQUIN CHINCHILLA.



CAPITULO I

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO

1. CONCEPTO Y CARACTERES

Administración del trabajo es un término conceptual que en la actualidad comprende un conjunto de actividades de la administración pública en materia de políticas nacionales de trabajo. Más que una ordenación jurídica es un sistema o aparato funcional de los órganos de la administración de los poderes públicos, responsables o encargados de regular las relaciones laborales en el ámbito de la estructura institucional destinada, por una parte a lograr la participación de patronos y trabajadores o de sus organizaciones profesionales, en la solución de problemas y conflictos que puedan alterar la conducta social; por la otra, a la coordinación y consulta que corresponde al Estado proporcionar en materia de trabajo, como parte de la garantía consignada en las constituciones modernas en beneficio de un importante sector de población: la clase trabajadora.

La Administración pública del trabajo, conforme una definición ajustada sería por lo mismo, la parte del derecho de las funciones y atribuciones de los órganos del Estado encargados de ejercer y vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamento decretos, acuerdos y demás disposiciones

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



laborales; así como el estudio de la doble acción social que compete al Estado en materia de trabajo: la protección de la clase trabajadora, y la destinada a mantener el equilibrio económico de las fuerzas productivas de un país. Dentro de una concepción más amplia podemos entender como administración pública del trabajo, el conjunto de organismos permanentes de consulta, a quienes compete la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las condiciones de trabajo fijadas en la legislación o en las prácticas relativas al trabajo, con la participación activa de las organizaciones de trabajadores y patronos; así como la vigilancia del estricto cumplimiento de las normas laborales, la formulación de todos los reglamentos pertinentes y la regulación de dichas condiciones de empleo mediante la negociación colectiva. Y en materia de promoción y previsión, la formación de programas orientados al fomento, establecimiento y desarrollo de todas las formas de vida profesional y al fortalecimiento de servicios de asesoría y negociación voluntaria. Racional e históricamente el concepto de administración del trabajo obedece a un conflicto social: la necesidad de resolver los problemas surgidos con motivo de la ruptura de los cuadros corporativos y el nacimiento de la gran industria, con ella, el proletariado. Es social por referirse a una clase que integra la sociedad actual y ostenta un contenido ético al ser considerado el trabajo como valor individual, a la vez que base del intercambio de servicios personales sustraídos en gran parte



al dominio de otras especialidades. En toda legislación obrera existe y se manifiesta una ideología alentada y robustescida por la permanente agitación del proletariado.

García óviedo(1) lo ha analizado desde otro punto de vista. Para él tres grupos de teorías son las representativas del trabajo frente al Estado: un primer grupo incluiría las individualistas, aquellas que exaltan la personalidad individual y consideran al hombre como fuente de todo poder y todo derecho; abogan por el máximo respeto a la espontaneidad de sus actividades y por la abstención, mas o menos absoluta, del Estado en el orden del trabajo. En un segundo grupo incluiríamos las teorías socialistas, que son aquellas en las que la primacía de lo social sobre lo individual de la colectividad de sus miembros atribuyen, poderes al Estado para dirigir y ordenar la vida económica de la sociedad y en particular el régimen laboral; otorgan a la sociedad la única realidad asistencial, negándole al individuo toda intervención en el derecho colectivo para otorgar al mismo tiempo al Estado facultades para dirigir el orden existente y un tercer grupo lo encontraríamos en las llamadas teorías intervencionistas, que serían aquellas doctrinas que aceptando las líneas cardinales del liberalismo

García Oviedo, Carlos, Administración y Derecho Administrativo 1979.

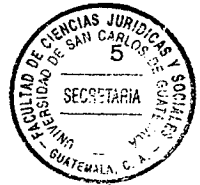


[Handwritten signature]

económico rechazan una solución colectivista del problema social, exige tutela especial para el trabajo a fin de permitir al trabajador participar en los adelantos y comodidades propias de la civilización. Aceptan del liberalismo económico el sistema de libertad individual del socialismo los males que al proletariado acarrea su situación de desamparo frente al capital y frente a la necesidad de remediar tal situación aconsejan una política de intervención del Estado, moderada o extrema según la comunidad de que se trate.

A través de unas u otras concepciones doctrinales podemos concluir este aspecto inicial de nuestra investigación, en el sentido de que una administración pública del trabajo es tanto función del gobierno como organismo ejecutivo y al mismo tiempo factor determinante en los cargos que han de formar parte de ellas debido a las relaciones que deben mantener las personas que lo desempeñen. En otras palabras, es el conjunto de facultades del gobierno y los derechos del ciudadano que impiden se atente contra los derechos de la persona en cuanto a trabajadores o patronos, para evitar dentro de la esfera de acción de este último la violación de los derechos del primero proveyendo al respeto de éstos para permitir al individuo acudir a los recursos legales que impidan tal violación y la corrijan cuando haya exceso de poder o se adopte atribuciones que no competan.

Los caracteres asignados a la administración del trabajo



seran sinteticamente expuestos, como siguen:

1. Se encarga de proveer aquellas necesidades colectivas que no puede satisfacer en forma conveniente la iniciativa de las asociaciones. Los órganos del Estado deben ser organizados de tal manera que la atención de los requerimientos del trabajo y del capital priven sobre cualquier otro concepto politico o propiamente administrativo, para ofrecerles una adecuada atención.

2. Deben reunir los elementos necesarios en hombres y en Patrimonio, para la conservación y desarrollo de vida social. Tomando en consideración que el gobierno en muchos casos actua como individuo, puede afirmarse que está sometido a las mismas reglas de derecho a que están obligados los particulares. Por ejemplo: Si el gobierno administra los ferrocarriles de una nación asi como otros muchos servicios públicos es indudable que lo hace como particular y por lo mismo, frente a situaciones de controversia debe quedar sujeto al derecho privado y sus funcionarios deberán regirse por normas que no afecten el interes público.

3. Debe realizar actos de gestión razonable para la marcha de los servicios públicos que tenga a su cargo sea cualquiera la naturaleza de lo que preste o controle. Ante el hecho de que tanto a trabajadores como patronos se exige obediencia respecto de los lineamientos generales de la relación obrero-patronal en los casos de huelga, registro de instrumentos,



reconocimiento de organizaciones, actos de vigilancia, etcétera; en todos ellos el arbitrio administrativo debe ser limitado.

A handwritten signature in dark ink, consisting of several loops and a long tail, positioned to the right of the first paragraph.

4. Debe adoptar medidas de inspección y previsión para el cumplimiento de las disposiciones legales de su competencia dentro del orden de actividades que le vayan siendo asignadas. El establecimiento de un código de sanciones para garantizar la observación de los ordenamientos o imponer la obediencia a la ley, constituyen el complemento de tales medidas.

5. Debe mantener el orden en el ámbito social, fomentar las instituciones de seguridad social; procurar el bienestar familiar y el bien común; todo esto para mantener un conveniente equilibrio entre el capital y el trabajo.

6. Debe practicar una eficaz política de empleo. El Estado se reconoce hoy obligado a procurar empleo a cada ciudadano y garantizar en lo posible la estabilidad en el puesto que se desempeñe.

7. Debe ocuparse de nuevas formas de protección distintas a las tradicionalmente consideradas dentro de sus atribuciones ordinarias por corresponderle la atención de conflictos, personales y colectivos, como son: la vivienda, el descanso, en transporte y otras actividades que hoy demandan del Estado



una mediata o inmediata intervención, conciliatoria o potestativa, pero necesaria para conservar el orden social.

G.H. Camerlynck Gerald Lyon-Caenn(2) nos ofrece otra clasificación de los caracteres de la administración del trabajo que incluyen por presentar diferentes puntos de vista. Para estos autores ha de contener estos elementos:

1. **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 que 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.

2. **Carácter progresista.** La evolución se dirige lenta pero en forma constante hacia el progreso social. La idea de los derechos adquiridos se 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.

3. **Carácter reglamentario.** En sus orígenes la administración del trabajo se redujo al control de la seguridad e higiene y sólo se preocupó de formular reglamentaciones de aquellas profesiones que resultasen afectadas; en la actualidad esta reglamentación abarca múltiples actividades pues el objeto de la administración laboral es regular toda la vida del trabajo; sin una

Carmelynck, G.H. Derecho del Trabajo 1974



planificación de conjunto no será jamás proclive a ofrecer múltiples soluciones.

4. 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. Por ejemplo el paro sindical o patronal obliga a la adopción de entidades administrativas especiales y en cada caso que se presente.

5. Carácter concreto. El primer orden reglamentario deberá contraerse siempre a la empresa; el 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.

2. ESTRUCTURA JURIDICA

La administración del trabajo es parte del orden jurídico general que afecta o se refiere a la administración pública. En la creación humana - considera García de Enterría(3) la idea de un sistema estructural procede y da sentido a series de actos ó a posiciones concretas. Tal sistema estructural nunca es reflexivo y abstracto, sino función del conjunto social y de sus experiencias reales,



[Handwritten signature]

idea y hecho. Todo orden jurídico contemplado en su realidad dinámico es un conjunto de mutaciones, si se toma en cuenta que las normas cambian y el orden jurídico en sí es permanente, al igual que sus principios; si éstos cambiaran modificaría el conjunto aun cuando no se realice directamente ninguna operación sobre las normas. La estructura de cada norma es por tanto la comprensión de su sentido como operación necesariamente previa a su aplicación, es el orden entero en el que la forma se entrega y cobra significación.

En materia administrativa distribuir las tareas es función esencial, pero ello no impide que haya gran diversidad de estructuras. En ellas se encuentra la base de aplicación normativa y encuentra su apoyo, en la necesidad actual de la diversificación y especialización de la administración pública. Una norma general puede ofrecernos dentro del campo jurídico - administrativo soluciones acertadas tratándose de actos públicos de problemas de organización y métodos, de cuestiones de dirección de personal o de la jerarquía administrativa, pero poco puede aclararnos respecto al tratamiento que deba darse a las relaciones de trabajo, a las cuestiones relativas a indemnizaciones provenientes de riesgos profesionales o la colocación de trabajadores, por señalar solamente algunas cuestiones concretas de administración laboral. La planificación y evaluación, la organización y metodología, la contabilidad y finanzas, integran estructuras de toda



administración pública; pero en cuanto se contraen aspectos de la relación de trabajo, cambian de propósitos y significado.

Examinemos algunos casos que confirman el problema estructural del trabajo. En muchos países desarrollados la labor de evaluación se lleva a cabo aun cuando exista un plan nacional de desarrollo; en los países en vías de desarrollo, y por el contrario se requiere de dicho plan nacional y a efecto de enfrentar los variados problemas que deben encontrar solución a corto, mediano o largo plazo, para lo cual la evaluación es el elemento esencial del proceso permanente de planificación y el ajuste de todos los planes posteriores que se propongan.

Si trasladamos la evaluación a materia de trabajo encontraremos que los principales programas técnicos en materia de personal especializado para su realización, necesitan de informaciones básicas sobre población, actividad y recursos humanos o estadísticas propias y confiables que no vayan a provocar errores de cuantificación o calificación en asuntos sociales de trascendencia, existen soluciones de largo plazo que no pueden contemplarse en su integridad dentro de un plan nacional sino en un propio de la administración del trabajo.

3. ORIGEN Y DESARROLLO (1ra. etapa)



Puede asegurarse que con anterioridad a la revolución industrial del siglo XIX no encontramos ningún antecedente histórico que permita confirmar la existencia de algún intento formal de administración laboral. La razón es elemental; fué hasta el momento de evolución de las relaciones obrero-patronales y la decidida intervención del Estado para evitar conflictos o resolver situaciones de pugna entre los factores de la producción, que nacieron los primeros órganos gubernamentales encargados con exclusividad de resolver estas cuestiones, más con un interés político que propiamente laboral. A los países industriales importaba en tal momento evitar todo movimiento obrero que pudiera causar intranquilidad pública o que alterase el orden social existente, pues los gobiernos estimaban que su función primordial se concentraba a otorgar seguridades para el desarrollo económico que al otorgar garantías a los trabajadores, sujetos entonces a los vaivenes del interés capitalista. El trabajo como pensaba Adan Smith(4) sólo era la medida real del valor de cambio de las mercaderías y el precio primitivo, la moneda original adquiriente, que se pagaba en el mundo por todas las cosas permutables.

Fue David Ricardo(5) quien avanzó en esta concepción al

Smith Adan. Administración Orgánica 1982

David Ricardo. Derecho Administrativo 1977



considerar al trabajo como fundamento del valor y la cantidad relativa del mismo, que determina en forma casi exclusiva al costo relativo de las cosas; y Carlos Marx el autor del principio de que la sociedad produce con el trabajo de todos sus miembros económicamente activos, la totalidad de los bienes que necesitamos, por lo que todo trabajo es, por una parte, gasto de fuerza humana en sentido fisiológico que a título de trabajo igual toma el valor de las mercancías, y por otra es gasto de fuerza humana determinada por un propósito particular: El trabajo útil y concreto; siendo objetivo el que produce valores de uso o utilidades para él, frente a un valor de uso siempre existe un valor de cambio (Se trate de productos manufacturados o de artículos de tierra) que no siempre se encuentra regulado por la cantidad que baste a su producción en circunstancias altamente favorables, sino por mayor cantidad de trabajo necesario para su producción, realizado por quienes tienen a su cargo la productividad en las circunstancias más favorables.

A la evolución de las ideas de estos pensadores se a debido, como puede inferirse la participación pública en los problemas del trabajo. Sólo que esto tuvo lugar en una etapa reciente de la evolución del derecho del trabajo, aquella en que vino conformándose el reconocimiento de la dignidad humana y la necesidad de otorgar al hombre que vende su fuerza energética, un mínimo de beneficios y un mínimo de condiciones apropiadas para el desempeño de sus servicios. Por esta razón, antes de operar tal reconocimiento oficial de



la protección al trabajo no fue posible el nacimiento de una administración pública del trabajo.

Alf.

Cuatro etapas encontramos en el desenvolvimiento social e histórico del derecho administrativo. Una primera que incluye los intentos iniciados en el último cuarto del siglo pasado, así como la actividad de varios países durante el primer decenio del presente siglo hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial durante el período de 1914 - 1918. La segunda etapa gira al rededor de la actividad desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1919 a nuestros días. La tercera en la que surge la necesidad de una administración del trabajo especializada con dirección y control autónomos y con aparición al mismo tiempo de mejores condiciones de vida para el trabajador. Y la cuarta que comprende el tránsito de la guerra a la paz en los años recientes, cuya base es el reconocimiento del derecho al trabajo como garantía social. Examinemos a continuación dichas etapas.

4. SEGUNDA ETAPA (Creación de la O.I.T.)

El mayor y más sistemático impulso otorgado a la administración del trabajo ha sido el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en el año 1919. Producto del Tratado de Versalles, como institución autónoma incorporada en este año a la Sociedad de Naciones y a partir de 1945 a la Organización de Naciones Unidas, fue la única institución que prevaleció en el nuevo orden



internacional. Su meta fundamental ha sido promover la causa de la justicia social y contribuir al logro de una paz universal y permanente. Característica especial de su estructura orgánica es, por una parte, que al lado de los representantes de los gobiernos participan representantes de los trabajadores o patronos; por otra, ha fincado las bases para la dirección del trabajo en su doble aspecto 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, a políticas de formación y empleo o a condiciones de trabajo y seguridad social, que a reglas sobre relaciones laborales, reglamentaciones para determinar actividades, inspección o vigilancia de las instituciones del trabajo y otras cuestiones de índole social.

Parte importante asimismo de la actividad de la OIT ha consistido en suministrar asesoramiento por medio de expertos y técnicos en cada una de las materias de que se ha ocupado, respecto de las cuales analiza investigaciones y estudios de carácter nacional, compaginándolas con las de índole internacional adoptadas en deliberaciones de su asamblea general. Pero lo más interesante ha sido su organización administrativa, de constitución tripartita, la cual ha influido en la organización y funcionamiento de casi todas las administraciones del trabajo del mundo. Su secretaría general es fuente de encuestas de derecho comparado, que ha permitido a todas las naciones miembros formular manuales



prácticos, guías técnicas o sugerencias sobre las diversas funciones que competen a una eficaz organización administrativa del trabajo.

Haremos algunas referencias a la Constitución de la OIT, pues se verá que ésta ha sido el marco de la actividad estatal en varios aspectos de las relaciones de trabajo que nos interesa, aparte la circunstancia de que ha servido para ampliar y mejorar las funciones de muchos ministerios, direcciones o departamentos de trabajo de diversas naciones. En sus considerandos se encuentra el fundamento del derecho al trabajo, base de la paz universal y permanente que preconiza, la exigencia de toda justicia social. Expresan dichas consideraciones que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para enorme número de seres humanos, que resulta urgente mejorar dichas condiciones en todos los órdenes de la vida comunitaria. Agregan que si una nación no adopta un régimen de trabajo humano, esta omisión constituirá un obstáculo al esfuerzo de las naciones que desean mejorar la suerte de sus trabajadores. "Las Altas Partes Contratantes -se dice- movidas por sentimientos de justicia y humanidad, convienen la siguiente constitución y principios de orden constitucional".

Tres son los órganos de la OIT: a) la Conferencia General de los Representantes de los Estados-miembros (dos por cada gobierno, uno por los trabajadores y otro por los patronos, o sean, cuatro en total), la cual se reúne cada año



por regla general en la ciudad de Ginebra, Suiza; b) el Consejo de Administración integrado por 56 personas (28 representando a los gobiernos, 14 a los trabajadores y 14 a los patronos) el cual actuó bajo la dirección de un presidente, dos vicepresidentes y el personal de funcionarios indispensable para el desarrollo de sus actividades ordinarias, propuesto por los Estados-miembros, salvo algunos puestos técnicos o de investigación nombrados directamente; y c) una Dirección General bajo cuyas órdenes actúa la Oficina Internacional del Trabajo.

5. TERCERA ETAPA (CONTROL JURIDICO ADMINISTRATIVO)

Dos hechos permitieron en el decenio de los años veinte del cual siguió una rápida evolución de la administración del trabajo y fueron llevando paulatinamente a la creación de un derecho administrativo del trabajo: la revolución Rusa y la necesidad de los gobiernos de dirigir y controlar en forma enérgica y centralizada las condiciones de trabajo, con el objeto de lograr su gradual mejoramiento y calmar las inquietudes que la crisis posbélica trajo consigo al iniciarse el reajuste de las economías europeas. Casi todos los países industrializados o con incipiente industrialización hubieron de atender a este fenómeno mediante una reestructuración económica que trajo como consecuencia la aparición de métodos, sistemas y tratamientos de las cuestiones laborales, antes no conocidos.

Control significa proceso y efecto de revisión de la



actividad administrativa; es la supervisión llevada a cabo por los órganos ejecutivos en cuya competencia cabe la realización de todos los actos necesarios para regir el desarrollo del Estado. Existen tres clases de control: 1. Preventivo, el que ejerce el poder legislativo al aprobar una ley; 2. Administrativo, el que ejerce la propia administración pública durante el proceso de su actividad, que puede ser interno cuando lo ejercen los funcionarios del poder ejecutivo, o externo cuando es ejercido por los órganos independientes del ejecutivo o de los que actúan por delegación. 3. Ulterior o a posteriori, cuando dicho control se realiza sobre hechos ya ejecutados, pudiendo revestir carácter jurisdiccional si lo efectúan los tribunales, o carácter político si lo ejerce en forma directa una cámara, un congreso, un parlamento o cualquier asamblea que ostente el poder legislativo de un país.

A la administración del trabajo interesa el control interno por su aplicación a la triple actividad que ejerce; la política para asegurar el respeto a los poderes constituidos; la administrativa para garantizar la buena gestión de los servicios públicos que presta; y la financiera para impedir que los fondos del Estado se distraigan en actividades ajenas a la función pública o se malgasten y malversen en supuestos programas de actividad gubernativa. La eficacia del control administrativo en materia laboral se encuentra en evitar la duplicidad de gestiones pues cuando varios órganos lo ejercen puede, contrariamente a lo que se



supone, obtener resultados parciales y no totales, si uno de los órganos de control no es el único encargado de todos los aspectos de dicha actividad, crea confusión y se hacen erogaciones excesivas.

CAPITULO II

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

1. DEFINICION Y CONTENIDO

Para el profesor Francés Maurice Hauriou(6) el derecho administrativo general es la rama del derecho público que regula: 1° La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales se ha encargado; 2° Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3° El ejercicio de estos poderes y estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y por las consecuencias contenciosas que a el mismo se siguen. Gastón Jéza(7) lo considera simplemente como un conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Y García Oviedo lo ha definido como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares.

El profesor mexicano Gabino Fraga(8) estima que una definición estricta no es posible si se tomo como base la *Mauriou Maurice. Admón. y Derecho Administrativo. 1979* *Jeza Gatón. Derecho Administrativo. 1984* *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 1983*



consideración formal o material de la administración; propone por ello que sea el contenido del propio derecho administrativo el que ofrezca la pauta para llegar a un concepto adecuado sobre su naturaleza jurídica. Para él cualquier derecho administrativo debe regular: a) la estructura y organización del poder encargado de realizar normalmente la función administrativa; b) los medios patrimoniales y financieros de que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación; c) el ejercicio de facultades que el poder público realiza bajo la forma de función administrativa, y d) la situación de los particulares con respecto a la administración pública. De todo obtiene como resultado inicial que la administración pública en casi la totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene con motivo de su organización y funcionamiento, están reguladas por normas de derecho público; de lo cual concluye que el derecho administrativo viene a ser únicamente el orden jurídico que rige las relaciones en donde el Estado interviene, sea que lo haga a través de normas de derecho constitucional o en su defecto mediante normas de derecho civil. Para él se trata de un derecho privado especial para el Estado, que junto con el derecho común y el derecho público, forman el grupo de disposiciones que regulan el funcionamiento de la administración.



El maestro Serra Rojas(9) siguiendo distinto orden de ideas indica que el derecho administrativo puede definirse como el conjunto de actividades de grupos o sectores que cooperan para alcanzar determinados objetivos. Toda persona entregada a una actividad de cooperación con otras trabaja en administración. Estas actividades pueden ser de organización, de colaboración, de coordinación o de sistematización, sin importar sus características propias, pues para realizar determinados fines a los directivos de la administración sólo incumbe la responsabilidad de las decisiones que se tomen, así como la política que todo organismo debe seguir. Administración es, en suma, para el distinguido profesor, el proceso y el órgano responsable de la determinación de los fines de una organización y sus metas han de dirigirse a: 1. La previsión; 2. La planificación; 3. La capacidad económica; 4. La organización 5. La dirección; 6. La ejecución; 7. El control de los sistemas bajo los cuales debe actuarse.

Por su parte el doctor Acosta Romero(10) opina que existen diversos criterios para definir al derecho administrativo y por esta razón no resulta posible una definición estricta: una legalista que lo define como conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración; otro

Serra Rojas. Administración. 1974

Acosta, Romero. Derecho Administrativo del Trabajo. 1985



dirigido a la actividad del Poder Ejecutivo, respecto del cual los autores consideran que es el derecho referente a la organización y funciones que pone este poder en ejercicio; uno más que se apoya en las relaciones jurídicas y lo considera como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado y los particulares; y finalmente, el que lo reduce a un simple conjunto de normas que regulan el servicio público. Ofrece un concepto que denomina amplio y propone la siguiente definición :

El derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o el poder ejecutivo; así como el conjunto de relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.

El único autor mexicano que definió el derecho administrativo del trabajo fue el doctor Alberto Trueba Urbina, (11) quien en su texto sobre la materia dejó escrito:

El derecho administrativo del trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicaciones de los trabajadores; estatutos sindicales; así como leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales de la administración pública y la administración social. Su creación y aplicación incumbe a los poderes de la

Trueba Urbina, Alberto. Derecho Administrativo del Trabajo.

1985.



administración pública y a las autoridades laborales, quienes en el ejercicio de sus funciones sociales y políticas se obligan a proteger y reivindicar los intereses de los económicamente débiles. La cuestión social, las relaciones laborales, la imposición de normas de previsión social, la dignificación y tutela del trabajador, son sus materias esenciales, a cuya aplicación la clase obrera es exclusiva, pues no puede extenderse a una comunidad en general ya que su naturaleza deriva del ideológico de los principios que inspiran el derecho del trabajo.

2. INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Los modos y formas de acción administrativo-laboral dependen en gran parte del carácter de las funciones que el Estado considere se encuentra obligado a cumplir en este ramo de su actividad y las reglas que se imponga para tal fin la propia administración. Estas reglas podemos separarlas en dos grupos: las que contienen una expresión completa de voluntad por parte del Estado y las que requieren de una acción ulterior para que esa voluntad pueda ser ejecutada. Entre las primeras incluiríamos a las leyes expresadas en forma de mandatos incondicionales, destinadas a la regulación de conductas a las cuales deben sujetarse trabajadores y patronos; en las segundas los reglamentos administrativos por cuyo medio se dictan normas de acción específicas, destinadas a soluciones complementarias de relación interna.

Lo expresado lleva como propósito explicativo evitar se



confundan estas reglas con las direcciones que se sigan para la solución de determinados problemas derivados de la atención de servicios, llevada a cabo por una administración en beneficio de la comunidad. Estas direcciones no son sino formas y métodos siempre iguales, dada la uniformidad de nuestra civilización, que constituyen la base de las funciones del Estado; son igualmente los actos de gestión, la delegación, el poder coactivo o el fomento del bienestar individual por medio del ejercicio de los poderes públicos. A tales pronunciamientos corresponde encaminar la acción administrativa, aun cuando su condicionamiento sea distinto del que corresponde a la acción del Estado relacionada, por ejemplo, con la solución de conflictos de carácter individual o colectivo, esenciales como reiteradamente hemos venido expresándolo, en la administración del trabajo, pero secundarios en la administración pública general.

Cuando el ejecutivo es un simple jefe político busca ampliar cada vez, en mayor grado, sus atribuciones, pero convertirá a la administración en el orden económico y social. Si por lo contrario el poder político actúa en gran escala en el conjunto global de las acciones públicas, la administración verá disminuidas sus facultades políticas carecerá de ellas en algunas medidas aunque pueda ver aumentadas las que correspondan a la dirección orgánica del Estado.



Insisto en que la satisfacción de los intereses colectivos la consideremos la meta esencial de la función administrativa. Para llevarla a buen término es necesaria una organización adecuada sin perjuicio, como la señala el profesor Fraga, de que otras organizaciones realicen por excepción la misma función administrativa, en tanto la administración pública no tiene una personalidad especial sino constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. Para él los órganos de la administración son unidades en las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa. No tiene derechos propios, pues las facultades que ejerce son facultades del Estado conforme a las cuales actúa.

4. ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

Los órganos administrativos del trabajo tienden actualmente a significarse por alcanzar diversidad de cuestiones que sería prolijo enumerar, por esta razón nos atenderemos a las de mayor trascendencia en el orden estatal. Pueden destacarse las siguientes corrientes de actuación en casi todas las administraciones del trabajo: 1. La que atiende a la movilización industrial y a la utilización de mano de obra no preparada o escasamente tecnificada; 2. La que busca la unificación de estructuras en varias materias, como pueden serlo las provenientes del trabajo en minas, en industria eléctrica, en transporte, etcétera, para ajustarlas



a un solo ordenamiento; 3. Las que han instaurado 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 que, según hemos visto, corresponden a la orientación dada en la Declaración de Filadelfia; 4. La que considera a la administración del trabajo como organismo motor de la justicia social y no únicamente como función del control político; 5. La que atiende a la transformación de la industria hacia necesidades de paz y mantenimiento del empleo; 6. La que considera en primer plano del desarrollo la responsabilidad del Estado, al que se obliga de modo permanente a adoptar nuevas normas de trato obrero-patronal.

5. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Indica el doctor García de Enterría que en materia de administración pública es conveniente distinguir las fuentes históricas del derecho administrativo (el rey absoluto, el Estado revolucionario, la revolución que hace un mito de la legalidad revolucionaria de las fuentes que podrían denominarse reflexivas, escritas o autoritarias, como pueden serlo la ley y los reglamentos. Para él, al lado de las fuentes formales juegan un papel de singular importancia otras fuentes no publicadas en las gacetas o diarios oficiales, entre las que podrían incluirse la costumbre, la jurisprudencia y de manera principal los principios generales del derecho, así como las llamadas fuentes extralegales que



--"para expresarlo en términos de Ihering", (12) agrega- son aquellas constituidas por los procesos dinámicos de la lucha por el derecho, lucha en la que está presente una pugna por posiciones sociales que ha de legitimarse siempre en una pretensión de justicia, y en la que participan los propios sujetos sociales, los juristas, los funcionarios, los jueces y no sólo los órganos estatales a quienes se encomienda la formación de las normas escritas.

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Se clasifican en siete grupos:

- 1° Fuentes jurídicas; que son las normas o principios creados por el poder público con imperio o mando que las hagan obligatorias para trabajadores, patronos y para las propias autoridades.
- 2° Fuentes espontáneas; surgidas de la vida de la relación social del proletariado entre los propios trabajadores y sus asociaciones profesionales, mismas que se revelan en el conjunto de reglas que regulan la vida del trabajo.
- 3° La Constitución y la legislación administrativa del trabajo en los contratos ley de aplicación nacional; y para otras legislaciones los tratados y convenios obligatorios).
- 4° Los reglamentos administrativos del trabajo, para proveer a la observancia de las leyes del trabajo y la previsión social, incluidos los reglamentos de los institutos que por



su especialidad se aplican en las relaciones que surgen entre trabajadores y patronos (IGGS, FOPINDE ETC.).

5° La costumbre y la jurisprudencia; la primera cuando proviene de los centros de trabajo o de la vida social; la segunda originada en las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6° El derecho proletario; que para este autor es la base y esencia de la administración sindical obrera y constituye un derecho administrativo sindical del trabajo, que emana de las asociaciones profesionales y da sentido, ideología movimiento, norma y acción al proletariado.

7° La interpretación de las normas de trabajo; fuente que se sustenta en que "las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos" y el segundo que "en la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades y en caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador". (Indubio Pro-Operario).

6. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO

En las sociedades modernas se ha acrecentado la responsabilidad de la administración en los asuntos públicos y recae hoy en numerosas ramas gubernamentales, regionales o municipales, así como en diversos organismos instituidos para prestar servicios de la más variada índole. Hemos visto que



en el ámbito de estas responsabilidades la administración del trabajo ocupa un lugar preeminente porque se le han atribuido multitud de funciones, orientadas todas ellas a preservar la tranquilidad social y a evitar choques entre sectores de la población o movimientos de masas, que en un momento podrían crear situaciones graves para el Estado en lo que atañe a su control o la satisfacción de exigencias justas por su contenido humano.

En el recorrido histórico que se hizo anteriormente en esta investigación se dijo que en su origen los conflictos del trabajo estuvieron atendidos por simples oficinas que formaron parte de diversos ministerios, que la autonomía de la administración del trabajo devino del reconocimiento del derecho del trabajo como rama autónoma del orden jurídico, por lo cual puede asegurarse su espontaneidad y parejo desarrollo. Por este motivo concretamos al examen de los ministerios del trabajo, no a sus contactos con dos sectores de población de gran importancia: el de los trabajadores y de los empresarios, máxime en nuestros días, en los que el propio Estado se ha convertido en un forjador de empresas en cuyo terreno actúa como particular en las relaciones laborales.

Empecemos por aclarar que siendo solamente una parte de la población la de su interés, los trabajadores, conviene precisar de antemano si su campo de acción comprende a la totalidad de ellos o solamente a una porción. Algunos autores piensan que los trabajadores independientes, los



trabajadores familiares no remunerados, los vendedores, los cargadores, por ejemplo, es difícil que interesen a la administración del trabajo y respecto de ellos poco podría hacerse en su favor por parte de los ministerios de trabajo. Consideran la intervención directa de éstos únicamente cuando se trata de trabajadores a domicilio o de trabajadores estacionales u ocasionales, cuya protección sí es preciso vigilar, para evitar la explotación de que puedan ser objeto. En donde se estima completa y total la función jurídica de los ministerios es en el trabajo asalariado de cualquier categoría, en las relaciones obrero-patronales de cualquier índole y en los aspectos de protección de los trabajadores en cualquier centro de trabajo.

Se estima esencial a la función jurídica la aplicación de políticas laborales idóneas debido a los problemas propios de la actividad que desarrollan dichos ministerios, así como a las transformaciones sociales que en forma constante se advierten en los últimos decenios del siglo en todas las colectividades humanas en torno al trabajo. Trascendente es, asimismo, la adopción de decisiones orientadas a la defensa y protección de la población activa de un país. Formular políticas para lograr estos objetivos constituye la base de lo administrativo laboral y su planteamiento se nos presenta como la primera función cuya atención demanda el orden público en esta materia. El funcionario encargado de un ministerio de trabajo sea en forma directa o por conducto de sus inmediatos colaboradores, debe estar pendiente de su



ejecución jurídica, sea entre el Estado y el trabajador individualmente considerado o frente a un grupo de trabajadores; entre el gobierno y las asociaciones profesionales que a su lado actúen (sindicatos, federaciones); entre el poder público como tal y los sectores de población cuya dirección o vigilancia le corresponden.

Otros ministerios podrán tener intereses especiales también en ciertas funciones jurídicas de la administración del trabajo, como hemos indicado respecto a nuestro medio; podrán formular políticas tendientes a objetivos similares, pero jamás será su objetivo primordial la clase trabajadora ni lo que a ella concierne. En algunos países la distribución de funciones a lo más que ha llegado ha sido a formar ministerios para la atención independiente de asuntos de trabajo, de previsión social, de empleo u otros, destinados a cuestiones que se concatenan o guardan estrecha relación; en otros más, al lado de los ministerios de trabajo han sido formados organismos autónomos encargados de asuntos especiales, pero los cuales actúan en íntima conexión y prestan idéntica colaboración social. Sin embargo, concreta es la función jurídica de los ministerios del trabajo. Expongamos nuevos ejemplos a los ya expuestos, en particular referidos ahora a los países de Latinoamérica. Bolivia ha organizado dos ministerios: uno del trabajo y otro de asuntos sindicales, el primero con dos direcciones administrativas y el segundo con cuatro: de Previsión Social y Mano de Obra las



primeras; de Vigilancia, Inspección y Control, de Registro de Sindicatos y de Asuntos Minero-metalúrgicos las segundas. La sola enunciación de estas dependencias no está indicando a qué clase de asuntos da preferencia administrativa este país. En Cuba el Comité Estatal del Trabajo y la Seguridad Social, dependiente del Consejo de Ministerios, es único órgano encargado de la administración del trabajo, en él que convergen todas las actividades administrativas concernientes a la política laboral. En la República de Chile el Ministerio de Trabajo y de la Previsión Social las realiza a través de las subsecretarías y de varias direcciones: de Inspección, de Negociación Colectiva, de Organizaciones Sindicales, de Higiene y Seguridad Industrial; una Caja Nacional de Ahorros; habían sido creados un Instituto Laboral y transformados después en simples oficinas del ministerio y se ha acabado por suprimirles funciones o refundirlas en otros departamentos. Uruguay cuenta con un eficaz Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual controla totalmente la administración del trabajo desde una base política centralizada y absolutista. Laboran bajo su vigilancia dos comisiones autónomas: la una de productividad y Precios e Ingresos; y la otra de Aprendizaje.

7. LEGISLACION

La función jurídica de mayor trascendencia en toda administración del trabajo debe ser la de formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes,



reglamentos, decretos, acuerdos u órgano del cual dependa. Así lo hemos encontrado tanto en los países democráticos con régimen político de división de poderes como en los de diferente organización administrativa.

Dice sobre la importancia de una administración laboral en materia jurídica, el profesor García Oviedo, (13) que basta apreciar las funciones que tiene a su cargo para corroborarla. Para él son las siguientes: a) la preparación de los proyectos de reglamentación que deban ser sometidos a la aprobación del Ejecutivo; b) proponer soluciones legales en materia de cuestiones que suscite la aplicación de las leyes, reglamentos decretos o contratos de trabajo; c) el conocimiento de lo referente a la ejecución y cumplimiento de la legislación social; d) instruir a los encargados en materia de inspección del trabajo para que las visitas a las empresas (o centros de trabajo) sean concretas y determinadas; éstos comunicarán por escrito el objetivo de la inspección o gestión que se ordene y por su parte los interesados deberán exigir que el resultado se inscriba en acta o documento del cual deba darse cuenta; e) la imposición de sanciones y la tramitación de recursos administrativos por infracción a la legislación social; f) la instrucción y resolución de expedientes en los siguientes casos: cuando se proceda a una suspensión (individual o colectiva, pero poniendo mayor cuidado en estas últimas),



sobre despidos colectivos por causas económicas o en los casos de solicitud de cierre empresarial, y g) el otorgamiento de concesiones o autorizaciones de índole administrativa de la competencia del órgano a quien se haya otorgado una función.

8. LA CONCILIACION

A partir de la conferencia de Filadelfia de la OIT surgió una nueva generación que se propuso la reconstrucción material de las naciones y al mismo tiempo la orientación al mundo hacia una nueva política de convivencia social. Desde entonces una función que se ha adjudicado para sí el Estado ha sido la de conciliar los intereses de las clases trabajadoras con los propios de los empresarios; ningún empeño, ningún esfuerzo, y ninguna acción, han sido escatimados para lograr el entendimiento de las partes de una relación laboral antes de que estalle o se presente cualquier conflicto individual o colectivo. Varios órganos públicos han sido creados con este único propósito y puede asegurarse que no hay país que en una u otra forma no busque soluciones amistosas a los problemas sociales por graves que éstos sean y en muchos casos obligue a ellas en aras de provocaciones inútiles o perjudiciales a la sociedad a la que sirven. Si se trata de conflictos individuales, hemos visto cómo organismos de defensa del trabajo tienen por base de su actividad la función conciliatoria; en otros países, como Brasil o Uruguay, un ministerio público del trabajo se



encarga de la misma; en Francia o Bélgica los comités de empresa deben conocer previamente.

Existen desde luego otros métodos conciliatorios puestos en práctica por los gobiernos, conforme a determinados mecanismos estatales instituidos por algunos de ellos en atención a su vida política interna o en virtud de la economía que practican y en último análisis, resultado de la jurisprudencia que ha sido sustentada sobre la materia por sus órganos judiciales. Podemos incluirlos en dos grupos: en primer lugar el de aquellos que provienen de una reglamentación preocupada por estimular la negociación entre las partes, con la finalidad de encontrar las bases de consenso a que pueda llegarse. Estos métodos han establecido la conciliación con la ayuda del Estado o sin ella. La han integrado, por así decirlo, a comisiones mixtas de trabajadores y patronos en el seno mismo de las empresas o establecimientos, o la han canalizado en los contratos colectivos, como medio primario de conocer las situaciones de controversia, de oposición o de disciplina, en los que resulta casi siempre innecesaria la acción jurídica. Los países que se han adherido a tales sistemas son: Australia, Bélgica, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón, Holanda, Polonia, Suecia y Suiza.

En segundo término se encuentran los métodos que imponen la conciliación obligatoria, que a nuestro modo de ver son los menos por fortuna. Y decimos esto no por parecernos un



absurdo legal su imposición sino porque presentimos que de esta manera se pierde una importante parte del arreglo conciliatorio. Nos oponemos a ellos a pesar de que se les acoge por varios tratadistas por considerarlos el único medio de conservar la paz social, por antidemocráticos y porque no resulta posible preservar el interés público empleando medios de presión. La conciliación obligatoria la practican hoy en día Australia, Brasil, Bulgaria, Bélgica, Chile, Nueva Zelanda y Rusia entre otros países.

En el seno de la OIT partidarios de la conciliación obligatoria han expresado que, tratéese de un impulso tímido al imponer una norma de conducta o de un franco interés establecerla como función de Estado, la conciliación no presenta en uno u otro caso una diferencia técnica absoluta, pues tanto los organismos a quienes se han encargado ésta como los procedimientos a los cuales se recurre, se integran dentro del aparato jurídico sin una marcada distinción, porque en ambos casos es el poder público el que interviene, ya sea invitando a las partes interesadas a dialogar o imponiéndoles en alguna forma legal este diálogo para conocer cuando menos los intereses en pugna, preparar en atención a ellos, la posible solución de los conflictos al presentarse éstos. En suma, la obligación la consideran únicamente como medio preventivo, útil desde luego y necesario si el poder público tiene interés en buscar soluciones aceptables que no impliquen caprichos sindicales o posiciones de fuerza colectiva o económica, ~~de la Universidad de San Carlos de Guatemala~~.



Sea una u otra la forma en que se practique la conciliación como función pública su valor resulta indudable. Examinemos casos de países del sistema capitalista o del sistema colectivista. En Gran Bretaña el ministro del trabajo puede actuar como mediador en cualquier momento y lugar oportuno. En Suecia desde el año de 1928 fue establecido un cuerpo de funcionarios conciliadores que intervienen de oficio o a petición de parte, según la naturaleza del conflicto en el que deban participar; una oficina especial se encarga de obtener previamente las informaciones necesarias tanto económicas como estadísticas del centro de trabajo y rinde un informe que sirva de apoyo para iniciar las pláticas correspondientes. En Grecia se integra un comisión paritaria en la cual interviene como tercero un funcionario del Estado, por regla general un inspector del trabajo con facultades especiales, quien da cuenta y recibe instrucciones del ministro respectivo. En Estados Unidos existe un Servicio Federal de Conciliación que en esta administración (1994-1998) pasó a depender de las entidades federativas como parte de su función administrativa en materia de conflictos obrero-patronales. En Canadá es el Ministro del Trabajo quien está obligado a realizar encuestas en conflictos de trabajo que puedan dañar a la Federación, para indagar sus causas y orígenes. De considerarlo necesario dicta acuerdos para que comparezcan ante él las partes y expongan sus puntos de vista; un funcionario nombrado al efecto se encarga de instrumentar el



procedimiento conciliatorio y da cuenta con él al ministro, quien interiorizado del mismo dicta a manera de árbitro, una opinión no obligatoria para los interesados, pero casi siempre aceptada, por la profundidad de la investigación y los conceptos que se vierten en la resolución. Y en Rusia la Camara Central de Conciliación dependencia del comisario de trabajo en cada región, debe intervenir con la finalidad de dar término a cualquier conflicto colectivo que ponga en evidencia el régimen productivo de un centro de trabajo. Los conflictos individuales los resuelve en vía conciliatoria el comité de fábrica o empresa.

Al

9. LA INSPECCION DE TRABAJO

Hemos dicho que la inspección del trabajo junto con las estadísticas del trabajo fueron las funciones que en el último cuarto del siglo pasado dieron origen a la administración laboral; así es que no sólo por tratarse de la función más antigua sino por la amplitud que ha alcanzado en nuestros días resulta de gran interés su análisis, el que infortunadamente no podremos realizar con la extensión que deseáramos por este motivo. Se informará, por tanto, respecto de lo general.

El primer convenio internacional sobre inspección del trabajo fue aprobado en la octava reunión de la asamblea de la OIT el año de 1926, pero desde 1923 se había aceptado una sugerente recomendación "sobre los principios generales de organización de servicios de inspección a los trabajadores"



(recomendación número 20) adoptada por unanimidad de los 37 países que entonces formaban parte de la OIT.

Otras cuatro recomendaciones sobre la materia se aprobaron entre 1927 y 1939: 1. Sobre inspección del trabajo de la gente de mar; 2. Sobre inspección para la prevención de accidentes de trabajo; 3. Sobre la edificación y construcción de locales industriales; 4. Sobre inspección de instalaciones técnicas para la protección del trabajo. En el último año mencionado las actividades del OIT se vieron interrumpidas por la guerra y por tal motivo fue hasta el año de 1947 cuando se aprobó un verdadero código sobre inspección del trabajo (convenio número 81), adoptado entonces por 45 países (11 se reservaron su aprobación) y que ha servido hasta el momento, con algunas adiciones o adaptaciones nacionales, para la casi totalidad de los Estados-miembros de la organización, pues en menos de veinte años este código ha sido incorporado a las legislaciones locales. México desde su ingreso adoptó los convenios y recomendaciones aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo y podemos asegurar que nuestro país cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en este campo de la administración del trabajo.

Se ha considerado a los órganos gubernamentales de cada país los apropiados para encargarse de la inspección del trabajo, incluidas todas las actividades aleatorias que a la misma competen, independientes de que alguna otra autoridad administrativa tenga a su cargo funciones adicionales como pueden serlo las de salud en el terreno de las instalaciones



sanitarias o las destinadas a otorgar licencias de construcción o funcionamiento de empresas o comercios, en particular las negociaciones cuya operación pueda producir perjuicios ambientales, o las propiamente fiscales. Salvo situaciones especiales la inspección del trabajo comprende todos los aspectos relacionados con la operación y desarrollo de los centros de trabajo. De ahí la conveniencia de que su control se haga a través de un órgano creado ex profeso con secciones especializadas destinadas al ejercicio de cada función relacionada con la materia, y no dividiendo la inspección como hoy lo han hecho países como Argentina, Brasil, Canada, Estados Unidos y México, entre otros, debido -conforme se ha expresado en su legislación- a la estructura política de estas naciones de régimen federativo.

La función jurídica de inspección ha de ser de tal manera técnica que por ello requiere unidad y responsabilidades. Al exponer estas últimas se comprobará nuestra afirmación:

I. Responsabilidades técnicas. La creciente complejidad y los procedimientos utilizados en la industria ha exigido que los encargados de realizar cualquier inspección tengan amplios conocimientos en el ramo al cual se les dedique. Actualmente es imposible, como sucedió en los comienzos de esta función administrativa, que un individuo abarque una enorme gama de conocimientos, necesarios para obtener resultados aceptables en cada investigación que realice, por ser éstas múltiples y variables: a) de control previo, como



las relativas, a la construcción, instalación y apertura de establecimientos, en las que podemos incluir: la presentación de planos, las de higiene y seguridad, las destinadas al análisis de las sustancias químicas empleadas, la peligrosidad que entrañe la maquinaria, etcétera; b) de control del equipo individual como son los dispositivos de seguridad personales, la ropa de trabajo, los aparatos de protección adicional, los asientos, la luminosidad; c) de control de elementos nocivos como el ruido, la humedad, el humo, las vibraciones, etcétera, o las medidas generales de prevención de accidentes: señales, avisos, consignas, recomendaciones; d) de control posterior a un accidente de trabajo a efecto de realizar una investigación exhaustiva de las causas que lo produjeron, para dictar de inmediato las indispensables que eviten su repetición -en estos casos al inspector corresponde investigar cualquier defecto invisible de las instalaciones, alguna causa desconocida o mas definida o la aplicación negligente de las medidas de seguridad.

II. Responsabilidades jurídicas. En este aspecto la responsabilidad del inspector puede ser general y comprender tanto la legislación correspondiente a las condiciones de trabajo, como la relacionada con los reglamentos de higiene y seguridad. Incluye asimismo la revisión y aplicación de los sistemas e instructivos de trabajo; el cumplimiento de las disposiciones relativas al salario; el funcionamiento de las calderas; la revisión de las instalaciones eléctricas; el



trabajo de mujeres o menores; en fin puede ser muy variada la actividad administrativa en el campo estrictamente legal. Obligación de los inspectores es también la información jurídica que debe dar tanto a trabajadores como a patronos para el debido cumplimiento de la legislación laboral aplicable.

Responsabilidades sociales. A diferencia de otras administraciones cuya acción y autoridad se ejercen frente a una categoría homogénea la de sujetos (contribuyente, usuarios de servicios públicos, agentes de empresa) la acción de la inspección del trabajo tiene por objeto la yuxtaposición cuando no la oposición de dos categorías de personas que por regla general se encuentran en permanente enfrentamiento: los trabajadores y los patronos. De ahí que el inspector goce de una posición envidiable para transmitir a la autoridad administrativa de quien dependa, el clima, social que contemple en los centros de trabajo que visite. Por esto se le encomienda un trato amable y discreto respecto de ambos sectores; se le sugiere actuar como un consejero desinteresado que contribuya a la tranquilidad del lugar de trabajo, a base del respeto a los principios de justicia social; se le indica haga valer la procedencia o improcedencia de determinadas actitudes de uno u otro sector. Resulta frecuente que los trabajadores soliciten una inspección con el objeto de regularizar una situación conflictiva o violatoria de las condiciones de trabajo. La



autoridad debe en estos casos dar instrucciones precisas al inspector para que actúe como amigable componedor, como auténtico mediador o como conciliador de los intereses en pugna. Ha de atender los pro y los contras y no tomar partido, sino en todo caso concretarse a levantar constancia de las manifestaciones de los interesados, para dar cuenta con ella a sus superiores a efecto de que sean éstos quienes adopten las soluciones que procedan legalmente. He aquí la presencia de una auténtica responsabilidad social que compete a una eficiente inspección del trabajo.

Responsabilidades administrativas. Las atribuciones otorgadas a la inspección de trabajo no se conciben si no son cumplidas las funciones administrativas inherentes a la misma. Las diversas tareas administrativas que incumben al servicio de inspección son muchas, pero apuntemos las de mayor gravedad funcional:

- a. Las de violación a las condiciones de trabajo pactadas en los contratos individuales o colectivos, como son: falta de pago puntual y en efectivo del salario, normas de higiene y seguridad, horas extraordinarias de trabajo, el buen trato;
- b. Las referidas a los sistemas de producción o sea la protección individual del trabajador, según el tipo de actividad que desarrolle; el ambiente atmosférico para comprobar si está o no viciado, bien ventilado o expuesto a la acumulación de gases;



- c. La reglamentación de todas las normas relativas a higiene y seguridad en el trabajo;
- d. Las relativas a la función tendiente a orientar a las asociaciones profesionales en asuntos de orden sindical.

CAPITULO III

III. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE TRABAJO EN LA LEGISLACION LABORAL GUATEMALTECA.

1. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Por medio del decreto 1117 del Congreso de la República, de fecha 15 de octubre de 1,965, fue creado el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los asuntos relacionados a trabajo eran atendidos por el Ministerio de Economía. Su creación la determinó el incremento de las actividades productivas y el avance que iban adquiriendo las diversas instituciones sociales, a la par de la urgente necesidad de dar solución a los múltiples problemas que se suscitaban en los centros de trabajo, lo cual evidenció que era necesario que existiera dentro de la estructura administrativa del Estado, un Ministerio que tomara directamente a su cargo estos problemas y procediera a darles solución en forma eficiente. Debe agregarse, que las tendencias modernas, hoy más que nunca han venido a puntualizar la necesidad de que el Estado tenga mayor ingerencia en lo relativo al estudio y



mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales de más escasos recursos, a efecto de que con el concurso de los Gobiernos, se trate de coadyuvar a que obtengan mejores resultados en su lucha por elevarse a mejores niveles de adelanto y progreso.

FUNCIONES PRINCIPALES

1. Dirección y orientación de la política social del país, la dirección, estudio y despacho de los asuntos relativos al trabajo y previsión social.
2. El estudio y aplicación de las leyes referentes al trabajo y de manera especial las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y tabajadores.
3. Intervención de acuerdo con la ley en lo relativo a contratos de trabajo.
4. Prevención de los conflictos laborales y solución extrajudicial.
5. La atención de los asuntos relacionados con el servicio de los trabajadores del Estado y sus sistemas de



previsión.

6. Aplicación de los convenios internacionales de trabajo.
7. Desarrollo y protección de las organizaciones sindicales de trabajadores y patronos.
8. Organización y desarrollo del Servicio de empleo y mano de obra.
9. Fijación y aplicación del salario mínimo, de acuerdo con la ley.
10. Estudio y mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en la ciudad y en el campo.
11. Protección de la mujer y del menor de edad.
12. Promoción y capacitación profesional de los trabajadores y su elavación cultural.
13. Vigilancia, coordinación y mejoramiento de los sistemas de seguridad y previsión social.
14. Adopción de medidas tendientes a prevenir los accidentes de trabajo.



15. Intervención en contratos y demás aspectos del régimen de trabajo de la tierra en que fuere compatible con lo que sobre el particular determine la ley.
16. El fomento de la construcción de viviendas baratas y de colonias para los trabajadores y el mejoramiento de las existentes.
17. El mejoramiento del nivel de vida de los sectores carentes de medios económicos.
18. La promoción de investigaciones de carácter social.

Dentro de las atribuciones anteriores y que señala el artículo 2o del Decreto 1117 del Congreso de la República, algunas por razones de competencia y en virtud de haberse creado las oficinas específicas para un mejor desarrollo, por ejemplo:

- El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
- El Instituto de Recreación de los Trabajadores (IRTRA).
- El Instituto Técnico de Capacitación, Adiestramiento y Productividad (INTECAP).
- Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)



- El Instituto Nacional de la Vivienda.

- La Secretaría de Asuntos Sociales de la Presidencia de la República, etc.

Estas instituciones han quedado al margen de la competencia directa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, no obstante toda las dependencias anteriormente mencionadas, tienen el apoyo necesario de parte de este Ministerio y siempre que si lo han requerido, ha brindado la asesoría técnica y jurídica necesaria, colaboración material, es decir que se identifica con los problemas y trata de buscarles solución.

Es bueno recalcar que no existe subordinación entre las entidades antes indicadas y en el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Instituto de Recreación de los Trabajadores y el Instituto Técnico de Capacitación, Adiestramiento y Productividad, corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, representantes del sector patronal, laboral, universitarios y tiene como función principal capacitar trabajadores guatemaltecos de escasos recursos económicos, a nivel superior o universitario, proporcionándoles becas donadas por empresas del sector privado.

El Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP), está al



servicio de los señores empresarios y trabajadores del país. Es una entidad técnica de servicio no lucrativa, creada por el Decreto No. 17-72, del Congreso de la República, para la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la productividad en todas las actividades económicas. Funciona como entidad descentralizadora. Sus actividades son coordinadas con la política general del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE SALARIOS Y COMISION NACIONAL DE SALARIO.

El Acuerdo Gubernativo 881 de fecha 25 de septiembre de 1,965, creó la Oficina Administrativa del Salario como una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Por decreto número 15-70 de fecha 17 de febrero de 1,970, del Congreso de la República, por el cual se reorganizó el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Oficina Administrativa de Salario se denominó Departamento Nacional de Salarios, teniendo entre otras atribuciones, las siguientes :

1. Someter a la consideración de la Comisión Nacional del Salario, los proyectos para establecer la política general del salario;



2. Elaborar los estudios económicos necesarios para la fijación periódica de los salarios mínimos, atendiendo a las prescripciones contenidas en el Código de Trabajo y los que sean necesarios para las revisiones que se formulen, de acuerdo con el orden de prioridades aprobado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
3. Realizan los estudios jurídicos y económicos de su competencia, que solicite el Ministerio de Trabajo y Previsión Social o la Comisión Nacional del Salario.
4. Proponer al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la creación de Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos para cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola, con jurisdicción en todo o parte del país; para las empresas que tengan actividad en diversos departamentos o circunscripciones económicas y cuyo número de trabajadores no sea menor de mil en cuyo caso la jurisdicción de la Comisión Paritaria del Salario se limita a la respectiva empresa;
5. Velar por el cumplimiento de los acuerdos que fijen los salarios mínimos proponiendo al Ministerio del ramo, los proyectos y medidas adecuadas;
6. Ser el ~~órgano de comunicación entre el Ministerio de~~

LIBRERÍA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



Trabajo y Previsión Social, por conducto del jefe de la Oficina, con la Comisión Nacional de Salario;

7. Proponer al Ministerio de Trabajo las medidas necesarias de su competencia;
8. Evacuar todas las consultas que se formulen sobre las materias de su competencia;
9. Proporcionar los informes que solicite la Comisión Nacional del Salario, y las Comisiones Paritarias, para la eficaz aplicación de las tasas de salarios mínimos;
10. Someter a conocimiento y aprobación de la Comisión Nacional del Salario proyectos para ser elevados al Ministerio del ramo, que contengan las razones que justifiquen el orden de prioridades de fijación de tasas de salarios mínimos;
11. Ejercer funciones de coordinación con las comisiones paritarias del salario mínimo;
12. Las demás que determine el reglamento.

El Código de Trabajo contenido en el Decreto 1441 del Congreso de la República, dispone que adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social funcionará la Comisión Nacional del Salario como organismo técnico y consultivo de las



comisiones paritarias, encargada de asesorar a dicho Ministerio en la política general del salario.

El Acuerdo Gubernativo de fecha 26 de abril de 1,962, reglamentó la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional del Salario y de las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos, integró la Comisión Nacional del Salario en forma tripartita, con dos delegados de los patronos, dos delegados de los trabajadores con sus respectivos suplentes y dos delegados gubernamentales, y además, dispone la representación del Ministerio de Economía, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de la Junta Monetaria, de la Dirección General de Estadística y del Instituto Indigenista Nacional, representantes que tienen calidad de asesores.

Dicho acuerdo gubernativo fue derogado por el 967 y éste a su vez por el acuerdo gubernativo número 1319 de fecha 9 de abril de 1,968, actualmente vigente, ambos mantienen la misma forma de integración de la Comisión Nacional del Salario y de las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos.

El acuerdo gubernativo número 1319 -Reglamento de la Comisión Nacional del Salario Mínimo- estipula que la Comisión Nacional del Salario, tiene las siguientes atribuciones:



- a) Asesorar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la política general del salario.

- b) Actuar como organismo técnico y consultivo de las comisiones paritarias del salario mínimo.

- c) Rendir al Ministerio de Trabajo y Previsión Social el dictamen razonado que corresponda, después de recibir los informes en los cuales recomiendan las comisiones paritarias los salarios mínimos, procurando armonizarlos por actividad y circunscripciones económicas en todo el país, hasta donde sea posible. Copias de este dictamen remitirá a la Junta Monetaria del Banco de Guatemala y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ;

- d) Proponer al Ministerio del ramo, el orden de prioridad para la implantación de los salarios mínimos, impulsando los estudios respectivos;

- e) Conocer de las revisiones que se formulen durante la vigencia del acuerdo que fije los salarios mínimos, en igual forma que lo estipulado en el inciso c, anterior; y

- f) Evacuar las consultas que sean de su competencia.



2. LA DIRECCION GENERAL DE TRABAJO

DIRECCION GENERAL DE TRABAJO

La Dirección General de Trabajo tiene como principal función la dirección y coordinación de los distintos sub-programas que integran el programa de ejecución de la política laboral. Para ello se adoptan las medidas oportunas tendientes a la realización de todas las actividades, fijando como objetivo fundamental el debido cumplimiento de las prestaciones de trabajo cuyo control le está asignado.

Su campo de acción abarca todo el territorio nacional, en lo referente a las relaciones laborales; individuales y colectivas, la protección nacional de trabajadores; la fijación de salario mínimo y el servicio de empleo y formación profesional.

3. LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO

En relación a la Inspección General de Trabajo, el autor desea dejar comprobado en el presente estudio de tesis, que las funciones encomendadas a esta institución, esta absolutamente revestidas de el principio conciliador, pues es ese el carácter con el que se dotó de facultades a la misma; adicionalmente también se podrá corroborar que la única posibilidad de coaccionar a los empleadores la tiene la Inspección a través de la promoción de los juicios de faltas



ante los tribunales de Trabajo y Previsión Social, ya que conforme a la ley, la Inspección debe ser tenida como parte en aquellos procesos que case en su totalidad som promovidos por sus inspectores de trabajo. No obstante par los trabajadores, la Inspección de trabajo no cuenta con la infraestructura adecuada, que permita la atención a estos juicios, lo que provoca en la práctica que la casi totalidad de los mismos, una vez promovidos, se abandonen por los mismos inspectores de trabajo, lo que a la larga hará imposible lograr el objetivo perseguido por la ley.

A continuación entonces se hará una descripción transcriptiva de las finalidades y funciones mandadas conforme la ley, para la Inspección General de Trabajo:

(14) La Inspección General de Trabajo, por medio de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, debe velar porque patronos y 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 lo futuro.

Los arreglos directos y conciliatorios que se suscriban ante los inspectores de trabajo o trabajadores sociales, una vez aprobados por el inspector general de trabajo o por el subinspector general de trabajo, tienen carácter de título ejecutivo.



En los asuntos que se tramiten ante las autoridades administrativas de Trabajo, los interesados no necesitan la intervención de abogado, pero si se hicieren asesorar únicamente los abogados y los dirigentes sindicales podrán actuar como tales; en cuanto a estos últimos, sólo podrán asesorar a los miembros de sus respectivos sindicatos a que pertenezcan, circunstancia que acreditarán ante la dependencia respectiva y exclusivamente en asuntos cuya cuantía no exceda de trescientos quetzales.

Las disposiciones contenidas en el artículo 323 rigen, también para el caso de que los interesados se hagan representar en sus gestiones ante las autoridades administrativas de trabajo, pero la circunstancia de que miembros del personal de una empresa comparezcan a gestionar por esta, se debe considerar como gestión directa del respectivo patrono.

La Inspección General de Trabajo tiene carácter de Asesoría Técnica del Ministerio respectivo y, a este efecto debe evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias de aquél, los patronos o los trabajadores, sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

La inspección debe publicar en el órgano oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o en su defecto, en



alguno de los diarios de mayor circulación en toda la República, las consultas que evacue o cualesquiera resoluciones que dicten las autoridades de Trabajo y Previsión Social, siempre que así lo juzgue conveniente, para que sirvan de guía u orientación en las materias respectivas.

La Inspección General de Trabajo debe ser tenida como parte de todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad o cuando se trate de acciones entabladas para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que, en cuanto a estas últimas, se apersona el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Además, dentro de su función de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos que de trabajo y previsión social, está obligada a promover la sustanciación y finalización de los procedimientos por faltas de trabajo que denuncian los inspectores y trabajadores sociales y procurar por la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores.

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

- a. Pueden visitar los lugares de trabajo cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y



aun de la noche, si el trabajo se ejecuta durante ésta, con el exclusivo objeto de velar por lo que expresa el artículo 278;

- b. Pueden examinar libros de salarios, de planillas o constancias de pago, siempre que se refieran a relaciones obrero-patronales. En el caso de los libros de contabilidad podrán revisarse previa autorización de tribunal competente de Trabajo y Previsión Social;
- c. Siempre que encuentren resistencia injustificada deben dar cuenta de lo sucedido al Tribunal de Trabajo y Previsión Social que corresponda, y en casos especiales, en los que su acción deba ser inmediata, pueden requerir, bajo su responsabilidad, el auxilio de las autoridades o agentes de policía, con el único fin de que no se les impida o no se les creen dificultades en el cumplimiento de sus deberes. En estos casos están obligado a levantar acta circunstanciada, que firmarán las autoridades o agentes que intervengan;
- d. Pueden examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo y las de seguridad personal que éstos ofrezcan a los trabajadores y, muy particularmente, deben velar porque se acaten todas



las disposiciones en vigor sobre previsión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, dando cuenta inmediata a autoridad competente, en caso de que no sean atendidas sus observaciones, pudiendo en caso de un peligro inminente para la salud o la seguridad de los trabajadores ordenar la adopción de medidas de aplicación inmediata;

- e. Deben intervenir en todas las dificultades y conflictos de trabajo de que tengan noticia, sea que se presente entre patronos y trabajadores, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, a fin de prevenir su desarrollo o lograr su conciliación extrajudicial, si ya se han suscitado; asimismo, podrán interrogar al personal de la empresa sin la presencia del patrono ni de testigos sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;

- f. Pueden tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de ordenar su análisis, siempre que se notifique al patrono o a su representante que las sustancias o materiales han sido tomados con el propósito de comprobar la estricta observancia de las disposiciones contenidas en el presente Código, sus reglamentos o



demás leyes de Trabajo y Previsión Social;

- g. Deben exigir la colocación de los avisos que indiquen las disposiciones legales;
- h. Deben colaborar en todo momento con las autoridades de trabajo;
- i. Gozan de franquicia telegráfica, telefónica y postal, cuando tengan que comunicarse en casos urgentes y en asuntos propios de su cargo, con sus superiores, con las autoridades de policía o con los Tribunales de Trabajo y Previsión Social;
- j. Las actas que levanten, tienen plena validez en tanto no se demuestre en forma evidente su inexactitud, falsedad o parcialidad;
- k. Siempre que divulguen los datos que obtengan con motivo de sus inspecciones o visitas; que revelen secretos industriales o comerciales de que tengan conocimiento en razón de su cometido; que asienten hechos falsos en las actas que levantan o en los informes que rindan; que acepten dádivas de los patronos o de los trabajadores o de los sindicatos; que se extralimiten en el desempeño de sus funciones que en alguna otra forma violen

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



gravemente los deberes de su cargo, deben ser destituidos de inmediato, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales, civiles o de otro orden que les correspondan. En lo relativo a la divulgación de los datos que obtengan con motivo de sus inspecciones o visitas y de los secretos industriales o comerciales de que tengan conocimiento, la prohibición a que se refiere el párrafo anterior subsiste aún después de haber dejado el servicio; y

1. Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el inspector o trabajador social levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo que él fije se ajuste a derecho. Vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantará acta haciendo constar que no se cumplió, procediendo a hacer la denuncia correspondiente ante los tribunales respectivos para la imposición de la sanción correspondiente. Y en los caso que no ameriten prevención, hará denuncia de inmediato.

Toda persona puede dar cuenta a los inspectores o a los

Artículos del 278 al 282 del Código de Trabajo.



trabajadores sociales de cualquier infracción que cometan patronos o trabajadores en contra de las leyes de trabajo o Previsión Social.

4. OTRAS OFICINAS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACION PROFESIONAL :

ORGANIZACION:

- A. Dirección
- b. Secretaria
- c. Sección de colocaciones
- d. Sección de extranjería
- e. Sección de Formación Profesional
- f. Servicio de Transporte
- g. Conserjería
- h. Sección de licencias para limpiadores y cuidadores de vehículos y limpiabotas.
- i. Oficinas regionales:
 - i.1. Quetzaltenango
 - i.2. Escuintla
 - i.3. Puerto Barrios, Izabal



FUNCIONES :

DIRECCION: Coordinación de actividades locales y regionales.

SECRETARIA: Jefatura de Personal, Encargado de Fondo Rotativo y su informe circunstanciado al Ministerio, inventarios y control de bodega, informes semanales, mensuales y anuales resoluciones, providencias y oficios.

OFICAL DE SECRETARIA: Asistencia mecanográfica al secretario, recepción, ingreso y despacho de correspondencia, archivo de la secretaria;

COLOCACION: Jefe velar por el buen funcionamiento de esta sección en general, inscripción de solicitantes de empleo, masculino y femenino, recepción y tramitación de expedientes de extranjeros y solicitantes de empleo de la Presidencia de la República, recepción de ofertas por la vía telefónica e información, análisis de personal no calificado y de servicio doméstico, colocación de personal calificado "Personal doméstico y similares". Colocación de Profesional y Oficinistas. Colocación de Personal no calificado.

EXTRANJERIA: Control y registro de autorizaciones a trabajadores extranjeros. Control y registro de autorizaciones a patronos. Control y registro de empresas de personal extranjero que están prestando sus servicios.



Visitas empresariales para conseguir plazas vacantes, inspección a las empresas, para establecer la formación de homólogos, consecución de aportaciones compensatorias del adiestramiento directo, a que están obligadas las empresas que tienen de los mismos. Adjudicación de expediente, informes de empresas que no cumplen con sus obligaciones.

FORMACION PROFESIONAL: atención y manejo del programa de becas, actas, citaciones, correspondencia y archivo, tramitación de expedientes, estudio socio-económico a los solicitantes de becas, control de alumnos becados, control de universidades que tienen alumnos becados, contabilidad del programa de becas. LICENCIAS DE LIMPIADORES Y CUIDADORES DE VEHICULOS Y LIMPIABOTAS: Recepción de solicitudes, formación de expedientes, solicitudes de antecedentes penales de solicitudes, extensión de licencias y archivo.

OFICINAS REGIONALES: Deberán hacer las mismas funciones que la Oficina Central, cuando se doten del personal necesario, actualmente atienden únicamente la sección de colocaciones.

PROYECCION SOCIAL DEL DEPARTAMENTO:

El Departamento Nacional de Empleo, proyecta sus funciones hacia los sectores sociales que intervienen en la producción



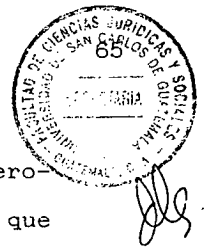
de bienes y servicios atendiendo a su propia organización, tal como se detalla anteriormente. Toma en cuenta además, y hace los estudios respectivos sobre algunas características de nuestra población, y especialmente, en sus niveles de instrucción, tipo y cantidad de ocupaciones, magnitud de la ocupación y de la desocupación, es decir que trata de encontrar nuestros problemas y soluciones atendiendo a los aspectos demográficos de nuestra población en todas sus incidencias sociales.

Finalmente concluiremos este resumen diciendo que, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, recibe asistencia de la Oficina Internacional de Trabajo, de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas.

La autoridad máxima del Ministerio es el Ministro de Trabajo y Previsión Social.

DENTRO DE SUS PRINCIPALES ATRIBUCIONES FIGURAN:

- a. Representar al Ministerio.
- b. Refrendar los Acuerdos Gubernativos.
- c. Dictar acuerdos ministeriales, resoluciones, notas, etc..
- d. Fijar y dirigir la política laboral en Guatemala.
- e. Atender los asuntos que le presenten entidades sindicales, representantes patronales, personas particulares, etc.



- f. Intervenir conciliatoriamente en los problemas obrero-patronales, para evitar conflictos trascendentales que puedan perturbar la tranquilidad nacional.
- h. Formar parte con voz y voto en las Directivas de los Ferrocarriles de Guatemala, del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, del Consejo Nacional de Planificación Económica de la comisión encargada de evitar los accidentes en la fumigación aérea y terrestre, del Consejo Nacional de Política Social.

Jerárquicamente, el Viceministro de Trabajo y Previsión Social le sigue en categoría y como tal, conjuntamente realiza las labores encomendadas al Ministerio. El viceministro sustituye al titular en su ausencia con iguales responsabilidades y derechos.

CAPITULO IV

Criterio de dirigentes sindicales y trabajadores en relación a la problemática infraestructural de la organización administrativa de trabajo en Guatemala.

1. PRESENTACION

El presente capítulo tiene como propósito fundamental recoger el criterio de dirigentes sindicales y trabajadores en



relación a la problemática que genera la falta de infraestructura en materia de organización administrativa de trabajo en Guatemala, con el ánimo de demostrar con resultados que en la actualidad la inoperancia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene su razón de fondo en la poca o casi ninguna atención que el Estado por medio de los gobernantes de turno presta al ramo de la administración encargado de trabajo.

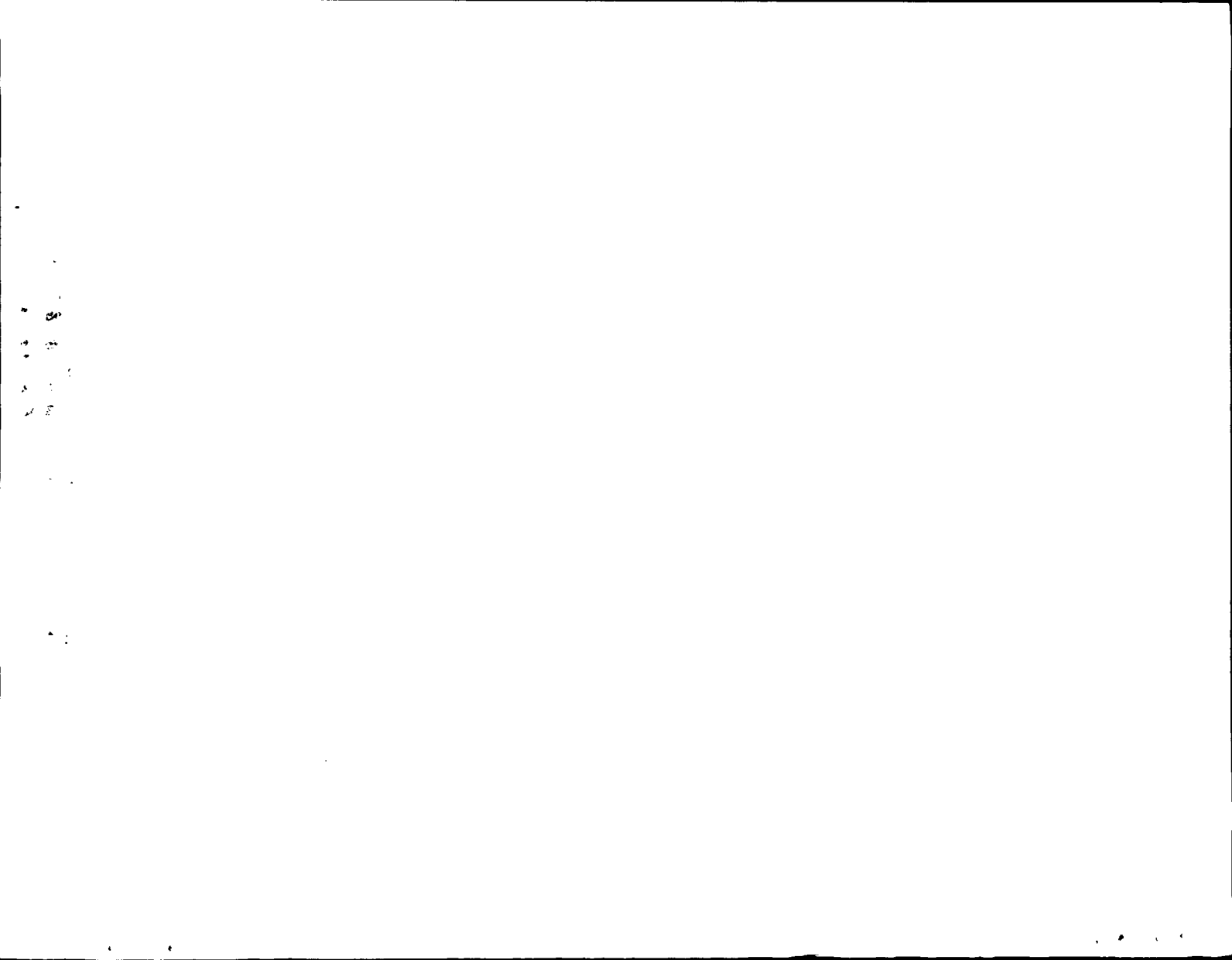
En este mismo capítulo y a través del muestreo y el contenido se prodrá comprobar si la administración de trabajo en Guatemala cumple con fines tales como la conciliación entre las partes, la inspección periódica de los centros de trabajo para establecer si se cumple o no con las leyes de trabajo en cuanto a las reglas de higiene y seguridad en el trabajo, la vigilancia a la observancia en el cumplimiento de los convenios y pactos colectivos de condiciones de trabajo, y la persecución de las faltas de trabajo en los juicios de faltas a la leyes de Trabajo y Previsión Social.

Finalmente por medio de la comprobación de la hipótesis base de esta trabajo se demostrará que la administración de trabajo no cumple con sus funciones, colocándose como una figura intrascendente en desfavor de los usuarios más necesitados que son precisamente los trabajadores.



2. ENCUESTA

FUENTE: Veinte muestras distribuidas a diez dirigentes sindicales y diez trabajadores en la capital y en la ciudad de Escuintla.

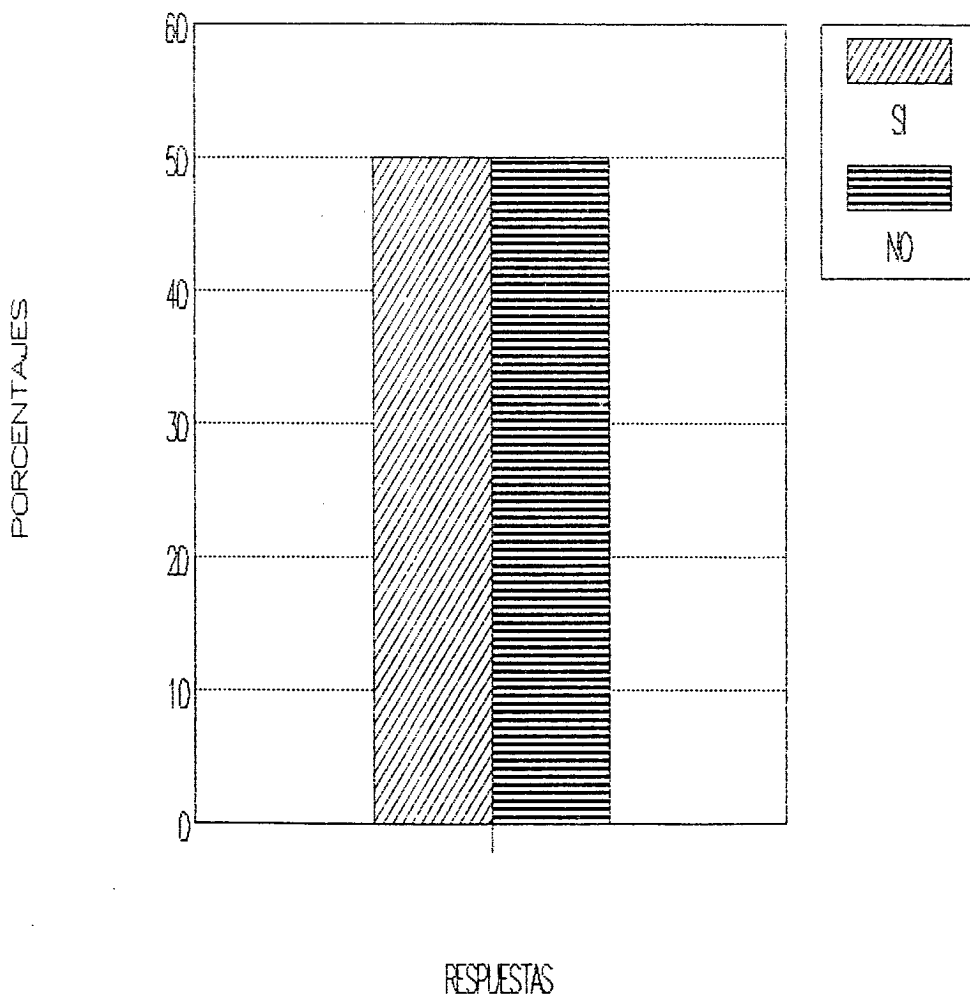


INTERROGANTE



ds.

No.1

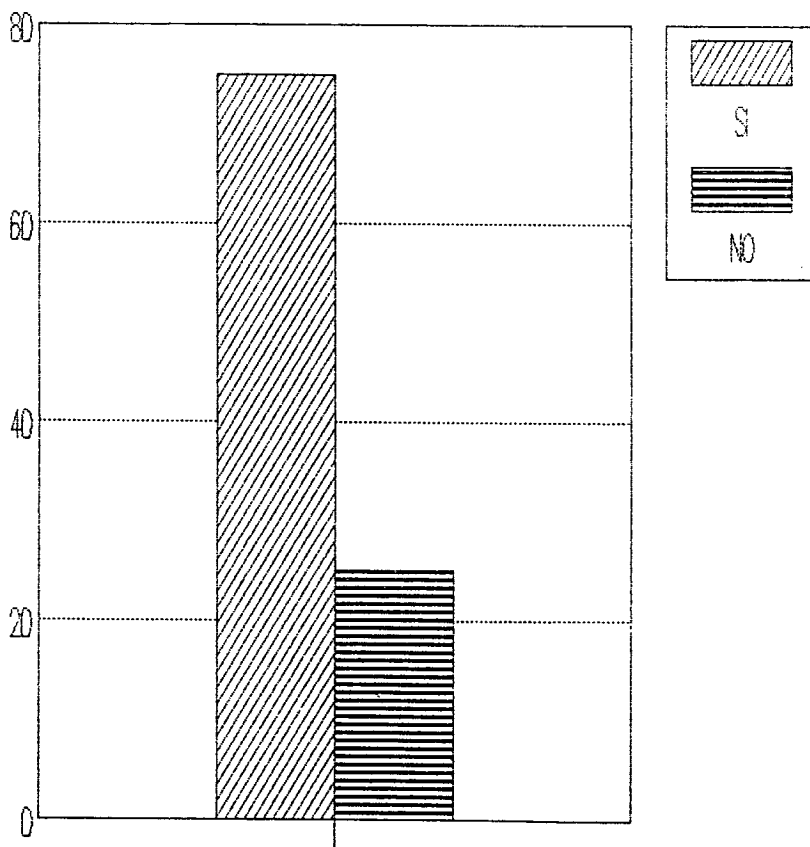


INTERROGANTE

No.2



PORCENTAJES



RESPUESTAS

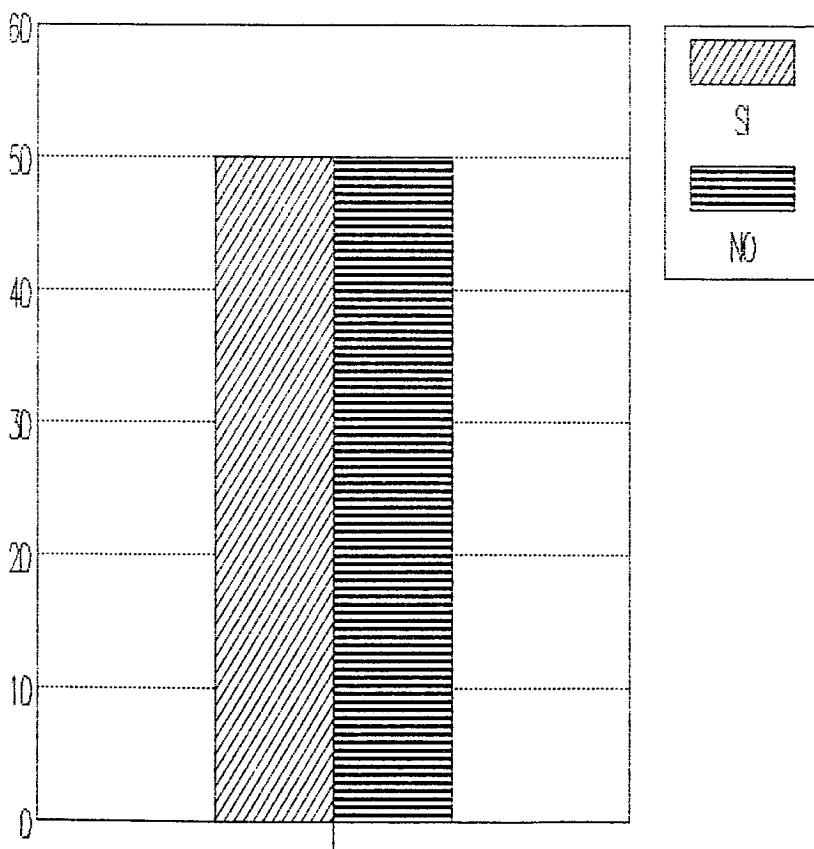
INTERROGANTE

No.3



AS

PORCENTAJES

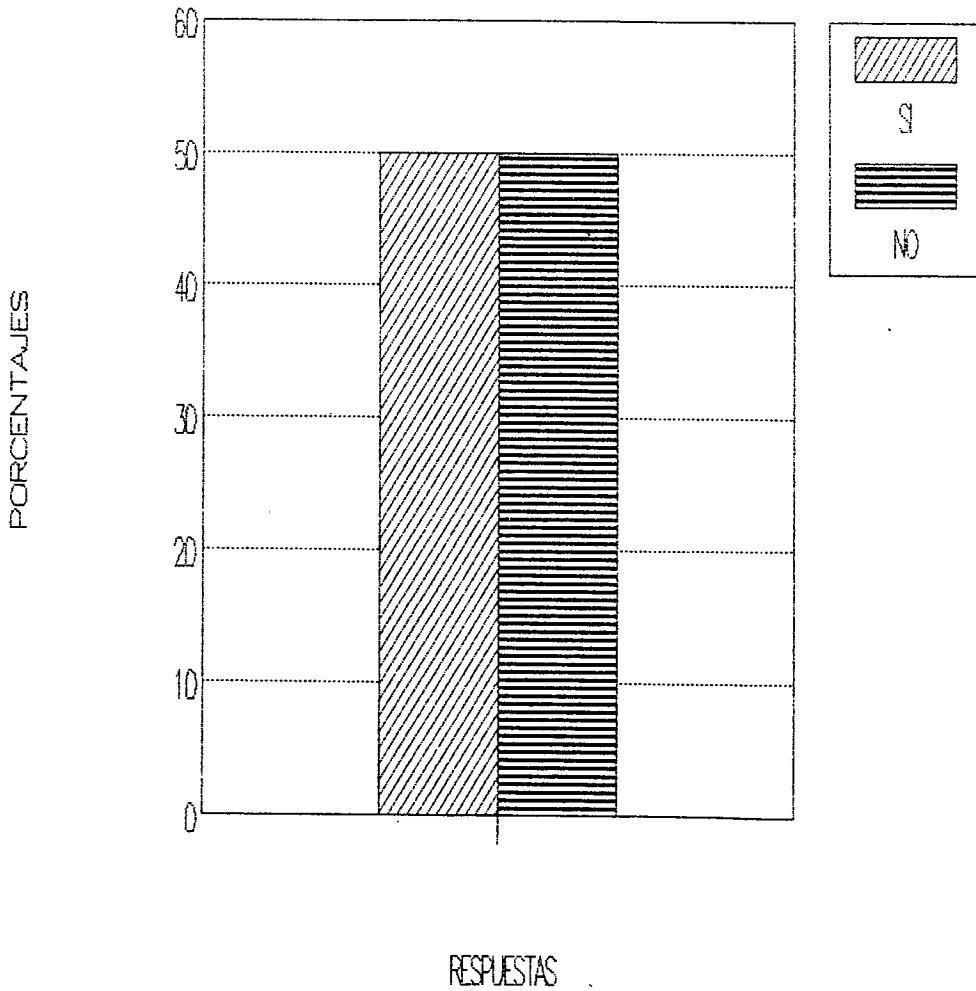


RESPUESTAS

INTERROGANTE



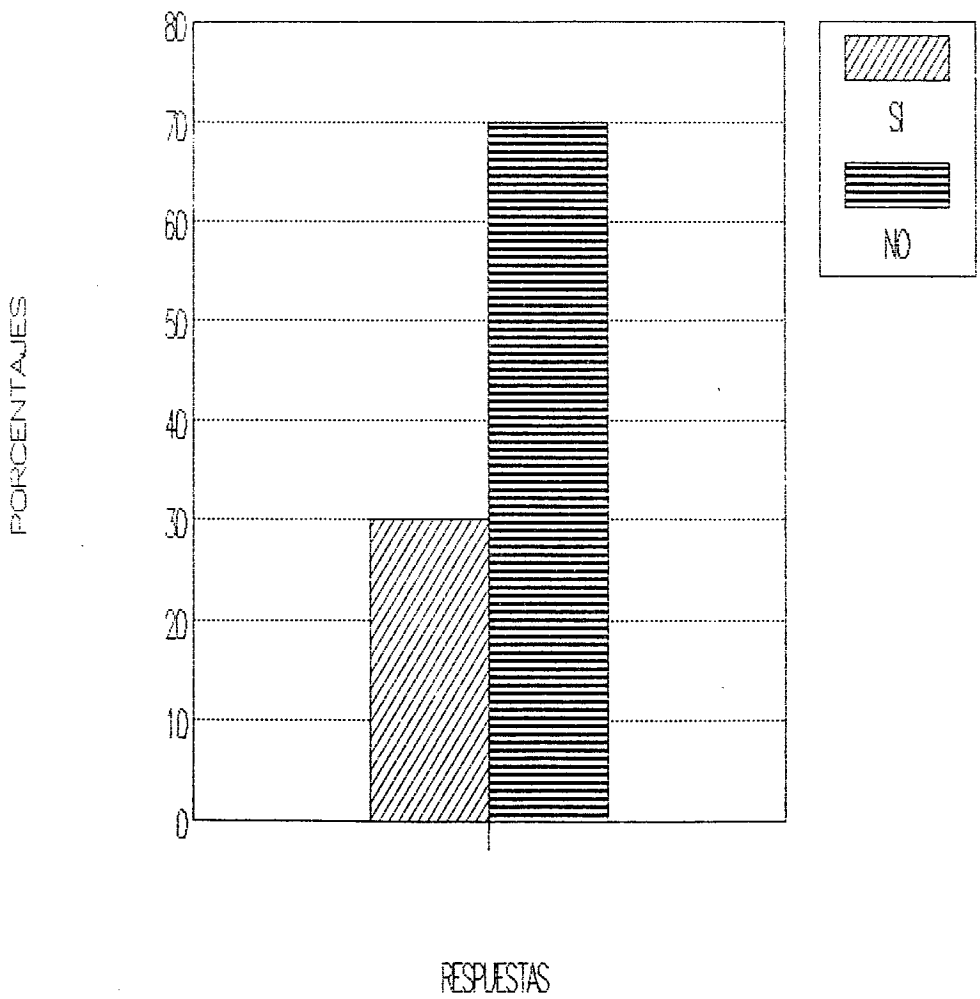
No.4



INTERROGANTE



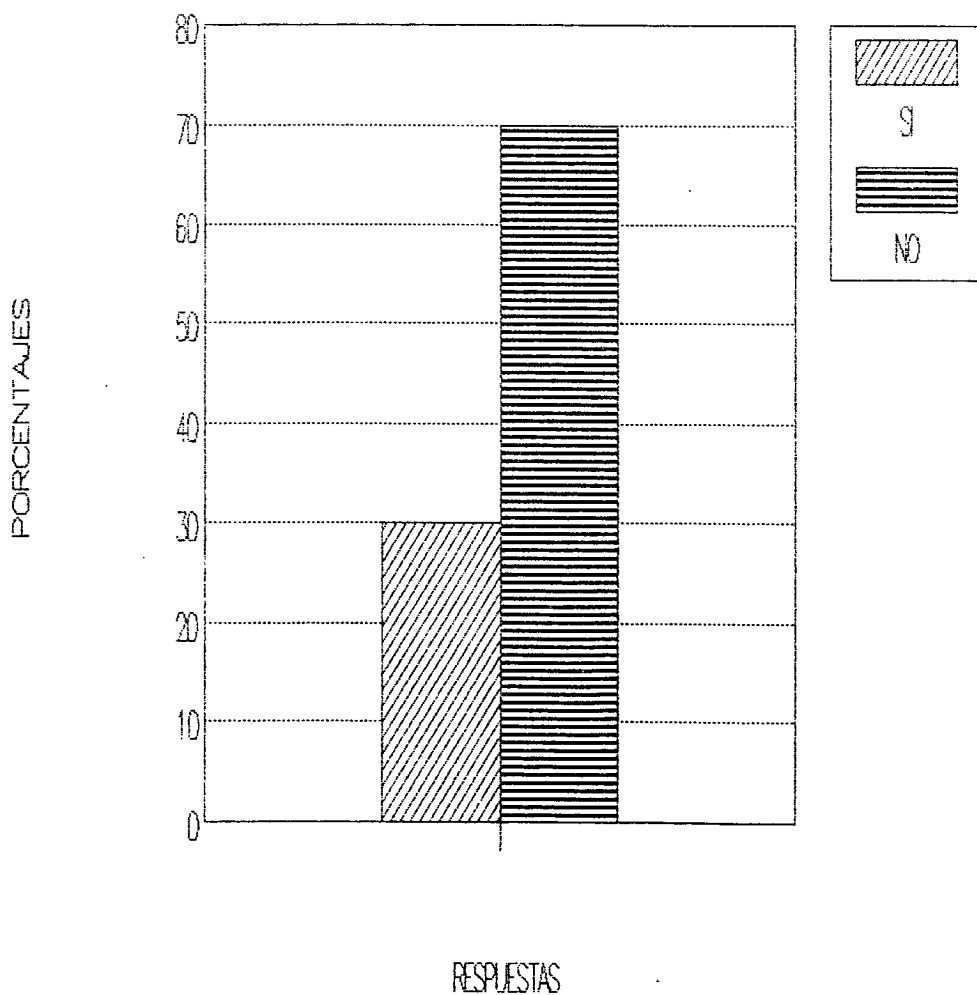
No.5



INTERROGANTE



No.6



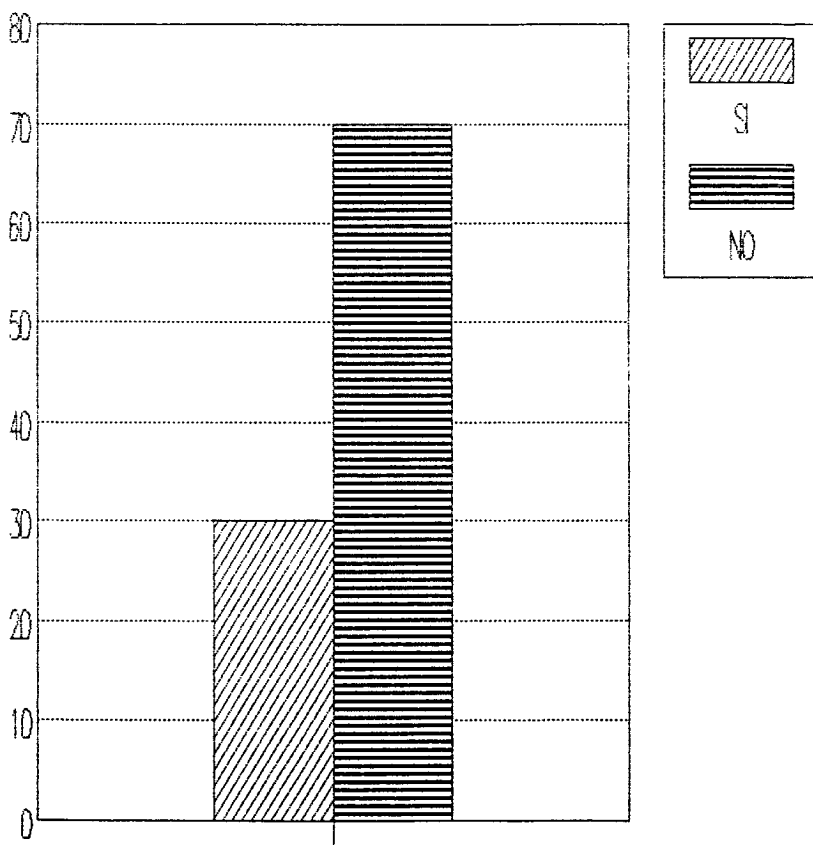
INTERROGANTE

No.7



De

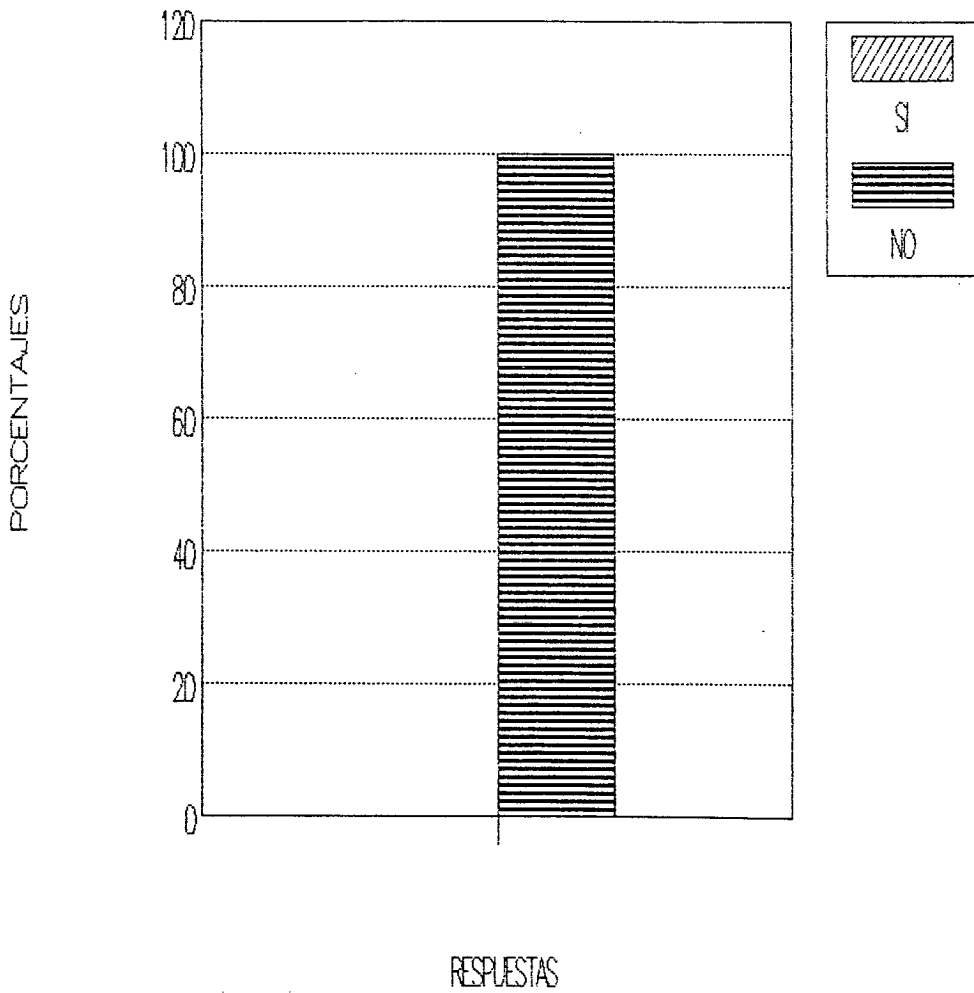
PORCENTAJES



INTERROGANTE



No.8



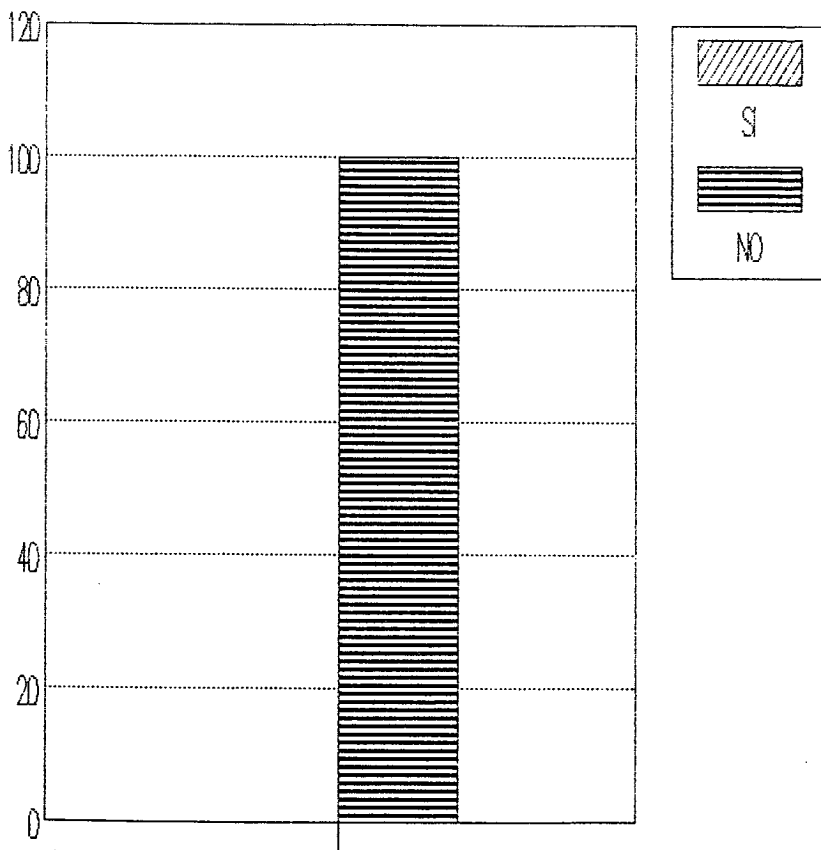
INTERROGANTE

No.9



de.

PORCENTAJES

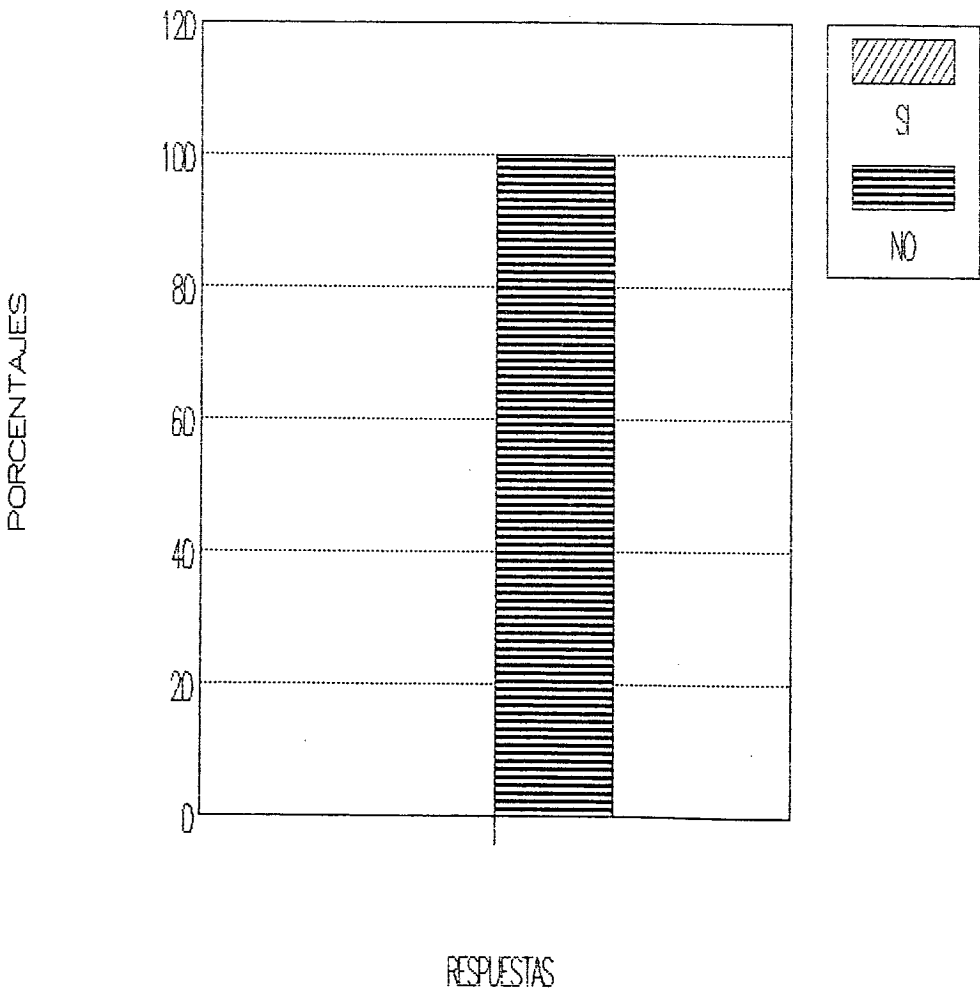


RESPUESTAS

INTERROGANTE



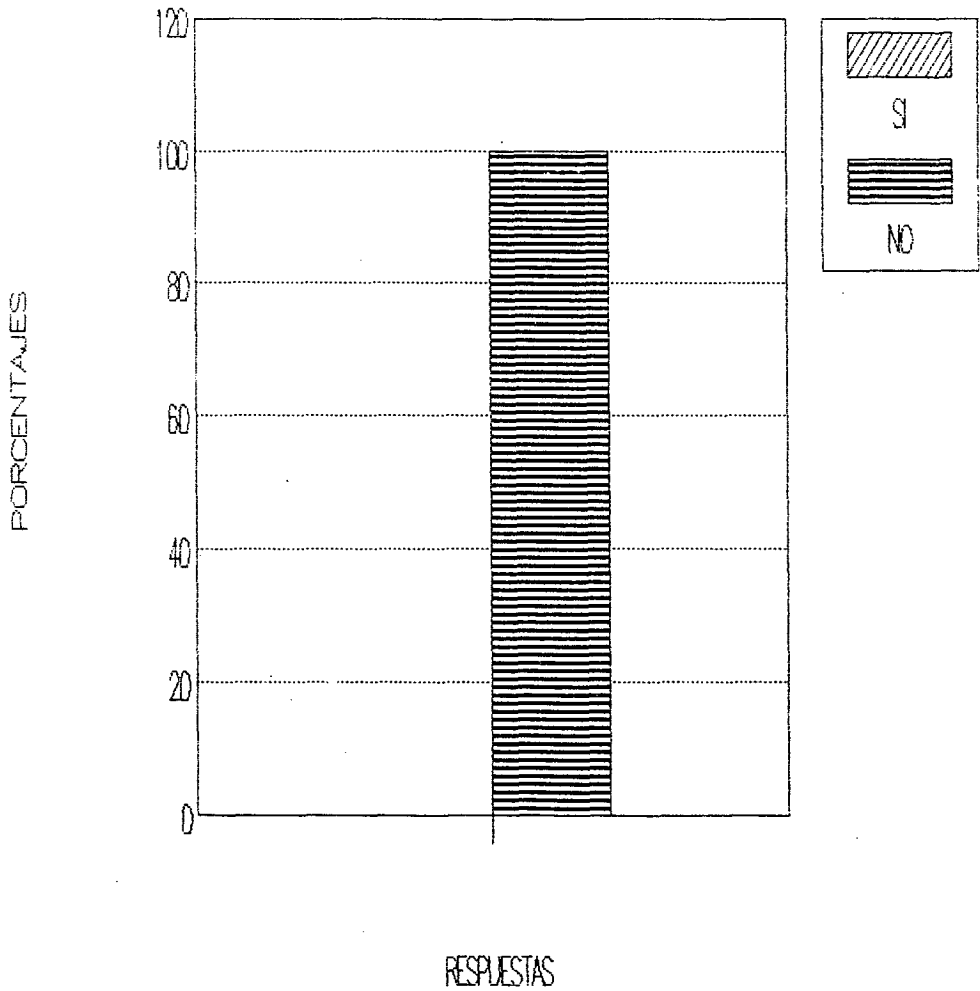
No.10





INTERROGANTE

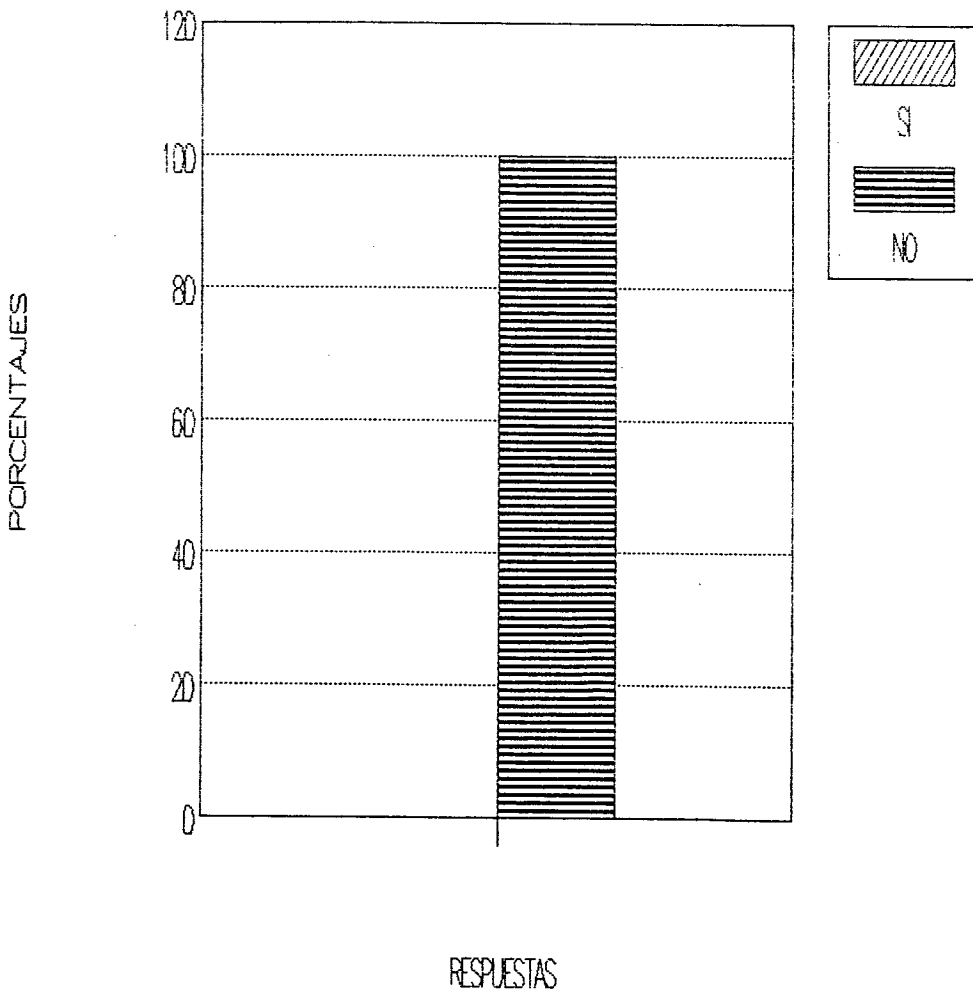
No.11



INTERROGANTE



No.12





MODELO DE LA BOLETA DE ENCUESTA

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

BOLETA DE ENCUESTA

TRABAJO DE TESIS: "LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO Y LA FALTA DE INFRAESTRUCTURA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRABAJO GUATEMALTECO"

SUSTENTANTE: PEDRO JOSE LUIS CHINCHILLA MARROQUIN

Trabajo previo y necesario para sustentar el exámen general público de tesis, para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

INSTRUCCIONES:

La presente encuesta esta dirigida a trabajadores y dirigentes sindicales con el objeto de conocer su criterio en relación a la operatividad y funcionamiento de la organización administrativa del trabajo en Guatemala, pretendiendo determinar si se conoce la misma, si se identifican y se cumplen sus fines y la incidencia que la práctica pueda tener el que no tenga ninguna operatividad, en relación a los usuarios más necesitados de ella, que son precisamente los trabajadores.

Debe responderse colocando en los espacios en blanco una "X" en la opción que estime correcta.

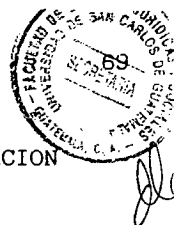
INTERROGANTES:

1. CALIDAD DEL ENCUESTADO:

TRABAJADOR _____ DIRIGENTE SINDICAL _____

2. CONOCE USTED CUAL ES LA FINALIDAD DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE TRABAJO:

SI _____ NO _____



3. CONOCE USTED QUE DEPENDENCIAS CONFORMAN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE TRABAJO EN GUATEMALA:

SI _____ NO _____

4. SABE USTED QUE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO ES LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE DECRETAR LA INAMOVILIDAD DE LOS DIRIGENTES SINDICALES:

SI _____ NO _____

5. SABE USTED QUE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO ES LA ENCARGADA DE VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PACTOS Y CONVENIOS COLECTIVOS DE CONDICIONES DE TRABAJO:

SI _____ NO _____

6. SABE USTED QUE A LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO LE COMPETE VISITAR PERIODICAMENTE TODOS LOS CENTROS DE TRABAJO QUE CONFORME A LA LEY DEBEN OBSERVAR LAS NORMAS RELATIVAS A HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO:

SI _____ NO _____

7. SABE USTED QUE LA DIRECCION GENERAL DE TRABAJO ES LA ENCARGADA DE FOMENTAR Y DIFUNDIR POLITICAS DE PROTECCION AL TRABAJADOR:

SI _____ NO _____

8. CONSIDERA USTED QUE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO VELA EFECTIVAMENTE POR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS Y PACTOS COLECTIVOS DE CONDICIONES DE TRABAJO:

SI _____ NO _____

9. CONSIDERA USTED QUE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO EFECTIVAMENTE VISITA EN FORMA PERIODICA LOS CENTROS DE TRABAJO PARA OBSERVAR SI LOS PATRONOS CUMPLEN O NO CON LAS REGLAS DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO, ESTABLECIDO EN LA LEY:

SI _____ NO _____

10. CONSIDERA USTED QUE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO FOMENTA Y DIFUNDE LAS POLITICAS DE PROTECCION A LOS TRABAJADORES:

SI _____ NO _____

11. CONSIDERA USTED QUE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO LLEVA A LA PRACTICA UNA POLITICA BASADA EN EL PRINCIPIO CONCILIADOR DE QUE ESTA INVESTIDA POR LA LEY:



[Handwritten signature]

SI _____

NO _____

12. CONSIDERA USTED QUE EL MINISTERIO DE TRABAJO CUMPLE CON
LOS FINES QUE LE SEÑALA LA LEY:

SI _____

NO _____

t96/PJCHM.



3. EVALUACION

A. En relación a la interrogante número uno, el resultado permite establecer que el 50% de los encuestados son trabajadores, mientras el otro 50% se conforma por dirigentes sindicales.

B. En relación a la interrogante número dos, su resultado permite establecer que el 75% de los encuestados conoce la finalidad de la organización administrativa de trabajo, mientras que un 25% afirma no conocer esa finalidad. Resultado preocupante si tomamos en cuenta que la información de sus fines y actividades es uno de los pilares sobre los que descansa la operatividad de la organización administrativa de trabajo.

C. En relación a la interrogante número tres, su resultado refleja que la organización administrativa de trabajo es muy poco conocida en Guatemala, pues sólo el 50% de los encuestados manifestó conocer las dependencias que conforman el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mientras que el restante 50% de los encuestados manifestó no conocerlas.

D. En relación a la interrogante número cuatro, sólo el 50% de los encuestado manifestó tener conocimiento de que a la Inspección General de Trabajo le compete decretar la inamovilidad de los dirigentes sindicales mientras que el restante 50% de los encuestados manifestó no saberlo.



E. En relación a la interrogante número cinco, sólo el 30% de los encuestado manifestó saber que es la Inspección General de Trabajo a quien le compete velar por el cumplimiento de los pactos y los convenios colectivos de condiciones de trabajo, mientras que de manera muy alarmante un 70% de los encuestados manifestó no saberlo, lo que evidencia que es muy urgente una campaña de divulgación que ilustre a todos los trabajadores guatemaltecos sobre tan importante problemática.

F. En relación a la interrogante número seis, nuevamente sólo el 30% de los encuestados manifestó conocer la obligación que tiene la Inspección General de Trabajo de visitar periódicamente los centros de trabajo para establecer si los empleadores cumplen con las reglas de higiene y seguridad, establecidas en la ley, mientras que el otro 70% manifestó no conocerlo. Lo anterior evidencia el por qué los empleadores se permiten inobservar estas reglas, pues no existe tal supervisión.

G. En relación a la interrogante número siete, se repite el resultado de las anteriores interrogantes, por cuanto sólo el 30% de los encuestados manifestó saber que es la Dirección General de Trabajo la encargada de fomentar y difundir políticas de protección al trabajador, mientras que el otro 70% de los encuestados manifiesta no saberlo, lo que nuevamente refleja una total desinformación acerca de la



organización administrativa de trabajo guatemalteca.

H. En cuanto a la interrogante número ocho, su resultado es totalmente evidente, pues el 100% de los encuestados manifestó considerar que la Inspección General de Trabajo no vela por el cumplimiento de los Convenios y Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.

I. En relación a la interrogante número nueve, su resultado no solo es revelador, sino también muy preocupante, por cuanto el 100% de los encuestados manifiesta que la Inspección General de Trabajo no cumple con visitar periódicamente los centros de trabajo para verificar si los empleadores cumplen o no con las reglas de higiene y seguridad establecidas en la legislación laboral, lo que evidencia la inoperancia de la dependencia referida.

J. En cuanto a la interrogante número diez, el 100% de los encuestados opinó en el sentido de considerar que la Dirección General de Trabajo no fomenta, ni difunde políticas de protección a los trabajadores.

K. En cuanto a la interrogante número once, el 100% de los encuestado, manifestó que la Inspección General de Trabajo, no lleva a la práctica políticas de conciliación, no obstante ser uno de los principios que le rige.

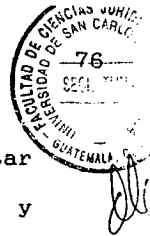


L. En cuanto a la interrogante número doce, el 100% de los encuestados, manifestó que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social no cumple con sus fines, lo que confirma con toda plenitud la hipótesis sustentada por el autor dentro del presente estudio.



CONCLUSIONES

1. La Inspección General de Trabajo no lleva a la práctica por falta de poder coercitivo e infraestructural la política de conciliación que por ley está obligada a promover entre trabajadores y patronos.
2. La Inspección General de Trabajo, no cumple con velar por el cumplimiento de los Pactos y Convenios Colectivos de Condiciones de Trabajo.
3. La Inspección General de Trabajo, no cumple con vigilar y supervisar periódicamente los centros de trabajo para establecer si los empleadores cumplen con las normas de trabajo y las reglas de higiene y seguridad.
4. La Inspección General de Trabajo, no cumple con llevar a la práctica una política de protección a los trabajadores.
5. La Inspección General de Trabajo, no cumple con llevar a cabo su revisión periódica de las cuentas sindicales.
6. La organización administrativa de trabajo, actualmente no cumple con la función que le ha sido encomendada en la ley.
7. Actualmente la administración del trabajo en Guatemala,



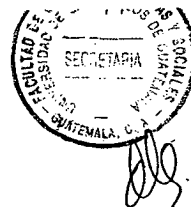
no tiene nungún control que permita al Estado reglamentar administrativamente las relaciones entre trabajadores y patronos.

8. El presupuesto económico asignado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social por el Estado no permite a este cumplir con el mínimo de las finalidades que le prevee la ley.

9. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social no difunde y procura publicamente una política de libertad de sindicalización de los trabajadores.

10. La ausencia de recursos económicos y la falta de infraestructura física impiden la operatividad y el buen funcionamiento de la organización administrativa de trabajo en Guatemala.

BIBLIOGRAFIA



AUTORES EXTRANJEROS

a.- De la Cueva, Mario. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO
Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición
México, 1968.

b.- De Buen, Nestor. DERECHO DEL TRABAJO
Editorial Heliasta, 1966.

c.- De Ferrari, Francisco, DEERECHO DE TRABAJO
Ediciones Palma, Segunda Edición
Buenos Aires, Argentina, 1977.

d.- Trueba Urbina, DERECHO DEL TRABAJO
Cuarta edición, 1978.

e.- Kotroschin, DERECHO DEL TRABAJO
Octava edición, 1984.

AUTORES NACIONALES

a.- Ayerdi Aguilar, Juan. EL PROCESO PUNITIVO EN MATERIA DE
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
Guatemala 1964.



b.- Joachin López, Armando Hermelindo. ACCIDENTES DE TRABAJO
Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

Guatemala 1967.

c.- Nowell de León, Jorge. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA
INTERVENCION DEL ESTADO EN LA COCILIACION.

Guatemala 1955.

DICCIONARIOS

a.- Cabanellas, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL

Décima edición, Editorial Heliasta.

Buenos Aires, 1976.

b.- Osorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS Y
SOCIALES.

Buenos Aires, 1983.

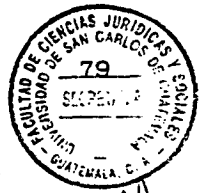
LEGISLACION

a.- Constitución Política de la República

b.- Código de Trabajo, Decreto 1441, del Congreso de la
República

c.- Decreto Legislativo No. 71-86, Ley de Sindicalización y
Huelga de Trabajadores del Estado

d.- Decreto Legislativo No. 35-96, reformas del decreto 71-86



- e.- Decreto Legislativo No. 64-92
- f.- Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.
- g.- Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.
- h.- Convenio 133 de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.
- i.- Convenio 150 de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.
- j.- Convenio 153 de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T.

I N D I C E



Página

CAPITULO I

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION DEL TRABAJO

- | | |
|--|----|
| 1. CONCEPTOS Y CARACTERES | 1 |
| 2. ESTRUCTURA JURIDICA | 8 |
| 3. ORIGEN Y DESARROLLO (1ra. etapa) | 11 |
| 4. SEGUNDA ETAPA (Creación de la O.I.T.) | 13 |
| 5. TERCERA ETAPA (Control Jurídico Administrativo) | 16 |

CAPITULO II

EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

- | | |
|---|----|
| 1. DEFINICION Y CONTENIDO | 18 |
| 2. INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO | 22 |
| 3. NATURALEZA JURIDICA | 24 |
| 4. ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO | 24 |
| 5. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO | 25 |
| 6. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO | 27 |
| 7. LEGISLACION | 31 |
| 8. LA CONCILIACION | 33 |
| 9. LA INSPECCION DE TRABAJO | 37 |

CAPITULO III

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE TRABAJO EN LA LEGISLACION LABORAL GUATEMALTECA

- | | |
|--|----|
| 1. EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL | 43 |
| 2. LA DIRECCION GENERAL DE TRABAJO | 53 |
| 3. LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO | 53 |



4. OTRAS OFICINAS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL 61

CAPITULO IV

1. PRESENTACION 65

2. ENCUESTA 67

3. EVALUACION 71

CONCLUSIONES 75

BIBLIOGRAFIA 77

1A

1

2

3

4

5

AD