

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

EL PAPEL DE JUEZ Y PARTE QUE ASUME LA INSPECCIÓN GENERAL
DE TRABAJO EN EL JUZGAMIENTO DE LAS FALTAS DE TRABAJO

CARLOS ALFREDO VÁSQUEZ CASTAÑAZA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2005

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

**EL PAPEL DE JUEZ Y PARTE QUE ASUME LA INSPECCIÓN GENERAL
DE TRABAJO EN EL JUZGAMIENTO DE LAS FALTAS DE TRABAJO**

TESIS

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

Por

CARLOS ALFREDO VÁSQUEZ CASTAÑAZA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2005

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V: Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortíz Orellana

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

Primera fase:

Presidente: Lic. Manuel de Jesús Elías Higueros
Vocal: Lic. Jorge Leonel Franco Morán
Secretaria: Licda. Ileana Villatoro

Segunda fase:

Presidenta: Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Vocal: Lic. Fredy López Contreras
Secretaria: Lic. Roberto Romero Rivera

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

DEDICATORIA

- A DIOS:** Fuente inagotable de amor, sabiduría y perseverancia; apoyándome en Él logré alcanzar mi meta.
- A MIS PADRES:** Como una pequeña muestra de agradecimiento por su gran amor, paciencia, comprensión y sabios consejos; han sido pilares fundamentales en mi vida y con su sacrificio, para ustedes: este triunfo.
- A MIS HERMANAS:** Con quienes comparto mi triunfo, y que el mismo sea un estímulo para llegar a la meta.
- A MIS SOBRINOS:** Con todo mi amor, ofrezco este triunfo.
- A MIS ABUELITOS:** Que desde el Cielo comparten conmigo el éxito alcanzado.
- A MIS TÍOS:** Con cariño y respeto, especialmente a Carlos Humberto Castañaza Oliva, que sé que en este momento está disfrutando de mi triunfo.
- A MI CUÑADO:** Ricardo Alberto Roquel Rosa, por su apoyo incondicional.
- A MI FAMILIA:** Por su apoyo y motivación constante para lograr este anhelo.
- A MIS AMIGOS:** Por su amistad y apoyo brindado durante todo este tiempo, especialmente a: José Alvizures, Edwin León Navas, Leonel Luna de Paz, Rolando Rodenas, Jorge Donado, Mirna Carrera, Álvaro Matus, Vinicio Ocaña, Guillermo Alonso, Miguel Fuentes Jo, Miguel Cúellar, Aníbal Sánchez, Jorge González, Luis Blanco, Roberto Orellana, Mynor Escobar, Alex Johnston, Alejandro Arriaza, Pedro Ciani, Luis Archila, Noé Moya, Evelyn Chamalé, Erick Ramírez y Marck Gardiner.
- A LOS LICENCIADOS:** Emma Graciela Salazar Castillo, Astrid Xiomara Castañaza Cárcamo, Herminia Isabel Campos, César Landelino Franco, Luis Roberto Romero, Telésforo Guerra Cahn, Héctor Alfredo Ruano Castañaza, Fredy López Contreras; agradecimiento por compartir sus conocimientos.
- ESPECIALMENTE:** A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A la Tricentenario y autónoma Universidad de San Carlos de Guatemala.

A mi tierra querida: Jalapa.

A USTED:

Que me honra con su presencia.

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Los principios generales de la administración del trabajo	
1.1. Características.....	1
1.2. Estructura.....	7
1.3. Origen y desarrollo.....	11
1.3.1. Etapa histórica.....	11
1.3.2. Segunda etapa. De la OIT.....	15
1.3.3. Tercera etapa. Del control jurídico-administrativo.....	20
1.3.4. Cuarta Etapa. Nuevo tránsito de la guerra a la paz.....	25

CAPÍTULO II

2. La disciplina del derecho administrativo del trabajo.....	27
2.1. Definición.....	27
2.2. Contenido del derecho administrativo del trabajo.....	30
2.3. Naturaleza jurídica.....	32
2.4. Los órganos de la administración del trabajo.....	33
2.5. Las fuentes del derecho administrativo del trabajo.....	34
2.6. Las relaciones del derecho administrativo del trabajo.....	38
2.6.1 De orden interno.....	38
2.6.2. En el orden internacional.....	41

CAPÍTULO III

3. La actividad del Estado en materia laboral y la función jurídica en la administración del trabajo.....	43
--	----

3.1.	La competencia del derecho administrativo del trabajo.....	43
3.2.	La actividad interna y externa de la administración del trabajo...	46
3.3.	La función de la administración del trabajo.....	49
3.4.	El acto administrativo laboral.....	53
3.5.	Facultades generales y especiales de la administración del trabajo.....	58
3.6.	El Ministerio de Trabajo y Previsión Social.....	59
3.7.	La conciliación como principio de la administración del trabajo..	62
3.8.	La inspección de trabajo.....	64

CAPÍTULO IV

4.	Reforma al Código de Trabajo contenida en el Decreto 18-2001, que creó el proceso para el juzgamiento de las faltas de trabajo y previsión social, atribuido a la Inspección General de Trabajo.....	69
4.1.	Consideraciones.....	69
4.2.	Análisis del procedimiento para el juzgamiento de las faltas de trabajo y previsión social contenido en el Decreto 18-2001.....	70
	CONCLUSIONES.....	79
	RECOMENDACIONES.....	81
	BIBLIOGRAFÍA.....	83

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo los defensores de la tesis de que la Inspección General de Trabajo podía convertirse en un ente instructor y sancionador de las faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, acariciaron la posibilidad de que esto se tradujera en la ley y así que una reforma al Código de Trabajo lo hiciera realidad. Esta oportunidad llegó en el año dos mil uno, cuando una reforma al Código de Trabajo, cuyo propósito era fortalecer la negociación colectiva, el derecho sindical y el derecho de huelga, acogió también incluir dentro de su contenido la reforma al capítulo de la Organización Administrativa del Trabajo y posibilitó que la Inspección General de Trabajo llegara a tener las facultades de investigar, denunciar, juzgar y sancionar la comisión de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social. Así cuando cobra vigencia el Decreto 18-2001 del Congreso de la República, se viabiliza esta función para aquella dependencia administrativa de trabajo y junto con ella vendría el cúmulo de impugnaciones promovidas por quienes eran contrarios al pensamiento de que la Inspección de Trabajo pudiera cumplir aquellas funciones.

Al margen de ser defensor u opositor a aquella situación, estimo indispensable comprobar sí en realidad la Inspección General de Trabajo podía o no, de acuerdo con la legalidad, encarar la función que le estaba atribuyendo la ley, y en ese proceso de investigarlo y comprobarlo, la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional las normas que habían hecho posible la nueva función de la Inspección de Trabajo. Esto permitió, por un lado que se comprobara la hipótesis que contenía la presente investigación monográfica, cual era la de afirmar que la Inspección General de Trabajo había asumido, con las nuevas funciones que le atribuía la reforma al Código de Trabajo, el papel de juez y parte en la investigación, denuncia, juzgamiento y sanción de las faltas cometidas a las leyes de trabajo y previsión social y era esto lo que a su vez hacía inconstitucional las disposiciones creadas por la reforma que le había atribuido aquellas funciones. El pronunciamiento de la Corte de Constitucionalidad llegó todavía más lejos y expuso que aquellas facultades eran inconstitucionales porque vulneraban la facultad de sancionar y juzgar los conflictos derivados del trabajo cuya

(ii)

competencia es exclusiva de los tribunales de trabajo y previsión social y, por lo tanto, atribuírsela a una dependencia administrativa de trabajo era contrariar el texto de la Constitución.

Hoy, cuando las normas que crearon estas facultades se han anulado, el papel de esta investigación ha alcanzado más trascendencia, puesto que no sólo ha permitido comprobar la hipótesis en que se sustentaba sino que además ha permitido establecer sobre la marcha que la verdadera función de la Inspección General de Trabajo en el asunto relativo a las faltas de trabajo, es la de investigar y denunciar las mismas ante los tribunales de trabajo y previsión social para que sean éstos los que juzguen y sancionen; y una vez obtenido el pronunciamiento de los tribunales promover la ejecución de lo resuelto por éstos. Por otro lado, también se ha podido establecer como aspecto relevante del fallo dictado por la Corte de Constitucional, que la vía procesal de los incidentes, ordenada por aquel tribunal para conocer y resolver el procedimiento de faltas de trabajo y previsión social, es la más idónea, pues ha hecho expedito el trámite como lo demuestra la enorme cantidad de fallos que a la fecha se han dictado con una efectiva participación de la Inspección General de Trabajo.

En aquella dirección, el presente trabajo se contiene en cuatro capítulos, de los cuales el primero está dirigido a estudiar los principios generales de la administración del trabajo; un segundo capítulo, cuyo propósito es estudiar la disciplina del derecho administrativo del trabajo y su organización; un tercer capítulo cuyo propósito es describir la actividad del Estado en material laboral y la función jurídica de la administración del trabajo; y un cuarto capítulo que analiza la reforma al Código de Trabajo, su posterior declaración de inconstitucionalidad y el procedimiento actual para la investigación, denuncia, juzgamiento y sanción de la comisión de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social.

CAPÍTULO I

1. Los principios generales de la administración del trabajo

1.1. Características

La administración del trabajo en la actualidad comprende un conjunto de actividades de la administración pública en materia de políticas nacionales de trabajo, además de se 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 que es la clase trabajadora.

Germán Bidart Campos define a la administración pública del trabajo como: “La parte del derecho administrativo del trabajo relacionada con el análisis y operatividad de las funciones y atribuciones de los órganos del Estado encargados de las funciones y atribuciones de los órganos del Estado encargados de ejercer y vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones 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.”¹

Por otro lado y dentro de una concepción más amplia puede entenderse como administración pública del trabajo, el conjunto de organismos permanentes de consulta, a quienes compete la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión

¹ Bidart Campos, Germán. **El derecho administrativo del trabajo**. Pág. 160

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. En el ámbito de la promoción y la previsión, la administración del trabajo se refiere a 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.

Bidart Campos señala: “no hay en la actualidad una sola administración pública sino una pluralidad de administraciones públicas, titulares todas ellas de relaciones jurídico-administrativas. Junto a la administración del Estado se alinean multitud de comunidades autónomas, nacionales y locales, todas y cada una de las cuales cuenta con su propia personalidad jurídica independiente, así como una pléyade de entidades institucionales o corporativas igualmente personificadas, que van dando al Estado una fisonomía especial y múltiple en cuanto corresponde a su intervención en varias manifestaciones de la vida comunitaria. Esta pluralidad existente y actuante en el derecho administrativo no condena, desde luego, la simplificación utilizada, en cuanto existe en varios países una doble división territorial plenamente identificada, la cual deriva del principio constitucional de competencia (Federación, estados, municipios) y de la concentración en el orden del Estado, de los poderes políticos superiores o soberanos. Toda administración pública contempla por tanto un desdoblamiento y atiende, a través de una tutela más o menos amplia pero efectiva, aspectos sociales de diversa naturaleza y actividades de contenido vario, siendo en este desdoblamiento donde se puede justificar la autonomía existencial de una administración pública del trabajo.”²

De acuerdo con la investigación realizada para la elaboración de esta monografía, 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

² Ibid. Pág. 163

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 robustecida por la permanente agitación de los trabajadores que promueven sus derechos.

Baldomero Llerena, relativo a este tema analiza el mismo 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, más o menos absoluta, del Estado, en el orden del trabajo. En un segundo grupo conformado por 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 desarrollo colectivo, para otorgar al mismo tiempo al Estado facultades para dirigir el orden existente. Y un tercer grupo en el que se encuentran las llamadas teorías intervencionistas, que serían aquellas doctrinas que aceptando las líneas cardinales del liberalismo económico rechazan una solución colectivista del problema social, exigen 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.”³

Derivado de unas u otras concepciones doctrinarias puede concluirse de que la administración pública del trabajo es tanto función del gobierno como organismo

³ Llerena, Baldomero. **El derecho administrativo del trabajo**. Pág. 214

ejecutivo y al mismo tiempo factor determinante en los cargos que han de formar parte de ella, debido a las relaciones que deben mantener las personas que los desempeñen. En otras palabras, es el conjunto de facultades del gobierno y los deberes del ciudadano que impiden se atente contra los derechos de la persona en cuanto trabajador o patrono, para evitar dentro de la esfera de acción de este último, la violación de los derechos del primero, proveyendo al respecto 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 adopten atribuciones que no competan.

Bidart Campos atribuye a la administración del trabajo, los siguientes caracteres:

- “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 el capital priven sobre cualquier otro concepto político o propiamente administrativo, para ofrecerles una adecuada atención.
- Debe reunir los elementos necesarios, en hombres y en patrimonio, para la conservación y desarrollo de la vida social. Tomando en consideración que el gobierno en muchos casos actúa 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 así 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 interés público.
- Debe realizar actos de gestión razonable para la marcha de los servicios públicos que tenga a su cargo sea cualquiera la naturaleza de los 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, etc.; en todos ellos el arbitrio administrativo debe ser limitado.

- 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 observancia de los ordenamientos o imponer la obediencia a la ley, constituyen el complemento de tales medidas.
- 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.
- Debe practicar una eficaz política de empleo. El Estado se reconoce hoy obligado a procurar empleo a cada ciudadano y a garantizar en lo posible la estabilidad en el puesto que se desempeñe.
- 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, el transporte y otras actividades que hoy demandan del Estado una mediata o inmediata intervención conciliatoria o potestativa, pero necesaria para conservar el orden social.”⁴

Por su parte Baldomero Llerena presenta otra clasificación de los caracteres de la administración del trabajo, la cual es importante apreciar para tener otro punto de vista:

- **“Carácter contingente:** El derecho del trabajo se convierte en obsoleto con demasiada frecuencia, pues está sujeto a la historia del movimiento obrero;

⁴ Bidart. Ob. Cit. Pág. 184

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.

- **Carácter progresista:** La evolución histórica se dirige lenta pero en forma constante hacia el progreso social. La idea de los derechos adquiridos ha penetrado profundamente en los trabajadores, por lo que las leyes, aparte de conservar sus beneficios tienen que estar alertas para impulsar avances en la relación laboral.
- **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 de trabajo; sin una planificación de conjunto no será jamás proclive a ofrecer múltiples soluciones.
- **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: la huelga y el paro obligan a la adopción de medidas administrativas especiales y en cada caso que se presente.
- **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 trabajos especiales.⁵

⁵ Llerena. Ob. Cit. Pág. 226

1.2. Estructura

La administración del trabajo es parte del orden jurídico general que afecta o se refiere a la administración pública. Al respecto, Bidart Campos señala: “la idea de un sistema estructural procede y da sentido a series de actos o a posiciones concretas. Tal sistema estructural nunca es reflexivo y abstracto, sino función del conjunto social y de sus experiencias reales, idea y hecho. Todo orden jurídico contemplado en su realidad dinámica 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 se 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 norma se integra 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 la aplicación normativa y encuentra su apoyo la necesidad actual de la diversificación y especialización de la administración pública. Una norma general puede ofrecer dentro del campo del orden jurídico-administrativo soluciones acertadas tratándose de actos públicos, de problemas de organización y métodos, de cuestiones de dirección de personal o de 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 a 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 contrae a los aspectos de la relación de trabajo, cambian de propósitos y de significado.

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, por el

contrario, se requiere de dicho plan nacional a efecto de enfrentar los variados problemas que deben encontrar solución a corto, mediano o largo plazos, 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 la materia de trabajo se encuentra que los principales programas técnicos en materia de personal especializado para su realización, de informaciones básicas sobre población activa y recursos humanos, o de estadísticas propias y confiables que no vayan a provocar errores de cuantificación o calificación en asuntos sociales de trascendencia, exigen soluciones de largo plazo que no pueden contemplarse en su integridad dentro de un plan nacional, sino en uno propio de la administración del trabajo.

Y si solo se atiende a organización y metodología, toda administración pública se cerciora en forma permanente de su capacidad para cumplir las misiones que tenga asignadas, pero cada órgano busca las propias para dar solución a las cuestiones que se le plantean, porque la virtud del administrador es su capacidad para comprender los cambios rápidos y complejos que se producen en su ambiente, por lo que debe ayudar a su organización a adaptarse a tales cambios.”⁶

Por otro lado, se ha dicho que la función crea al órgano y en este postulado se han apoyado los tratadistas para sugerir la creación del número de organismos necesarios encargados de promover, aplicar y preparar la legislación laboral, ya que a toda especialización funcional le sigue la especialización orgánica.

Derivado de lo anterior puede señalarse que la organización administrativa del trabajo es sólo la consecuencia de la necesidad que ha surgido de constituir un cuerpo de dirección y acción en el orden jurídico. Como se apreciará más adelante, las oficinas del trabajo surgieron al finalizar el siglo XIX con propósitos de estadística únicamente y a ellas se les incorporó una actividad ya existente: la inspección del trabajo; pero en

⁶ Bidart. Ob. Cit. Pág. 189

forma gradual se convirtieron en órganos de la administración pública, que en sus inicios fueron incorporados a los ministerios de industria o comercio y más tarde a ministerios del trabajo creados ex profeso para atender cuestiones obreras.

Una mejor explicación de este fenómeno nos la presenta Bidart Campos al señalar las etapas que forman parte de todo ordenamiento jurídico administrativo:

- “La de una estructura jerarquizada. La administración tiene potestad de crear normas jurídicas y los reglamentos encierran esa norma; estos reglamentos actúan en varios sectores del orden jurídico, pero jamás con tanta intensidad y frecuencia como en el ámbito jurídico-administrativo. Independientemente de su contenido son creación que sólo el derecho administrativo puede regular.
- La de ordenación de ordenamientos secundarios. Existen además reglamentos locales provenientes de otros tantos centros orgánicos separados o de complejas relaciones internormativas. Estos pueden ser los de carácter territorial, autonómico o de un determinado órgano que se agrega a los anteriores.
- Reglas surgidas de usos y costumbres. Una cierta tradición dogmática ha pretendido excluir el uso o la costumbre del derecho administrativo, por ser en esencia un derecho del Estado. Sin embargo, como precedente tiene valor, pues cuando no existe una ley que puede ser aplicable, la reiteración de determinados actos vincula a la propia administración en su ejecución. Por ejemplo: en materia urbanística la administración, con bastante frecuencia, se aparta de las disposiciones legales, hasta el grado de que su conducta acaba por resultar legal al rectificarse el orden jurídico, ante la reiterada modificación del principio que pudiera haberla sustentado.
- La de contingencia y variabilidad. La doctrina alemana ha distinguido entre el concepto clásico de la ley como definición de un orden abstracto de justicia y la

ley-medida, con la cual se pretende resolver un problema concreto y singular (con técnica normativa) que es una medida para afrontar un problema determinado.”⁷

Si se quiere entender la estructura de la administración del trabajo necesariamente habrá que ajustarse al orden antes relacionado, el cual permite aislar de modo gradual su contenido jurídico. Es indudable que la función reglamentaria es básica; la ley podrá indicarnos la naturaleza de la función, la esencia de la atribución o los caracteres del acto administrativo que se ejecute en un momento determinado, pero sólo el reglamento nos coloca frente a los requerimientos estructurales de la organización del trabajo; de ahí que lo primero que requerimos es fijar la jerarquía de los órganos, investirlos de facultades y programar sus métodos y sistemas de actuación, para ordenarlos.

Posteriormente a la etapa descrita por Bidart Campos debe pasarse a la formulación de ordenamientos secundarios, de aplicación más privativa y menos general, propios de actividades concretas que resulta indispensable regular para entender el desarrollo de un a especialidad, o si se desea, de una práctica específica. El ordenamiento secundario podrá tener aplicación territorial o, constreñirse a un ente autónomo o, referirse a un simple órgano de la función pública; pero siempre formará parte de un ordenamiento general que para su aplicación necesita desmembrar las actividades que al órgano competen.

Relativo a lo anterior, Bidart Campos señala: “aun cuando la costumbre o el uso no se aceptan como fuentes del derecho administrativo, en múltiples ocasiones la reiteración de actos trae aparejada la necesidad de una nueva reglamentación. En materia laboral es regla jurídica que la costumbre provoca siempre relaciones nuevas que inclusive, si superan a la ley, serán aplicables con preferencia al orden jurídico vigente. Toda administración del trabajo ha de estar pendiente de ello, en primer lugar, por el respeto a la costumbre; en segundo término, por la conveniencia de que en algún

⁷ Ibid. Pág. 197

momento esa costumbre deba ser reglamentada.”⁸

Por último y relacionado al concepto *ley-medida*, puede señalarse que el contenido de una convención colectiva, por caso, puede modificar substancialmente la estructura del orden jurídico-administrativo laboral; de ahí la existencia del contrato-ley o pacto colectivo de condiciones de trabajo de industria. Un órgano de la administración pública estará siempre destinado a la atención de estas situaciones concretas que pueden presentarse en forma ocasional o contingente, o tener permanencia si los interesados lo conciertan.

En relación a cuál es la estructura idónea de la administración del trabajo, Llerena señala: “Evitar la burocratización, el desperdicio de recursos humanos, la ausencia de objetivos precisos, la falta de coordinación y la deshonestidad. Un nuevo concepto de capitalización subraya la importancia de todo avance científico y tecnológico, así como del aprovechamiento óptimo de los progresos que se contemplan, de la plena utilización de los recursos de que se disponga, de la ampliación del mercado interno y de la descentralización política más que económica. De todo esto dependerá un eficaz sistema político-administrativo para el arbitrio oportuno del Estado, quien de esta manera logrará realizar cambios importantes en la vida social. Impartir al bienestar colectivo, estimular la inversión, proteger la industria nacional, impulsar los bienes y servicios que el Estado genera, he ahí la base para el logro administrativo en cualquier campo de acción.”⁹

1.3. Origen y desarrollo

1.3.1. Etapa histórica

Con anterioridad a la revolución industrial del siglo XIX no se encuentra ningún antecedente histórico que permita confirmar la existencia de algún intento formal de

⁸ Ibid. Pág. 199

⁹ Llerena. Ob. Cit. Pág. 244

administración laboral. Esto obedece a que fue 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, aunque más con un interés político que propiamente laboral. Los países industrializados tenían interés por 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 concretaba a otorgar seguridades para el desarrollo económico más que de otorgar garantías a los trabajadores, sujetos entonces a los vaivenes del interés capitalista. El trabajo, como bien lo señaló algún pensador económico, sólo era la medida real del valor de cambio de las mercancías y el precio primitivo. La moneda original adquiriente, que se pagaba en el mundo por todas las cosas permutables.

Posteriormente se avanzó en esta concepción, al considerar al trabajo como fundamento del valor y la cantidad relativa del mismo, que determina en forma casi exclusiva el costo relativo de las cosas; y después 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 este 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 la tierra) que no siempre se encuentra regulado por la cantidad que baste a su producción en circunstancias altamente favorables, sino por la mayor cantidad de trabajo necesario para su producción, realizado por quienes tienen a su cargo la productividad de bienes en las circunstancias más desfavorables.

A ideas de pensadores como Marx puede atribuirse la participación activa de la administración 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.

Cuatro etapas se encuentran en el desenvolvimiento social e histórico del derecho administrativo del trabajo. Una primera que incluye los intentos iniciados en el último cuarto del siglo XIX así como la actividad de varios países durante el primer decenio del siglo XX hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial durante el período 1914-1918. La segunda etapa gira alrededor de la actividad desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1919 hasta hoy. 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, cuya base es el reconocimiento del derecho al trabajo como garantía social. Veamos estas etapas, aunque brevemente porque no sería posible extenderse en una exposición histórica completa. Se señalará la forma en que fue surgiendo la administración pública laboral, base del derecho administrativo del trabajo. No se encuentra con anterioridad al decenio de los años ochenta del siglo XIX ningún antecedente histórico que permita establecer la existencia de órganos del Estado encargados de la función pública destinada a regular las relaciones obrero-patronales. Quizás pudiera hallarse perdido algún intento, pero las propias historias del derecho del trabajo en el mundo ninguna referencia hacen al respecto; sí lo hacen en cuanto al nacimiento del derecho del trabajo como disciplina jurídica autónoma, pero nada dicen en relación con la administración.

La primera oficina del trabajo dependiente de un gobierno surgió en Estados Unidos de América por ley del 27 de junio de 1884. Esta oficina debía encargarse de los problemas de vigilancia de las primeras leyes laborales en cuanto a su cumplimiento

en la jurisdicción federal de este país dejando a los estados cualquier regulación particular relativa al funcionamiento de oficinas regionales. No fue sino hasta el año de 1887 que se creó el Departamento Federal del Trabajo para intervenir en cuestiones de contratación colectiva que tuvieran vigencia en varias entidades federativas; debía encargarse asimismo de atender conflictos surgidos con motivo de riesgos profesionales e instalaría una inspección local del trabajo para regular el cumplimiento de cualquier ley federal que fuese aprobada.

Francia inició también la función pública en materia laboral con una oficina del trabajo que creó en el año de 1891 y que transformó en dirección del trabajo en el año de 1902 a consecuencia del congreso internacional que fue celebrado en París en el año de 1900, del cual surgió la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, cuyo papel resultó decisivo hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial. Dos funciones le fueron asignadas: la de estadística y la de inspección. Años antes, en 1882 Alemania había establecido una comisión de estadísticas del trabajo, y España, en el año de 1892, un Instituto de Reformas Sociales con idénticas actividades a las de la oficina francesa, pero sin crear todavía una dependencia gubernamental que atendiera con exclusividad cuestiones obreras.

Bélgica sí fundó una oficina del trabajo por ley del 11 de enero de 1894, que convirtió en Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo al año siguiente. Suiza a su vez creó en el año de 1891 un Departamento de Industria, Comercio y Agricultura y estableció una oficina internacional del trabajo en Basilea en el año de 1898, para atender los primeros conflictos surgidos con los trabajadores migrantes. Portugal organizó en el año de 1897 el Ministerio de Obras Públicas, Trabajo e Industria y el mismo año, en Gran Bretaña, aparece como dependencia de la Secretaría de Asuntos Interiores, el primer departamento del trabajo de esta nación.

En cuatro países más se encuentran establecidas oficinas autónomas del trabajo dependientes del Poder Ejecutivo y con variadas funciones, todas concernientes a las relaciones laborales: la de Italia (1893), la de Holanda creada por decreto real de 18 de

julio de 1887, las de Suecia y Canadá en el año de 1899.

En el siglo XX figuran varios departamentos autónomos en otros países: Austria (a partir de 1903); Hungría (1904); Rumania y Rusia (1905); Noruega (1906). En Suecia al Real Colegio de Comercio se le asignaron funciones similares y se le permitió intervenir en los conflictos obrero-patronales (1907). En América Latina sólo Argentina, Chile, Colombia y México crearon departamentos del trabajo, siendo Argentina quien además de su Departamento Nacional del Trabajo estableció departamentos provinciales. Sólo quedaría por añadir que en el año de 1911 Japón dictó una ley por la cual encomendó la protección de los trabajadores a las autoridades de la policía local, siendo el de esta nación el primer intento de intervención pública a través de este peculiar sistema, en las cuestiones laborales que en alguna forma pudieron reflejarse en la actividad estatal.

Al respecto de esta etapa Bidart Campos señala: “Lo característico de la primera etapa fue la creación de verdaderos sistemas nacionales de inspección así como la de administraciones especializadas de carácter nacional para atender los asuntos de trabajo. La Primera Guerra Mundial puso fin a estas manifestaciones y desde el punto de vista social y político liquidó toda reminiscencia del siglo XIX, operándose durante la segunda década de este siglo la transición de una economía de paz a una economía de guerra, que produjo nuevos fenómenos y creó otros sistemas para la atención de los conflictos que surgieron entre trabajadores y patronos.”¹⁰

1.3.2. Segunda etapa. De la OIT

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 el año de 1919, originada en el 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

¹⁰ Bidart. Ob. Cit. Pág. 217

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 determinadas 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.

Por considerarlo importante para este trabajo de tesis, se harán 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, 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, y 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 en la fundamentación de su Constitución- movidas por sentimientos de justicia y humanidad, convienen la siguiente constitución y principios de orden constitucional.”

Tres son los órganos de la OIT:

- i. **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;
- ii. **El Consejo de Administración** integrado por 56 personas (28 representando a los gobiernos, 14 a los trabajadores y 14 a los patronos) el cual actúa 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
- iii. **Una Dirección General** bajo cuyas órdenes actúa la Oficina Internacional del Trabajo, encargada de las siguientes actividades de administración:
 - Ordenar las iniciativas de los gobiernos para presentarlas a la Conferencia. Para esta labor mantiene relaciones con los organismos que funcionan bajo los auspicios de las autoridades de cada Estado, a fin de estimular y coordinar negociaciones colectivas en cada uno.
 - Se le han asignado dos grupos de organismos: uno de conciliación y otro de arbitraje; el primero propone la legislación que estimule la negociación entre las partes de la relación de trabajo, con o sin ayuda del Estado; el

segundo interviene en forma obligatoria cuando se ve perturbada la paz social en algún país. Con esta importante función la Oficina persigue:

- a) Orientar a los Estados para la creación permanente de oficinas dependientes de los poderes públicos que se encarguen de fomentar la conciliación;
 - b) Sugerir procedimientos oficiales confiados a los órganos del Estado, los cuales asuman la función administrativa dentro o fuera del aparato jurídico; y
 - c) Ejercer una especie de tutela con intervención directa de funcionarios, cuando así se le solicita.
- Tiene a su cargo la administración del trabajo como instrumento técnico del Estado, para lo cual colabora con los poderes públicos y con las organizaciones de trabajadores y patronos, sugiriendo nuevos métodos de acción, conjunta a la creación de organismos de administración pública para el trabajo, de preferencia a través de comisiones tripartitas.
 - En la Oficina tienen participación todas las organizaciones profesionales constituidas o registradas en los Estados-miembros. Junto a la administración del trabajo de carácter ejecutivo se ha desarrollado un conjunto de órganos a quienes se permite participar directamente en las funciones reglamentarias tradicionales reservadas al Estado aunque en forma estricta, ya sea adoptando actitudes frente al problema del sindicalismo y su integración en la vida social y económica del país, o invitando a los sindicatos a elaborar proyectos de leyes del trabajo cuando el interés práctico lo justifica, o creando cuerpos técnicos de consulta.
 - Ha sugerido numerosas reglas en materia de inspección del trabajo.

En su declaración de principios la OIT considera que el trabajo no es una mercancía;

que la libertad de expresión y asociación son esenciales al progreso de cada país; que la pobreza, en cualquier lugar de nuestro planeta constituye un peligro para la prosperidad de todos, y que la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, dentro del cual los representantes obrero-patronales colaborando en el plan de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común.

Al respecto de lo anterior, Bidart Campos señala: “Las bases de justicia social que los Estados están obligados a respetar deberán partir del principio de que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. Las condiciones que permitan llegar a este resultado deben constituir el propósito central de toda política administrativa nacional e internacional; una política comedida de carácter económico o financiero es aconsejable solamente cuando favorezca este objetivo fundamental.”¹¹

En cuanto a los objetivos para la planeación del desarrollo que la Organización Internacional del Trabajo provee, se encuentran los siguientes:

- a. Lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- b. Adoptar en materia de salarios y jornadas medidas que garanticen una justa distribución de los frutos del programa que se ponga en ejecución para fijar un salario mínimo vital;
- c. Lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- d. Extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- e. Proteger la salud y la vida de los trabajadores en todas las ocupaciones, así como que se extienda esta protección a la infancia y a la maternidad;

¹¹ Ibid. Pág. 226

- f. Suministrar en lo posible alimentos baratos, vivienda, medios de recreo y una cultura adecuada, y
- g. Garantizar a todos los trabajadores iguales oportunidades educativas y profesionales.

Estos objetivos aunque no se han alcanzado en su totalidad han constituido los pilares del modelo de la administración del trabajo impulsado mundialmente.

1.3.3. Tercera etapa. Del Control Jurídico-Administrativo

De acuerdo con la historia, dos hechos fueron los que permitieron que en el decenio de los años veinte del siglo XX hubiera 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.

Al respecto Baldomero Llerena señala: “La creciente intervención del Estado en la economía se tradujo en una intervención en todo el proceso social. El Estado se agigantó en desmedro de las libertades individuales al sufrir profundas modificaciones algunos derechos tradicionales, como el de propiedad, la industria o el comercio. Independientemente de esta circunstancia, los postulados de igualdad, la supresión de desigualdades sociales y económicas, el reforzamiento de la actividad colectiva, adquirieron existencia a través de la acción del Estado, ofreciéndose a la humanidad una concepción totalmente distinta del orden social que había regulado las relaciones entre los hombres y entre las naciones.

Surge entonces la sociedad política y la administración que la dirige recibe el influjo de renovadas inspiraciones. Ya no basta el imperio de la autoridad de quien ejerce ocasionalmente el poder; ya no satisface la voz de mando sea quien fuere el que manda; se intenta al contrario conseguir una sociedad participativa en el pleno sentido de la palabra: participación en los beneficios sociales y participación en la toma de decisiones del poder. Los esquemas clásicos de la democracia representativa no se rechazan, pero se postulan como insuficientes; se crean por lo tanto nuevas formas de participación del pueblo en el poder, de modo tal que su influencia en él no se limita a la elección de candidatos electorales, sino a exigir una acción más efectiva por parte de la administración pública para regular las nuevas relaciones que aparecen, con preeminencia de lo colectivo sobre lo individual.

La reacción política que tuvo lugar presentó variantes, pero en casi todos los países industrializados la intervención del Estado trajo como corolario el control industrial en muchos aspectos. No pudo ya ignorarse la condición de los trabajadores pues la supervivencia del orden establecido dependía de una radical transformación de la administración pública. Si durante la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del actual, la lucha pacífica o violenta de los sectores obreros con la finalidad de organizar las relaciones de trabajo sobre acuerdos colectivos fue lo distintivo de esta etapa, a partir del tercer decenio de aquel siglo lo característico de los gobiernos ha sido su enfrentamiento con el sector patronal tanto desde el ámbito legal como administrativo, en lo primero dictando leyes relacionadas con el empleo para evitar el tráfico con la mano de obra (que alcanzara su culminación antisocial durante la guerra 1914-1918); o proclamando abiertamente un derecho social que no ha dejado de tener actualidad.¹²

De lo anotado se puede apreciar que se ha garantizado el derecho al trabajo con pleno derecho del reconocimiento de la huelga, regulándolo en tenue forma en esos años. En lo segundo ampliando la inspección de la actividad industrial y comercial por medio de reglas estrictas en materia de salarios y jornadas, de libertad de trabajo y de

¹² Llerena. Ob. Cit. Pág. 265

prevención de riesgos profesionales.

Al iniciarse el ocaso y abandono del liberalismo la protección física del trabajador fue revestida de una protección moral que culminara con el establecimiento de los ministerios del trabajo y con el reconocimiento de que es al Estado a quien compete el control jurídico-administrativo de las relaciones obrero-patronales. Examinemos algunos de los casos más característicos. En Estados Unidos de América el poder ejecutivo funciona con varios departamentos encargados de asuntos específicos bajo el control del presidente como jefe absoluto de la administración pública. Éste conserva dos clases de facultades: las relativas al personal de dicha administración y las concernientes a los servicios que presta la misma. Se le concede como potestad parlamentaria y de delegación la de asignar el cumplimiento de sus obligaciones a los órganos creados y por medio de órdenes e instrucciones decide las actuaciones de beneficio colectivo en las que le corresponde participar. Con base en estas disposiciones nació la Secretaría adjunta para Asuntos de Trabajo, convertida el año de 1933 por el presidente Franklin D. Roosevelt en Ministerio del Trabajo, denominación que no es del agrado del sistema político norteamericano y que posteriormente pasa a ser el Departamento de Trabajo.

Gran Bretaña modificó varios de sus sistemas administrativos. Después de la Primera Guerra Mundial la Corona asumió todas las facultades gubernamentales que expresamente no hubiesen sido otorgadas a otra autoridad; el rey pudo de esta manera proceder administrativamente en ejercicio de tales facultades, como lo estimara conveniente para establecer el orden social mientras su acción no estuviese limitada por alguna disposición legal. Sin embargo, en materia de relaciones laborales, fue el parlamento quien asumió todas las atribuciones políticas, legislativas y administrativas, en virtud de que la estructura del derecho del trabajo inglés no se apoya en su totalidad en el sistema del common law, pues una buena parte de la política representativa de la Cámara de los Comunes ha sido utilizada como instrumento de equilibrio de la fuerza colectiva. En cuanto la ley constituye una técnica para la reglamentación del poder, la administración del trabajo no puede apartarse del

sistema legal establecido. El poder, o sea, la capacidad del gobierno de orientar concretamente la conducta social busca distribuir con criterio de equidad el desarrollo de la sociedad. De ahí que la administración del trabajo inglesa se encuentre más bien ligada al fenómeno de poder social que busca la obediencia, que a reglas normativas de conducta.

España creó mediante ley del 8 de mayo de 1920 el Ministerio de Trabajo, al que dos años más tarde se denominó Ministerio de Trabajo y Previsión y en 1928 Ministerio de Trabajo Social y Previsión. El año de 1935 se transformó en Ministerio de Trabajo y Justicia Social, para regresar a su nombre original en el año de 1939.

En lo que respecta a América Latina se encuentran las siguientes soluciones: Bolivia estableció por ley del 12 de febrero de 1927 una Dirección General del Trabajo con cuatro dependencias: inspección, previsión, vigilancia y control. Brasil por ley del 26 de noviembre de 1930 creó un Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, transformándose de esta manera su anterior Consejo del Trabajo que había sido establecido el 30 de abril de 1923, con funciones de control administrativo sobre algunas, no todas, las relaciones obrero-patronales. Chile creó el Ministerio del Trabajo (actualmente de Trabajo y Previsión Social) en el año de 1924, con dos subsecretarías: del Trabajo, encargada de la negociación colectiva, de la inspección, de los organismos sindicales y de los asuntos jurídico-administrativos; otra de Previsión Social encargada de los servicios nacionales de salud, higiene y seguridad industriales, así como de la Caja Nacional de Ahorros y una curiosa policía minera. En los demás países de América Latina fue después de 1960 cuando se constituyeron los Ministerios de Trabajo, los que posteriormente absorbieron también a la previsión social.

Los anteriores ejemplos permiten apreciar la variedad de intereses que atiende la administración del trabajo así como algunos de los actos que han sido sometidos a su control. Su objetivo principal ha sido evitar que la negligencia de funcionarios o empleados produzca una violación de derechos privados y conservar al mismo tiempo

íntegra su independencia como órgano de la administración pública. Para conseguir la armonía entre los factores de la producción y el fomento de la prosperidad pública, la intervención administrativa debe serlo a base del buen servicio y de la rectitud y competencia de los encargados de la función pública respectiva; establecer lo que los norteamericanos denominan como self-control, acto político cuya extensión depende tanto del grado de centralización administrativa que alcance cada sistema, como de la participación parlamentaria o legislativa que facilite el mantenimiento en su integridad, tanto de los derechos individuales como colectivos.

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:

- Preventivo, el que ejerce el poder legislativo al aprobar una ley;
- 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.
- 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.

1.3.4. Cuarta etapa. Nuevo tránsito de la guerra a la paz

Al llegar a su término la Segunda Guerra Mundial fue celebrada en la ciudad de Filadelfia la 26ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, durante el mes de mayo de 1944. La conciencia social de una generación que había visto destruidas sus esperanzas dos veces, en veinticinco años, coronó sus anhelos con una declaración relativa a los fines y objetivos de una política social de carácter internacional, que no tuviera ya que ver exclusivamente con la caridad o sentimiento emotivo de los gobiernos, sino que fuera más allá; esto es, que se dirigiera a la colaboración de trabajadores y patronos en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas urgentes; que tendiera a una interacción en la que, sin excluir la lucha ideológica o la defensa de intereses particulares, asociase a los que dan trabajo con los que buscan un esfuerzo por alcanzar metas limitadas dentro del marco de órganos oficiales creados con esta finalidad.

Se pretendió que en el seno de la administración pública, la administración del trabajo fuera la que diera sentido a este propósito, a través de la ampliación de la consulta ocasional de los primeros tiempos de la OIT hasta la participación regular en las funciones deliberantes, ejecutivas de los factores de la producción, capital y trabajo, con la esperanza de que en un mañana no muy lejano se multiplicaran las responsabilidades del Estado y se aumentaran al mismo tiempo las delegadas a las comunidades, verdaderos interlocutores sociales de todo el fenómeno de relaciones de trabajo.

En relación a esta etapa, Llerena señala: “A partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de la administración del trabajo, pasó de una etapa de control a una etapa de elaboración dinámica, activa, de la administración, con auxilio de medios materiales y financieros de mayor importancia. Ello es lo que ha dado

origen a multitud de órganos estatales o paraestatales, diversos en sus estatutos y funcionamiento, cuyo ritmo de actuación ha sido distinto en países ricos y países en vías de desarrollo, pero todos orientados a estos objetivos: ampliar los métodos de previsión social, organizar el mercado de empleo, provocar una estructura económica nacional, intensificar las medidas contra la inseguridad económica, reglamentar en lo posible las condiciones de trabajo y establecer métodos para la fijación de salarios con la colaboración de trabajadores y patronos. Se han agregado a los anteriores: unificar las medidas de seguridad social, las funciones informativas o de consulta, evitar las actitudes represivas en lo que sea posible y ampliar la inspección del trabajo.”¹³

¹³ Ibid. Pág. 281

CAPÍTULO II

2. La disciplina del derecho administrativo del trabajo

2.1. Definición

Según Maurice Hauriou: “El derecho administrativo es la rama del derecho publico que regula:

- La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales se ha encarnado;
- Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos;
- 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 de el mismo se siguen.”¹⁴

Por su parte Lino Palacio, sostiene que: “El derecho administrativo debe regular:

- La estructura y organización del pode encargado de realizar normalmente la función administrativa;
- Los medios patrimoniales y financieros de que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación;
- El ejercicio de facultades que el poder público realiza bajo la forma de función administrativa, y
- La situación de los particulares con respecto a la administración pública.

De todo se obtiene como postulado 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; por lo que el derecho

¹⁴ Hauriou, Maurice. **Teoría del derecho administrativo**. Pág. 184

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.”¹⁵

En suma, el derecho administrativo puede definirse como 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.

Todo lo antes relacionado era necesario para que ahora podamos incluir, antes de ofrecer cualquier definición, al derecho administrativo del trabajo dentro de los derechos estatutarios que regulan parte de la administración pública, aquella destinada a intervenir en las relaciones obrero-patronales con la finalidad de mantener éstas en un adecuado equilibrio que permita al Estado dirigir, con plena autonomía, los aspectos sociales y económicos de la producción, sin mengua de las libertades individuales y las garantías sociales instituidas por el propio Estado.

Se encuentran dentro de la doctrina varias definiciones del derecho administrativo del trabajo y para una mayor ilustración se transcriben algunas de ellas

Para Llerena: “El derecho administrativo del trabajo es la parte de la legislación social que propugna por la organización económico-jurídica del trabajo humano subordinado, la cual regula el poder disciplinario que debe reconocerse al empleador como medio instrumental de la administración pública.”¹⁶

Guillermo Cabanellas define al derecho administrativo del trabajo como: “una parte del conjunto de facultades otorgadas a los órganos de la administración con potestad y deber de hacer frente a necesidades públicas, así como a todas aquellas acciones que

¹⁵ Palacio, Lino. **Competencia del derecho administrativo del trabajo**. Pág. 240

¹⁶ Llerena. Ob. Cit. Pág. 297

satisfagan intereses sociales, con facultades adicionales de intervención de la propia autoridad en las relaciones que pertenezcan al orden laboral.”¹⁷

Ernesto Krotoschin señala: “El derecho administrativo del trabajo constituye el conjunto de deberes no sólo de orden público, sino de derechos público, que tiene el Estado para imponer tanto a los empleadores como a los trabajadores, deberes y obligaciones esencialmente sociales, cuyo cumplimiento es exigido por el interés de la sociedad.”¹⁸

La OIT estima que un derecho administrativo del trabajo no es sino la necesaria recopilación de facultades jurídicas que se han impuesto para sí los Estados con la finalidad de intervenir conciliatoria y obligadamente en las diferencias y conflictos que se presenten en las relaciones obrero-patronales. Y para el derecho social europeo es la disciplina jurídica que debe atender la satisfacción de necesidades colectivas, la igualdad de oportunidades de los individuos mediante una mejor educación o formación, la distribución de los intereses y los patrimonios y el incremento de protección social de las personas afectadas por los cambios estructurales y por el progreso técnico.

Alberto Trueba Urbina señala: “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 incumben a los poderes de la 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 materiales esenciales, cuya aplicación a la clase obrera es exclusiva.”¹⁹

¹⁷ Cabanellas, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Pág. 360

¹⁸ Krotoschin, Ernesto. **Derecho del trabajo**. Pág. 124

¹⁹ Trueba Urbina, Alberto. **Derecho procesal del trabajo**. Pág. 97

Agrega Trueba Urbina: “el derecho administrativo laboral es un derecho estatuario que se integra con los elementos siguientes: 1º La acción del Estado dirigida a la organización del conjunto de funciones sociales relacionadas con la actividad productiva; 2º La coordinación de los sectores productivos, capital y trabajo, a efecto de armonizar sus respectivos intereses con el propósito de evitar el planteamiento de conflictos de posible afectación social a la comunidad; 3º La dirección y vigilancia de aptitudes y actitudes humanas en el proceso económico del desarrollo para que a través de factores educativos, políticos, socioculturales y morales de cada hombre y de cada país, sean posibles los procesos de transformación y progreso; 4º La planeación a base de programas, sistemas y estructuras institucionales, de las posibles satisfacciones que puedan ofrecerse a los trabajadores dentro de marcos económicos aceptables.”²⁰

2.2. Contenido 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 pueden dividirse en dos grupos: las que contienen una expresión completa de voluntad por parte del Estado y las que requieran de una acción ulterior para que esa voluntad pueda ser ejecutada. Entre las primeras se incluyen 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.

Es preciso distinguir lo que es gobierno de lo que es administración laboral. A aquél compete en particular la dirección de los asuntos políticos más que la relación obrero-patronal; son básicas las relaciones del jefe de Estado con los órganos que lo sustentan, pero de menor grado la actividad propia de dichos órganos.

²⁰ Ibid. Pág. 136

Sin embargo de lo anterior, en algunas ocasiones se acentúa la acción política del Estado con olvido de la regulación independiente de las facultades administrativas, o cuando el administrador no actúa como tal, sino como político o estadista, según conviene a los poderes públicos. Lo conveniente dentro de ambas situaciones es la nivelación de los poderes en el desempeño de las funciones. Un legislativo eficaz, atendido a sus funciones constitucionales, lleva a buen destino la actividad política de un país; un ejecutivo bien organizado constituye importante factor de progreso en cualquier nación; un judicial independiente es garantía de seguridad e igualdad en los medios y en las formas de la acción política, por ello la importancia de determinar el grado de poder que puede atribuirse a la autoridad administrativa cuando no mezcla función con acción política.

Importante resulta determinar qué funciones puede asumir la administración pública del trabajo, sin caer en la acción del gobierno. En primer lugar su independencia de actuación; sin pretender una separación tajante entre unas y otra ya que la segunda será siempre primordial y las primeras complementarias. Es conveniente particularizar atribuciones para no caer en la tentación común del ejecutor administrativo quien en ocasiones no desea desprender el acto administrativo del acto político, no obstante el hecho de ostentar el primero una autonomía y una individualidad (limitada o parcial si se desea) pero al fin y al cabo independiente, pues de no ser así resultaría imposible su plena realización en muchos aspectos. No podrá lograrse la vigilancia y aplicación de la legislación laboral si a las órdenes emanadas de los órganos de administración se les confiere un contenido político o si se busca proteger más a éste que a aquéllas. Para que el acto administrativo tenga realización la administración pública debe contar con sus propias leyes y sus propios reglamentos.

En segundo lugar, nadie pone en duda la necesidad del control gubernamental en la dirección de los asuntos de trabajo, lo que se pretende es evitar que lo haga con un interés ajeno; esto es, la actividad política debe ubicarse en un terreno que haga posible el desarrollo económico y social de un país, que no entorpezca, por seguir

determinadas directrices ideológicas o de otra índole, la acción protectora que le corresponde frente a intereses específicos.

Finalmente en tercer lugar es importante la posibilidad de disponer lo necesario para que el trabajo se realice en las condiciones que puedan darse en un centro industrial o comercial, ajustándose siempre estas condiciones a la regulación profesional y técnica que resulte apropiada.

2.3. Naturaleza jurídica

Para abordar la naturaleza jurídica del órgano administrativo, es importante recoger el criterio de algunos autores. Al respecto Llerena señala: “Órgano administrativo es la suma de dos elementos: competencias y personas, que comprenden el cúmulo de las funciones individualizadas y la de las personas llamadas a ejercerlas.”²¹

Finalmente en cuanto al tema, existe también la distinción entre el funcionario o empleado público y para el efecto es pertinente ver los caracteres de las funciones de estos dentro de la administración:

- La que atiene a la duración del empleo, que se estima permanente en el empleado y sujeta a temporalidad en el funcionario;
- La retribución, mayor en los últimos que en los primeros;
- El poder de decisión que compete al funcionario aun cuando el empleado pueda, por delegación, ostentarlo en algunos casos;
- Complementaria de la anterior, la calidad de autoridad pública de la cual carece el empleado;
- Las facultades concedidas: de carácter legal las de los funcionarios; de naturaleza reglamentaria las de los empleados;
- El nombramiento: de confianza si se trata de un funcionario, de base (decimos en nuestro medio oficial) si corresponde al empleado;

²¹ Llerena. Ob. Cit. Pág. 316

- La vinculación del funcionario al órgano, de la cual carece el empleado.

Llerena, autor de esta clasificación sostiene que: “el nombramiento, aun cuando es un acto administrativo unilateral necesita como condición el previo consentimiento del interesado.”²²

2.4. Los órganos de la administración del trabajo

Los órganos administrativos del trabajo tienden actualmente a significarse por alcanzar diversidad de cuestiones que sería prolijo enumerar y por esta razón solo se mencionarán algunas:

- La que atiende a la movilización industrial y a la utilización de mano de obra no preparada o escasamente tecnificada;
- La que busca la unificación de estructuras en varias materias, como pueden serlo las provenientes del trabajo en minas, en industria eléctrica, en transporte, etc., para ajustarlas a un solo ordenamiento;
- 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;
- La que considera a la administración del trabajo como organismo motor de la justicia social y no únicamente como función del control político;
- La que atiende a la transformación de la industria hacia necesidades de paz y mantenimiento del empleo;
- 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.

Los organismos encargados de atender todas estas cuestiones son igualmente numerosos y varían de país a país o de región a región.

²²Ibid. 316

2.5. Las fuentes del derecho administrativo del trabajo

Lino Palacio en relación a las fuentes del derecho administrativo del trabajo señala: “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. 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 pondría inclusive la costumbre, la jurisprudencia y de manera principal los principios generales de derecho, así como las llamadas fuentes extralegales que 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 encomiende la formación de las normas escritas.”²³

Bidart Campos en relación a la fuentes del derecho administrativo señala: “Se ha acostumbrado decir en cualquier rama del derecho administrativo que las únicas fuentes a las que podemos acogernos son las constituidas por los dos grupos tradicionales en que se les ha dividido: las formales y las materiales; incluyéndose en las primeras la Constitución, las leyes ordinarias, la doctrina y la costumbre. Algunos autores consideran además los hechos como fuente formal y otros aceptan como únicas fuentes la ley, la doctrina y la costumbre. En materia de derecho administrativo es indispensable analizar el régimen jurídico relativo al ejercicio de la función administrativa, para encontrar las fuentes de cada rama, porque sería absurdo pretender por ejemplo, que la ley fuere la única fuente, pues ello significaría que es fuente de sí misma, es decir, fuente en el sentido de condiciones sociales, económicas, etc., de un pueblo, que originan que el legislador establezca nuevas normas. Las fuentes serán siempre las normas y principios que integren un régimen

²³ Palacio. Ob. Cit. Pág. 263.

jurídico que sea imperativo sin importar su origen o naturaleza. Las denominaciones tradicionales de fuente formal y material no son acertadas y fuera mejor reservar el nombre de fuentes a las reglas y a los principios imperativos utilizando la palabra orígenes para todo lo demás. Lo que estudiamos como fuentes debiera constituir un derecho administrativo objetivo simplemente, porque en última instancia las fuentes pueden clasificarse de manera correcta, en directas e indirectas, esto es, aquellas que se basan en normas jurídicas positivas y las que no se basan en normas positivas.”²⁴

El autor Trueba Urbina, señala “que deben aceptarse como fuentes de esta disciplina jurídica los actos y hechos creadores de principios o instituciones; las leyes y reglamentos; el derecho proletario; la costumbre y la jurisprudencia; fuentes que manifiestan a su vez el carácter intervencionista del Estado moderno no sólo en actividades públicas sino sociales. Para él la teoría general del derecho laboral reconoce como fuentes formales y materiales, provenientes unas de hechos de la vida política, económica, social y cultural, y otras de los hechos y sus consecuencias que se aprecian en normas jurídicas o en doctrinas legislativas, más por su valor histórico que por su interés científico. En el derecho administrativo del trabajo ambos grupos de fuentes se encuentran conjugados, pues sólo así resulta posible la creación de un sistema jurídico positivo laboral y se puede comprender todo lo relativo a su aplicación práctica.”²⁵

El mismo autor antes citado clasifica las fuentes del derecho administrativo del trabajo de la siguiente forma:

- **Fuentes jurídicas:** que par él 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.

- **Fuentes espontáneas:** surgidas de la vida de relación social del proletariado

²⁴ Bidart. Ob. Cit. Pág. 255

²⁵ Trueba. Ob. Cit. Pág. 179

entre los propios trabajadores y sus asociaciones profesionales, mismas que se revelan en el conjunto de reglas que regulan la vida del trabajo.

- **La Constitución y la legislación administrativa del trabajo** y para otras legislaciones los tratados y convenios obligatorios.
- **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.
- **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 los tribunales de justicia.
- **El derecho proletario**: que para 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.
- **La interpretación de las normas de trabajo**: que por encontrar su fundamento en el in dubio pro operario y la aplicación de la norma más beneficiosa es una fuente verdaderamente importante del derecho administrativo del trabajo.”²⁶

No obstante lo afirmado por aquellos connotados autores, puede afirmarse que las fuentes del derecho administrativo del trabajo son:

- Las constituciones políticas de la mayor parte de las naciones, muchas de las cuales han consagrado como garantía social el derecho del trabajo. En efecto, si hacemos una revisión de los textos constitucionales encontraremos que la

²⁶ Llerena. Ob. Cit. Pág. 325

base de toda administración laboral se apoya en sus principios, trátense de países cuya orientación se encuentra en la órbita del capitalismo o de países que se orientan en principios socialistas.

- La legislación propia de la administración pública del trabajo, destinada con exclusividad a resolver problemas de necesidades e intereses colectivos del sector productivo, cuya estructura exige soluciones y ajustes especiales, procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención profesional. La eficacia de leyes destinadas a encontrar solución a conflictos o choques que se produzcan entre trabajadores y patronos ha permitido la intervención del Estado en cuestiones que durante largo tiempo se consideraron privativas de unos y otros; en la actualidad la creación de entidades encargadas de participar obligatoriamente en la búsqueda de métodos conciliatorios, en la vigilancia de las relaciones entre obreros y empresarios, del empleo, de la seguridad e higiene, ha sido resultado de una cuidadosa evaluación de la legislación aplicable y una adecuada distribución de las funciones a desempeñar por las entidades del poder público.

- Los convenios internacionales aprobados por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo. En el curso de sus sesenta y cinco años de existencia la OIT ha ido integrando un Código de normas internacionales del trabajo en forma de convenios y recomendaciones, varios de los cuales incluyen aspectos de administración, cuya funcional eficacia ha permitido su adopción por muchos países e incorporado a su legislación nacional. En la ciudad de Ginebra actúa el Instituto Internacional de Estudios Laborales y en la ciudad de Turín el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional, destinados ambos a organizar cursos para funcionarios, delegados, inspectores del trabajo, etc., habiendo arrojado a la fecha resultados muy halagüeños debido al gran número de personal de la administración del trabajo de gobiernos que han enviado a sus mejores estudiosos del derecho de trabajo para adquirir una mejor preparación en la materia.

- Los reglamentos, decretos y circulares relacionados con la administración laboral. Ante el número y complejidad actual de los órganos de la administración pública, de organismos desconcentrados o descentralizados y la variedad de funciones de unos y otros, han sido necesarias disposiciones relativas a cuestiones específicas (ambiente, seguridad, manejo de maquinaria y equipo, instalaciones, construcciones, materiales, ubicación, etc.) de variada índole. La preparación y expedición de instructivos o de órdenes directas de las autoridades para el debido control de empresas, establecimientos, fábricas, comercios y en general los centros de trabajo son también cuestiones de aplicación administrativa reguladas por dichos instrumentos. Puede asegurarse que todos los problemas que pueda presentar la vida social en íntima conexión con el trabajo los resuelve una estricta reglamentación y la disposición de la autoridad para encontrarles adecuada solución.

2.6. Las relaciones del derecho administrativo del trabajo

Las relaciones del derecho administrativo del trabajo pueden considerarse que son:

2.6.1. De orden interno

- **Con el derecho público.** Si aceptamos al derecho administrativo del trabajo como rama del derecho administrativo general, que a su vez forma parte del derecho público, porque siendo la administración pública la única personificación interna del Estado, es el instrumento de relación permanente y general de los ciudadanos, es forzoso concluir que las relaciones jurídicas reguladas por ella lo son de exclusivo interés público.

Es importante indicar que en la actualidad debe hablarse de varias administraciones públicas en atención al desenvolvimiento jurídico normal que tiende a cubrir todas aquellas zonas en que las mismas se mueven, inclusive

aquellas que constituyen el objeto de regulación de otras disciplinas jurídicas. Con base en este criterio es factible considerar la existencia de un derecho administrativo penal, un derecho administrativo procesal, un derecho administrativo social y un derecho administrativo del trabajo. En otras palabras, cuando cualquier institución técnica propia del derecho común incide sobre sujetos administrativos estamos frente a diversas ramas de la administración pública y al mismo tiempo frente a un derecho especial con normas, conceptos y procedimientos propios que se nutren a su vez de principios, fuentes y relaciones generales de un tronco común.

- **Con el derecho social.** En una concepción que parecía exclusiva de la filosofía jurídica, el derecho social, ha adquirido carta de naturalización científica y se utiliza para calificar, con mayor fuerza que ningún otro vocablo, las nuevas orientaciones jurídicas de las clases económicamente débiles de la sociedad, así como la tendencia política contemporánea hacia un reparto más equitativo de los bienes y los valores. Todo derecho es un derecho social, con esta locución se ha querido significar una nueva dimensión jurídica más humana, más justa, que penetra profundamente en la entraña misma de la naturaleza del hombre, abandona los esquemas abstractos y formalistas del derecho individualista y liberal.

Como reacción contra doctrinas totalitarias el movimiento de socialización jurídica ha designado a una forma de Estado orientada hacia una nueva concepción del hombre estimado como persona en toda su dimensión vital, el hombre social, y a su derecho el estado de derecho social. Y ha alcanzado tal importancia este derecho social que algunos tratadistas, en particular los españoles, han identificado al derecho del trabajo con su contenido, en virtud del espíritu de justicia que impera en las normas tutelares de la clase trabajadora, de igual valor y características a las de todo derecho social. El fundamento de esta actitud se encuentra en el hecho de que en cuanto una norma tenga por objeto establecer un equilibrio entre sectores sociales

opuestos y abarque a todas aquellas personas que dentro de una comunidad requieran de protección especial o auxilio a sus necesidades, será siempre una norma de derecho social. De ahí la íntima relación que encontramos entre este último y nuestra disciplina jurídica, de clara tendencia, también, a la socialización del derecho.

- **Con el derecho económico.** Hoy se encuentran en casi todas las ramas del derecho reglas de contenido económico. Dichas reglas forman en cierto modo un estrato que se sobrepone al conjunto existente integrando un nuevo conjunto normativo que ha dado origen a otro nuevo derecho: el derecho económico, concebido como el derecho de la organización y el desarrollo económico, ya sea que éstos dependan del Estado, de la iniciativa privada o del concierto de una u otra. Esta concepción extiende de manera desmesurada el campo del derecho económico al grado de incorporar en su contenido parte del derecho social, del derecho administrativo y del derecho fiscal. Sin embargo, lo que nos interesa recalcar es el surgimiento de otro orden jurídico diverso con el cuerpo de reglas jurídicas tradicionales destinadas a un nuevo tipo de relaciones que da a los poderes públicos la posibilidad de obrar activamente sobre la economía. Es, por decirlo así, la unión entre el derecho y la economía, con base en tres actitudes sociales: la producción, la distribución y el consumo, que por igual interesan a una y otro aunque desde ángulos distintos y con proyecciones diferentes.

El derecho económico es en suma un ordenamiento en el que la intervención administrativa resulta fundamental porque tanto en sus elementos constitucionales como en sus demás elementos orgánicos está la acción del Estado, de donde deviene su carácter público. Al ostentar tal carácter aparece su identificación con el derecho administrativo del trabajo, pues varias funciones de éste se sustentan en normas y reglas del derecho económico, hijas de un patrón común: el Estado.

2.6.2. En el orden internacional

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

CAPÍTULO III

3. La actividad del Estado en materia laboral y la función jurídica en la administración del trabajo

3.1. La competencia del derecho administrativo del trabajo

En relación a este tema Julio Martínez Vivot señala: “Las necesidades sociales exigen satisfacción completa y es al Estado a quien compete atenderlas para lograr la conservación del orden material y jurídico. Para obtener resultados positivos en esta finalidad se ve obligado a utilizar diversos medios que son la esencia de su actividad, la cual precisa de dos elementos substanciales: la facilidad en su actuación para mantener dicho orden, así como la rapidez en la transmisión de las disposiciones. Gracias a ello puede el Estado realizar diversas actividades e intervenir en algunas que son propiamente privadas, sea en forma directa o indirecta, como ocurre cuando procura contar con los recursos humanos indispensables, cuando afecta el patrimonio de los particulares por vía del impuesto en el cumplimiento de sus fines, cuando administra sus propios bienes o cuando controla los sistemas de transporte y organiza la administración de los servicios que presta.

Con el objeto de facilitar esta actuación pone en ejercicio facultades o prerrogativas que día a día amplía con mengua de la actividad que corresponde a los particulares. La justificación para tal forma de actuación es que la actividad del Estado no puede reducirse a mantener y proteger su existencia como entidad soberana ni al simple mantenimiento del orden material y jurídico, ya que no es posible que el campo de su acción se reduzca a la solución de los asuntos políticos como tradicionalmente se hubo considerado, dejando los demás al impulso de los particulares.”²⁷

Con relación a lo que señala aquel autor, mucho se ha dicho de que para mantener con mayor eficacia el orden público el Estado se ha visto en la necesidad de ampliar la

²⁷ Martínez Vivot, Julio. **Competencia de la administración del trabajo**. Pág. 193

actividad tecno-burocrática, en atención al hecho de que los intereses que se manejan, tanto de naturaleza económica como los estrictamente democráticos, no caben ya dentro del concepto político mantenido hasta hace pocos años, debido a un principio elemental: no resulta posible asegurar la fidelidad absoluta de una administración pública a las inspiraciones políticas ni es conveniente sustituir funcionarios por políticos con apoyo en razones de partido, porque aun cuando se lograra y garantizara la fidelidad a un partido político, al seleccionarse a miembros y simpatizantes declarados para el cumplimiento de la actividad estatal, la falta de individuos capacitados para realizar las funciones de los órganos del Estado difícilmente podrá ser suplida con la finalidad política. La función administrativa no es ni debe constituir un nivel político, sino una vocación de servicio público, pues es difícil suplir las tareas de administración con el entusiasmo político por muy arraigado y patriótico que éste pueda ser.

Se conocerán algunas ideas de interés al tema que se expone. Martínez Vivot señala: “que una combinación de política, de técnica y de economía, es lo que actualmente predomina en toda administración pública. La politización de la estructura administrativa aparte de desembocar en una enorme inestabilidad social deteriora los servicios. La inamovilidad de los funcionarios y empleados, por ejemplo, ha producido eficaces resultados, no sólo por tratarse de una labor arduamente alcanzada sino porque representa el triunfo en la administración sobre cualquier concepción política o económica; con ello se ha evitado que algunos grupos de personas sin la capacidad debida lleguen a los puestos públicos. Impedir que se transforme la administración en política es tarea actual del Estado; mejorar el rendimiento burocrático, mediante una moral de servicio y la garantía de estabilidad en el empleo constituye el objetivo central de toda administración pública que se precie de democrática y actúe como tal; dirigir de modo coherente y limpio los procesos económicos de un país es también tarea que al Estado corresponde, porque la administración además de ser ejecutiva ha de serlo creativa en la toma de decisiones y crítica, en tanto la actividad que desarrolla debe ir siempre dirigida a la búsqueda de soluciones aceptables para cada nueva situación

que se presente.”²⁸

Marta Montero con respecto al tema señala: “que la administración debe estar subordinada a la acción política, porque si por un lado se estima que gran parte de las normas administrativas se constriñe a la actividad disciplinaria del poder público y exigen para su cumplimiento la puntualización del hecho y la indicación, mediante categoría abstracta de los caracteres de una comunidad, por otro son los caracteres de hecho y la realidad social los factores condicionantes de la conciencia obrera, objetiva o subjetiva, los que predominen en una administración del trabajo. Su tipología se contrae a ser al mismo tiempo categoría material (cuyo apoyo son los caracteres intrínsecos de la función administrativa) y categoría formal (con apoyo en los caracteres extrínsecos de dicha función). Por este motivo no puede ser la normativa política la que determine la esfera del interés público afecto a la figura subjetiva del trabajador, sino al vínculo que se establezca entre dicho interés público y el sujeto trabajador lo que materialice en este campo la actividad del Estado.”²⁹

Conforme lo expuesto por los autores antes citados, puede concluirse que es necesaria una correlación entre los diversos modos de atribución del poder administrativo que proviene de la ley y el tipo de actividad que debe realizarse en su aplicación, si se quiere entender la actividad laboral del Estado. Con frecuencia se encuentran, como puede advertirse, en la lexicología del derecho del trabajo, las expresiones *incompetencia*, *exceso de poder* o *violación de la ley* ligadas al acto administrativo que realizan las autoridades respectivas, lo cual conlleva el concepto de ilegitimidad.

También puede advertirse de lo anterior que la actividad del Estado en materia laboral, aunque política, debe ser plenamente autónoma para la realización de sus fines. Si se otorga este carácter todas las actuaciones de los órganos públicos del trabajo se explican por sí solas, porque la autonomía es un concepto que remite, por esencia, a

²⁸ Ibid. Pág. 199

²⁹ Montero, Marta. **Las funciones de la administración del trabajo**. Pág. 144

una pluralidad de gradaciones cuya naturaleza está en la mayor o menor distancia o separación del o de los ordenamientos correspondientes, respecto de las diversas instituciones que dependen del ordenamiento que la reconoce. Esto constituye su base según lo demuestra la realidad positiva.

De todo lo anterior puede extraerse que la actividad administrativa del Estado en materia laboral confronta diversos grados y atiende a diversas atribuciones según las concretas necesidades del ordenamiento que opere en cada caso. Con esta afirmación sólo se pretende aclarar que el ámbito de competencia del derecho administrativo del trabajo comprende tanto a los órganos principales de una administración pública como a otros secundarios, auxiliares o complementarios, los cuales se van formando de acuerdo a las necesidades de clase trabajadora, quien ha obligado a la superación de la actuación tradicional del Estado y a proporcionarle otra imagen más acorde con los intereses colectivos que le son connaturales.

3.2. La actividad interna y externa de la administración del trabajo

Al respecto de esta temática, Martínez Vivot señala: “En la administración pública del trabajo encontramos bien definidas tanto la actividad externa como interna del Estado en la realización de los fines que le son propios. La primera sometida a normas del derecho administrativo general en cuanto incide en la esfera jurídica de terceros, siendo por tanto conveniente que los funcionarios emisores de los actos administrativos respeten estrictamente el principio de legalidad. Con esto se pretende aclarar que no se piense que la administración del trabajo se aparta en extremo de la administración pública en su conjunto, como tampoco puede desprenderse el derecho administrativo del trabajo de las normas del derecho administrativo general. Se insiste que es parte del todo y que si se le otorga autonomía es para distinguir las funciones que le son propias de las que puedan corresponder a otra rama o disciplina jurídica. En este sentido la autoridad administrativa del trabajo tampoco podrá alejarse de los lineamientos que provengan del Poder Ejecutivo encargado, como se ha precisado, de una función específica del Estado; por esto dicha autoridad se encuentra obligada a la

atención de disposiciones generales de administración así como a conservar las relaciones que deben guardar entre sí todos los órganos encargados de cumplir funciones administrativas.”³⁰

En relación a la actividad interna del poder público, Martínez Vivot señala: “Corresponde a la actividad interna del poder público la organización y estructura de toda administración porque en forma alguna puede imponer su voluntad a los particulares de manera unilateral, sino mediante una declaración en la que al mismo tiempo que se reconozcan derechos se impongan deberes, y puedan éstos hacerse efectivos en contra de los obligados. La característica de los actos internos es tener eficacia únicamente dentro de cada administración, pues normalmente no producen efectos jurídicos en los particulares. Expresado en otra forma: la actividad interna de la administración del trabajo, para resultar eficaz, debe organizar cuadros de trabajo propios, establecer métodos y sistemas cibernéticos utilizados por sus máquinas computadoras, resolver sus problemas particulares sin más intervención que la de sus órganos. La administración del trabajo únicamente ha de aceptar la interacción cooperativa de personas o grupos ajenos cuando se proponga alcanzar objetivos comunes dentro de un espacio y tiempo determinados. El éxito de toda gestión en tales casos sí se encuentra en el acoplamiento y cohesión de los órganos participantes, siendo conveniente exista entre unos y otros una interacción humana, una relación que incluya a funcionarios y empleados en su trato con los particulares (trabajadores y patronos) para el mejor logro de la función pública. Finalmente, la actitud mental de las personas que formen parte de un órgano público es factor importante de toda estructura administrativa, porque en última instancia son los interesados en desarrollar con eficacia y obligatoriamente las labores que se les encomiendan.”³¹

Agotadas las consideraciones anteriores, es importante ahora referirse al campo propio de la actividad interna de la administración del trabajo, al respecto, Marta

³⁰ Martínez Vivot. Ob. Cit. Pág. 322.

³¹ Ibid. Pág. 231

Montero señala: “son cuatro son las funciones que debe organizar:

- Cuidar ante todo el desempeño de las personas que ejerzan facultades dentro del órgano para que cumplan su cometido a través de disposiciones concretas;
- En las resoluciones que se adopten cada funcionario tendrá igual influencia a efecto de evitar la dispersión de disposiciones;
- Si bien es cierto que el sistema unipersonal facilita el desempeño de funciones que demandan energía y rapidez, respecto de las cuales conviene exigir una responsabilidad bien definida, es mejor acogerse al colectivo para una conveniente fiscalización del cumplimiento de las funciones;
- En el sistema colegiado se tienen las siguientes ventajas:
 - a. el objetivo de toda acción administrativa es la escrupulosa deliberación de los problemas o asuntos a resolver;
 - b. el consenso por mayoría otorga mayor precisión al acto de administración, y
 - c. la discusión de los problemas o asuntos que se ventilen siempre arrojará mayor luz que los resueltos por una sola conciencia, la que por regla general se refugia en su particular convicción de la forma en que cree tienen adecuada solución.

La organización colegiada es útil en muchos aspectos para la solución de conflictos, pero lo es más en cuestiones en donde está de por medio una controversia entre individuos o cuando se trata de discutir cuestiones jurídicas. En los sistemas que acuden a la autoridad impersonal para la solución de problemas de administración existe mayor ductilidad en el actuar y es de más trascendencia la responsabilidad del funcionario. Los gobiernos han adoptado esta forma de acción ejecutiva con óptimos resultados; combinan la responsabilidad individual con la eficiencia administrativa, porque de esta manera se otorga madurez a las determinaciones que se adopten y se llega a decisiones imparciales y justas en los actos oficiales.

Cuatro son asimismo las funciones fundamentales de la actividad externa del Estado:

- Debe realizarse bajo un orden jurídico, pues fuera de él no se concibe su desenvolvimiento y menos aún el cumplimiento de muchos de sus fines;
- Todo acto administrativo debe tener como propósito concretar y hacer efectiva la norma legal: los fines del Estado se satisfacen mediante la realización de tareas concretas, sean individuales o colectivas, y limitadas en sus efectos, en atención a que no puede preverse el resultado que tenga la actuación de un órgano de la administración o la actuación particular del funcionario encargado del mismo;
- Al realizar el Estado una serie de actos materiales se consideran actos administrativos, como ocurre en la realización de estudios técnicos para elaborar un plan de desarrollo, o en la formación de proyectos de construcción, e inclusive en la recopilación de datos o informaciones para establecer las ventajas o inconvenientes de un plan o proyecto, se está realizando un acto de administración que sólo puede ser ejecutado por personas competentes, dentro de los límites marcados en el ámbito de sus atribuciones;
- La ejecución de los actos materiales que lleve a cabo el Estado determinará situaciones jurídicas aplicables a otros posibles casos jurídicos individuales; la acción a seguir en situaciones similares no puede variar a efecto de que prevalezcan el orden y la seguridad en el acto administrativo.”³²

3.3. La función de la administración del trabajo

En relación a la formación de la administración del trabajo, Marta Montero señala: “El arte de la administración ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La construcción de las pirámides fue una proeza administrativa de primer orden tanto como una realización técnica notable. La administración de los negocios del imperio romano, de acuerdo a los medios de que entonces se disponía, fue una gigantesca tarea bien ejecutada durante siglos. Organizar al Estado nacional sobre las

³² Montero. Ob. Cit. Pág. 167

bases del feudalismo de la Edad Media y crear más tarde ejércitos disciplinados surgidos de muchedumbres indisciplinadas, fueron hazañas administrativas tanto como políticas, a pesar de las grandes diferencias de cultura y tecnología que podamos encontrar en pueblos y naciones. El proceso de administración a través de los siglos ha sido intrínsecamente el mismo que ahora hace posibles grandes empresas de negocios, crea sistemas continentales de gobierno o sirve de base a los comienzos de un orden universal.

La acción realizada por el Estado para el cumplimiento de sus fines, sean éstos cuales fueren en cualquier época o lugar, es lo que constituye la función administrativa; elemento del acto administrativo la forma de llevarla a cabo. Función y acto para las escuelas alemana y francesa, desde el siglo pasado, tienen el mismo origen y coinciden en los objetivos en una especie de actuación práctica de naturaleza operativa, base de todo estudio jurídico de la administración pública, ambos ponen el acento en los aspectos normativos que vinculan al poder ejecutivo con los particulares, sin descuidar los de organización, método o sistema de un derecho administrativo, y al mismo tiempo ofrecen la clave para preparar el andamiaje que permita la construcción del orden jurídico interno del cual surjan los órganos ejecutores de la acción política del Estado.

Sin embargo, no todos los métodos o sistemas conducen a establecer la esencia de la función administrativa. En Gran Bretaña, por ejemplo, no existe propiamente un derecho administrativo sino únicamente la denominada administrative law, que no se rige por principios técnico-jurídicos debido a la circunstancia de que en este país predomina el principio de la supremacía de la sentencia o decisión de los tribunales, sustentada en los precedentes concretos de cada caso (el case law) que se registra en los anuarios (Year Book) desde el año 1307, constitutivos del common law, por lo que para este sistema la función administrativa es más de derecho legislado que de derecho escrito. Tal situación ha generado que se diga que si todos los Estados modernos asumen funciones administrativas no todos poseen un régimen administrativo. Por esta razón la función administrativa debe ser aquella que tenga por

objeto manejar los asuntos corrientes del público en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales; lo cual se lleva a la práctica por medio de policía y a través de la organización de los servicios públicos, en los límites del poder político que ha asumido el Estado en la gestión administrativa.”³³

Por otro lado, y utilizando el criterio kelseniano la función administrativa a través de los tres poderes que distinguen la teoría tradicional responde a tres causas que el derecho positivo acentúa particularmente. Por ello la función administrativa no es sino la concertación de la ley, al particularizar ésta, para que de tal modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado. La función administrativa provee al mantenimiento de los fines públicos llevando sus determinaciones a los casos particulares.

Al respecto, Lino Palacio señala: “cualquier idea respecto de la función administrativa debe centrarse en la actividad del poder ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley. Existen por lo mismo dos modos de entender lo que es la ejecución de la ley: el que se contrae a la actividad autorizada por una disposición legal y el que se contrae a la actividad autorizada por una disposición legal y el que entiende por dicha ejecución la actividad que hace efectiva o de práctica realización la norma legislativa.”³⁴

En conclusión puede afirmarse que la función administrativa es, en suma, una facultad discrecional del Estado para la ejecución de la ley que rige sus órganos.

Con base en lo anterior puede afirmarse que la función administrativa del trabajo es el acto creador de situaciones jurídicas colectivas que revisten a un sector de la población, el de los trabajadores, de un status propio concebido con el único fin de proteger sus intereses de clase. Esta definición se orienta en el hecho de que en tanto una función administrativa de cualquier naturaleza pueda realizarse bajo el orden

³³ Ibid. Pág. 176

³⁴ Palacio. Ob. Cit. Pág. 286

jurídico, es posible crear una legislación que tenga por finalidad la protección de intereses concretos, sean individuales o colectivos. Al orientarse los órganos del Estado a fines sociales o de relación de los llamados factores de la producción, incluidas todas las actividades y contingencias posibles, se está frente a una función administrativa, porque la administración pública no es una máquina sino una organización jurídica y política que debe estar dominada por ideales elevados.

En efecto, un Ministerio del Trabajo o un Departamento del Trabajo, para incluir las principales denominaciones del órgano encargado de la función administrativa laboral, fundan su organización en principios legales destinados a fines especiales; de ellos no pueden apartarse porque de hacerlo su actuación iría en detrimento de la comunidad a la que sirven.

Ahora bien, en cuanto al contenido de la función administrativa del trabajo, Marta Montero señala: “En primer lugar la atención de necesidades colectivas. La actividad del Estado por conveniencia propia y para hacer patente su autoridad deba ajustarse a disposiciones legales precisas dentro de las cuales podrán moverse sus órganos hacia un máximo o un mínimo. En segundo término, la formación legislativa de la administración del trabajo, destinada a la formulación de proyectos de ley, decretos, reglamentos, acuerdos, etc., con apoyo en sus propias atribuciones. Tercero, fijar las demás atribuciones de los órganos públicos por medio de manuales internos de organización que incluyan los servicios públicos que se prestan, al igual que los prestados por los organismos descentralizados o desconcentrados que les hayan sido incorporados. Y cuarto, dar trámite y resolución a los asuntos de su competencia: vigilar las relaciones obrero-patronales por conducto de funcionarios inspectores o de instituciones auxiliares; orientar los servicios sociales de seguridad e higiene; atender lo concerniente al empleo y capacitación; controlar el registro de asociaciones o cooperativas y el funcionamiento de estas últimas en lo que corresponda a su relación laboral.”³⁵

³⁵ Montero. Ob. Cit. Pág. 184.

3.4. El acto administrativo laboral

Marta Montero en relación al acto administrativo señala: “para llegar a la noción de acto administrativo es preciso clasificar y sistematizar antes la realidad que nos presenta la función administrativa, si se toma en consideración que tal función es la actividad de los órganos administrativos (centralizados o desconcentrados), de los órganos legislativos y de los órganos judiciales, en la medida en que la misma no se contraiga a cuestiones específicas. Por este motivo debe oponerse a la noción de acto de hecho administrativo. Actos administrativos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o de juicio que adopten los órganos del Estado; hechos de la administración son en cambio, la serie de actuaciones materiales y de operaciones técnicas realizadas en ejercicio de la función administrativa. Los hechos administrativos, por regla general, son ejecución de actos en cuanto dan cumplimiento o ejecución material a la decisión que el acto implica; los actos, por el contrario, no pueden ser ejecutados o realizados si no existe una decisión previa que permita su ejecución. De cualquier hecho o actuación material de la administración puede deducirse cuál ha sido la voluntad que le ha precedido, en el acto administrativo esto no es posible si no existe una decisión ejecutiva que le dé origen. Por ejemplo: el barrido de una calle o avenida, la vigilancia de un edificio público, la entrega de un despacho o documento son consecuencia de órdenes concretas, no se encuentra en estas acciones un acto en sí, sino el simple cumplimiento material del servicio de que se trate. Para que el acto exista es precisa una declaración de voluntad que se manifieste en forma intelectual y no a través de su directa ejecución.”³⁶

Por su parte, Lino Palacio señala: “Partiendo de la idea de que el concepto actual de acto administrativo tuvo su origen en Francia, puede considerarse que la expresión práctica del principio de separación entre administración y justicia, como un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto producto de la autoridad administrativa y por ello sometido al solo control de ésta. Sin embargo, una segunda dirección fue dada por la doctrina alemana, la cual definió el acto administrativo como

³⁶ Ibid. Pág. 192

el que decide de manera autoritaria la situación jurídica del súbdito en un caso individual, o la teorización de una decisión ejecutoria. Pero ha de tomarse en consideración una tercera, la cual considera al acto administrativo como institución del derecho administrativo (no la institución por excelencia) que conjugada con las anteriores ofrece los elementos del mismo, a saber:

- Una actuación no jurídica;
- La existencia del acto, pero sólo cuando éste es producido por los administrados, y
- La calidad de ser acto jurídico dictado por la administración, pero no sometido al derecho administrativo (como es el caso de los actos laborales o de los actos procesales).

Por consiguiente puede considerarse al acto administrativo como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la administración en ejercicio de una potestad distinta de la potestad reglamentaria.”³⁷

Con base en los conceptos expuestos, el acto administrativo puede definirse como una declaración de voluntad que se expresa como determinación u opinión, la cual no se ejecuta al exteriorizarse porque lo esencial es que se pueda apreciar objetivamente, de modo tal que permita separar la decisión adoptada de su ejecución”. Es en términos generales, una declaración del órgano de la administración pública encargado de intervenir en las relaciones laborales, que no produce efectos jurídicos respecto de un sujeto de derecho por cuanto sólo expresa manifestaciones intelectuales de voluntad, recomendaciones, juicios o deseos y sirve para orientar, sin decidir, la solución de un conflicto de intereses. Se distingue del hecho administrativo laboral porque éste es únicamente la manifestación de una conducta que puede o no producir un efecto determinado, ser la creación de un derecho o un deber, o producto de responsabilidad respecto de quien lo ejecuta e incluso llegar a ser responsabilidad directa de la administración.

³⁷ Palacio. Ob. Cit. Pág. 301

Puede expresarse en síntesis que acto administrativo es la facultad otorgada a los órganos del Estado de poder cumplir las atribuciones que tienen encomendadas por disposición legal, destinadas a satisfacer necesidades colectivas. De ahí que el contenido del acto administrativo laboral puede resumirse dentro de los siguientes supuestos:

- Ser una declaración intelectual que lo excluye de actividades puramente materiales como pueden serlo las actividades técnicas o las ejecuciones coactivas;
- Ser asimismo una declaración que se manifiesta a través de conductas o comportamientos que revelan una posición intelectual previa;
- Esta declaración puede ser de voluntad si se trata de un juicio, deseo o conocimiento;
- Debe proceder de una administración que excluya los actos jurídicos del administrado o los supuestos actos materialmente administrativos dictados por órganos públicos no encuadrados en la administración, como pueden serlo los legislativos o los judiciales, y
- La declaración administrativa en que el acto consiste debe presentarse como el ejercicio de una potestad administrativa. En cuanto los actos administrativos son expresión de una potestad, producen los efectos jurídicos que tal potestad tiene como propios; la potestad legaliza y funcionaliza el acto.

En relación a la competencia administrativa Marta Montero señala: “la competencia se construye *rationae materiae*, *rationae loci* o *rationae temporis*. Por razón de la materia se define a favor del órgano un determinado tipo de asuntos (los atribuidos a cada Ministerio o a las distintas dependencias que lo integren), sin olvidar que hay materias atribuidas a organismos descentralizados o a ciertas instituciones creadas para un fin *ex profeso*. Por razón de tiempo la competencia puede tener un límite, como ocurre en los casos de disponibilidad de créditos presupuestarios o de suspensión de licencias o concesiones otorgadas para un fin determinado. Para que en ejercicio de la

competencia pueda dictarse válidamente el acto, el órgano que lo dicte ha de ser el competente, así como la persona o personas físicas que actúen en la correspondiente declaración como titulares de ese órgano deberán ostentar la investidura legítima de tales (nombramiento, toma de posesión, ejercicio, suplencia legal de presentarse el caso), aparte de que deben comprobar no tener relación personal directa o indirecta con el fondo del asunto de que se trate, esto es, mantendrán íntegra su situación de imparcialidad y estarán incurso en los deberes legales de abstención y recusación.

Estos elementos estarán orientados a los siguientes objetivos: a) aislar a los actos que son presupuestos de hecho, determinados por la norma, para que el acto pueda y deba ser dictado por la administración; b) la norma creadora de la potestad ha de asignar al acto un objetivo a perseguir; c) el acto debe servir al fin en consideración al cual la norma ha configurado la potestad que el acto ejercita, a la efectividad de ese servicio al fin normativo concreto y a la reserva del concepto y el nombre de causa en sentido técnico; d) el contenido de los actos de intervención será congruente en todo momento con los motivos y fines que lo justifiquen; esta es la causa, y e) los motivos de incorporación a la causa, sean de hecho o de derecho, han de hacerse públicos mediante declaración formal; en ellos debe aparecer la realidad del presupuesto normativo y el servicio específico al interés público, parte de la potestad administrativa que se ejercita.”³⁸

Por su parte, Lino Palacio señala: “Los fines de todo acto administrativo son constitutivos de la teoría de la competencia de los agentes públicos, porque todo acto jurídico es siempre una manifestación de voluntad y constituye el ejercicio de un poder legal. Es preciso no confundir la manifestación de voluntad con la manifestación de inteligencia; la primera supone que su autor quiere que se produzca un efecto jurídico, que se cree una situación jurídica, que se legalice o aplique a un individuo; la segunda, una simple presentación de su autor que no lleva como propósito producir ningún efecto jurídico. Los elementos de todo acto administrativo son en principio una manifestación de voluntad y un poder legal mantenidos en un correcto equilibrio; un

³⁸ Montero. Ob. Cit. Pág. 213

exceso de poder aun cuando presente todas las apariencias de legalidad no otorga validez al acto, pero la expresión de voluntad que genere la decisión administrativa deberá encontrarse siempre ajustada al orden legal.

Para Marta Montero los elementos del acto administrativo son:

- “El sujeto, que es el órgano de la administración que lo realiza; en su carácter de acto jurídico el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal;
- La voluntad libremente manifestada, que puede provenir de un órgano unitario o de un órgano colegiado;
- El objeto determinado o determinable, posible y lícito, del acto en sí, el cual debe estar expresamente autorizado por la ley salvo el caso que sea la propia ley quien otorgue facultad discrecional a la autoridad para elegir y determinar el objeto del acto;
- El motivo, o sea el antecedente que provoca el acto, mismo que se presenta cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho, o cuando esa situación es la prevista por la ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma ley ha determinado;
- La finalidad, que debe ser de interés general, no pretender un propósito en oposición a la ley, que tal propósito sea lícito y que siendo lícito pueda perseguirse conforme a la ley;
- La forma, elemento externo que integra todo acto administrativo y mediante el cual se incluyen los requisitos extrínsecos que la ley señale como necesarios para la expresión de voluntad que genera la decisión administrativa, y
- El silencio de la administración, que consiste en la abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley cuya nota esencial sea su ambigüedad.”³⁹

³⁹ Ibid. Pág. 225

3.5. Facultades generales y especiales de la administración del trabajo

La actividad administrativa se clasifica de diversos modos como se ha visto. Cada clasificación responde a distintas finalidades según lo particular del ejercicio de la propia función. Por este motivo no se excluyen las unas o las otras sino que en gran medida se complementan según el ángulo desde el cual se enfoque la actividad estatal; cumplen una finalidad ordenadora y mediatizada dentro del derecho administrativo general. Estas facultades pueden ser regladas o discrecionales; son regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que la administración debe seguir o cuando el orden jurídico establece de antemano lo que el órgano debe hacer en un caso concreto; son discrecionales cuando el orden jurídico le otorga al órgano cierta libertad para elegir entre uno u otro curso, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra forma.

Si la actividad administrativa debe ser eficaz en la realización del interés público y tal eficacia proviene del legislador o de la apreciación que haga el órgano correspondiente que dicta el acto, se estará frente a una facultad reglada o frente a una discrecional, según el caso. Cuando la Constitución, la ley o el reglamento ordenan la actuación del órgano, es inconcuso que la misma se encuentra reglada, pero si es el órgano (entendido en este caso su titular) quien determina la forma en que ha de efectuarse la acción del gobierno en el caso concreto, en ese momento es cuando entra a funcionar la facultad discrecional.

De dicho doble sistema no se aleja ni podría alejarse, como es de suponerse, el derecho administrativo del trabajo. La propia Constitución y la ley, en ocasiones los reglamentos, determinan el interés de trabajadores y patronos y la conducta a seguir por parte de las autoridades. Frente a disposiciones específicas los funcionarios no pueden salirse de la ruta señalada y menos aún tiene valor la apreciación o estimación que hagan de los hechos o situaciones a los cuales se enfrenten; su conducta está reglada y carecen de facultad decisoria. Sin embargo, en algunas situaciones la Constitución, la ley o el reglamento permiten que sea el funcionario el que juzgue en

un caso concreto y determine, por un lado, la oportunidad o conveniencia del acto a realizar, por el otro, la mejor forma de darle solución conforme a las circunstancias de hecho que se presenten. Esta libertad de acción que otorga cierto discernimiento constituye la facultad discrecional de la autoridad del trabajo. Por ejemplo: estallada una huelga y puesta en ejecución la suspensión del trabajo, en nuestro derecho se impide todo acceso de personas al centro de trabajo y la autoridad laboral está obligada a respetar y proteger esa facultad otorgada a los trabajadores; pero si se cometen actos criminales o simplemente delictuosos, es indudable que la autoridad puede intervenir sin mengua o perjuicio del derecho de los trabajadores e inclusive llegar a modificar una situación legal. Lo primero entra dentro de las facultades regladas, lo segundo dentro de las discrecionales.

La importancia de precisar las facultades de la administración pública y en particular la del trabajo, se encuentra en la complejidad de la actividad estatal y a la incidencia de ésta en los aspectos de la vida social y económica de cada país.

Para concluir puede afirmarse que la facultad discrecional del órgano administrativo del trabajo ha hecho posible el avance del derecho administrativo laboral, sobretudo en el tema conciliatorio ha permitido a nuestras autoridades administrativas de trabajo resolver muchos conflictos a pesar de que existe en Guatemala una arraigada cultura de conflicto.

3.6. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social

En las sociedades modernas se ha acrecentado la responsabilidad de la administración en los asuntos públicos y recae hoy en numerosas dependencias y organismos públicos. 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 podría crear situaciones graves para el Estado en lo que atañe a su control o a la satisfacción de

exigencias justas por su contenido humano.

Originalmente los conflictos de trabajo estuvieron atendidos por simples oficinas que formaron parte de diversos ministerios y la autonomía de la administración del trabajo devino posteriormente del reconocimiento del derecho del trabajo como rama autónoma del orden jurídico, por lo cual puede asegurarse su coetaneidad y parejo desarrollo.

Siendo para el Ministerio de Trabajo 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, 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 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 presenta como la primera función cuya atención demanda el orden público en esta materia. El funcionario encargado de un ministerio del trabajo sea en forma directa o por conducto de sus inmediatos colaboradores, debe estar pendiente de su ejecución a efecto de orientar dentro del marco constitucional

cada uno de los aspectos de la relación 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 podrán formular políticas tendentes 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.

Toda actividad de los ministerios del trabajo plantea múltiples problemas jurídicos cuya solución y conocimiento requiere de vasta experiencia en asuntos laborales. Para la mayor parte el campo de acción en el que se desenvuelven es muy extenso, entre otros los servicios complementarios cubren aspectos de aplicabilidad e interpretación legislativa al lado de los administrativos propiamente dichos; y en algunos más se preparan las acciones judiciales por violación a las leyes o a los convenios colectivos; se auxilia a los sindicatos y se resuelven consultas formuladas por éstos.

En el caso de Guatemala, a pesar de su escaso presupuesto, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social asume hoy en día múltiples funciones entre las que se incluye la relacionada a prestar asesoría a los trabajadores en lo individual y a las propias organizaciones sindicales en materia de conflictos colectivos de carácter económico social.

3.7. La conciliación como principio de la administración del trabajo

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 adjudicó 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, ninguna acción, han sido escatimados para lograr el entendimiento entre las partes de una relación laboral antes 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.

El contenido de los textos legales varía: en unos países se han promulgado interesantes códigos del trabajo, en otros, simples leyes del trabajo y en algunos sólo reglamentos del trabajo cuyo contenido incluye disposiciones especiales; pero en todos se encuentra el interés por la promulgación de instrumentos legales que regulen las relaciones entre los trabajadores y eviten conflictos o disidencias que pueden tener solución sin llegar a los tribunales. Puede asegurarse que han sido los propios trabajadores y en ocasiones los empresarios quienes más preocupación han mostrado porque estos textos legales se encuentren actualizados y permitan el establecimiento de formas o sistemas conciliatorios. En todos (códigos, leyes o reglamentos) se han otorgado facultades al Estado para instaurar métodos sencillos, de aplicación inmediata, que no requieran de la intervención del poder legislativo, sino únicamente de la administración pública, destinados a regular situaciones concretas de relaciones laborales no sujetas a procedimientos rígidos o excesivos.

En cuanto a los métodos, se tiene en primer término la consulta. Una administración del trabajo debe tener un triple papel consultivo en la solución de cualquier conflicto:

- Sobre los textos legislativos;
- Sobre los textos reglamentarios de cualquier índole;
- Sobre dictámenes de otras dependencias oficiales que puedan afectar las relaciones laborales.

En estos casos las consultas contribuyen a su solución o cuando menos permiten información jurídica sobre cualquier instrumento legislativo o sobre cualquier cuestión de interpretación jurídica. La consulta puede hacerla el trabajador o el sindicato, el empresario u otro órgano de la propia administración pública; es por así decirlo el mejor vehículo de cumplimiento o comunicación de las normas impuestas, una guía en las actividades productivas, un medio para la ejecución de algunos servicios cuya naturaleza sea confusa o dudosa, esto es, que permita dos o más soluciones. La consulta es en suma una conciliación previa.

En segundo término se encuentran los métodos que imponen la conciliación obligatoria, que son los menos afortunadamente, porque de esta manera se pierde una importante parte del arreglo conciliatorio.

En el seno de la OIT partidarios de la conciliación obligatoria han expresado que, tratándose de un impulso tímido al imponer una norma de conducta o de un franco interés de 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 ha 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, y 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 y económica, sea de trabajadores o de empresarios.

En Guatemala, la conciliación no ha sido lo exitosa que desea el Ministerio de Trabajo, pues derivado de la cultura de conflicto que predomina en el país, los patronos casi nunca se presentan a las audiencias conciliatorias para las que la Inspección General de Trabajo obliga a comparecer a éstos.

3.8. La inspección de trabajo

La inspección del trabajo junto con las estadísticas del trabajo fueron las funciones que en el último cuarto del siglo XIX 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 actualmente de gran interés su análisis.

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, para garantizar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección 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:

- Sobre inspección del trabajo de la gente de mar;
- Sobre inspección para la prevención de accidentes de trabajo;
- Sobre la edificación y construcción de locales industriales;
- Sobre inspección de instalaciones técnicas para la protección del trabajo.

En el último año mencionado las actividades de la 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.

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, independientemente 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.

La función jurídica de inspección ha de ser de tal manera técnica que por ello requiere unidad y responsabilidades. Estas responsabilidades pueden ser:

1. **Responsabilidades técnicas.** La creciente complejidad y los procedimientos utilizados en la industria han 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:
 - De control previo, como las relativas a la construcción, instalación y apertura de establecimientos, en las que pueden incluirse: 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;

- 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;
- De control de elementos nocivos como el ruido, la humedad, el humo, las vibraciones, etc. o las medidas generales de prevención de accidentes: señales, avisos, consignas, recomendaciones;
- 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 medidas indispensables que eviten su repetición- En estos casos al inspector corresponde investigar cualquier defecto invisible de las instalaciones, alguna causa desconocida o mal definida o la aplicación negligente de las medidas de seguridad.

2. **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. Ha de poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes e igualmente hacer propuestas para mejorar la legislación (sobre todo la reglamentaria) en materia de peligrosidad, uso indebido de máquinas o herramientas, de nuevos dispositivos de seguridad, etc.

3. **Responsabilidades sociales.** A diferencia de otras administraciones cuya

acción y autoridad se ejercen frente a una categoría homogénea de sujetos (contribuyentes, usuarios de servicios públicos, agentes de empresas) la acción de la inspección del trabajo tiene por eje 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 pros 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.

4. **Responsabilidades administrativas.** Las atribuciones otorgadas a la inspección del 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 las de mayor gravedad funcional son:

- 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, etc.;

- Las referidas a los sistemas de producción o sea la protección individual del trabajador, según el tipo de actividad que desarrolle en materia de: estiba o desestiba de productos cuando no se empleen medios mecánicos; el ambiente atmosférico para comprobar si está o no viciado, bien ventilado o expuesto a la acumulación de gases;
- Sobre la integración de comisiones ordenadas por la ley o por los reglamentos, ya que todas las legislaciones consideran obligatoria su formación, sean de higiene y seguridad, de escalafón, de tabuladores, de conciliación, u obliguen a la formación de comités de empresas: el inspector examinará si se encuentran correctamente integradas, si funcionan normalmente y celebran reuniones periódicas, si sus libros o documentos se encuentran en regla para advertir las deficiencias observadas o discutidas, pero sobre todo para verificar si rinden los informes exigidos por las autoridades del trabajo;
- De carácter administrativo-sindical para orientar a las asociaciones profesionales en asuntos de inscripción o registro, el depósito de estatutos, la reforma de éstos, la verificación de su contabilidad, el cumplimiento de sus obligaciones con los poderes públicos;

Finalmente, casi todas las administraciones del trabajo formulan manuales de inspección o reglamentos con las funciones y atribuciones de los inspectores, sus obligaciones, la forma de practicar las inspecciones o la de hacer notificaciones y levantar las actas correspondientes, así como el conjunto de responsabilidades en que pueden incurrir y las sanciones que se les pueden aplicar.

CAPÍTULO IV

4. Reforma al Código de Trabajo contenida en el Decreto 18-2001, que creó el proceso para el juzgamiento de las faltas de trabajo y previsión social, atribuido a la Inspección General de Trabajo

4.1. Consideraciones

Con motivo de las reformas que se proyectaron sobre el Código de Trabajo y que obedecían fundamentalmente a fortalecer el esquema sobre el que giran los derechos colectivos de los trabajadores, tales como el derecho de sindicalización y el de negociación colectiva, el Congreso de la República aprobó el Decreto 18-2001, el que entre otras cosas se dirigió a conferir a la Inspección General de Trabajo facultades para denunciar, investigar y sancionar la comisión de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social. Al no ser este último el objeto central de la reforma, puede advertirse que lo que el Congreso de la República hizo, fue aprovechar la oportunidad para legislar también en ese aspecto y derivado de ello buscó conferirle a la Inspección General de Trabajo aquellas facultades legales y convertirla en el ente encargado de la persecución de todos aquellos empleadores que vulneraran las leyes de trabajo y previsión social. Aunque en principio podía preverse que la Inspección General de Trabajo no iba a poder enfrentar con solvencia la facultad que le había sido asignada, esta reforma iba impactar profundamente en nuestra legislación laboral porque, por un lado, iba a desaparecer el procedimiento jurisdiccional para juzgar y sancionar las faltas de trabajo que hasta aquel momento se tramitaba a cargo de los tribunales de trabajo y previsión social en un vía procesal denominada juicio de faltas; y por otro lado, se iba a convertir a aquella dependencia administrativa de trabajo en un ente encargado de investigar y juzgar pero también de sancionar aquellas faltas, lo que también hacía predecible, por notoria, su inconstitucionalidad.

Finalmente la ley que contenía la reforma cobró vigencia y permaneció así durante casi tres años hasta el mes de septiembre del año dos mil cuatro cuando se publicó la

sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad con fecha tres de agosto de ese mismo año, en la que se declaran inconstitucionales las normas que atribuían aquella supra potestad a la Inspección General de Trabajo, y entre otras cosas se devuelve a los órganos jurisdiccionales de trabajo y previsión social, la facultad de conocer el proceso para el juzgamiento y sanción de las faltas cometidas en contra de las leyes de trabajo y previsión social en la vía procesal de los incidentes. Esta modificación generada por la declaración de inconstitucionalidad reencausó el proceso de juzgamiento y sanción de las faltas de trabajo, pero también en gran medida vino a mejorarlo, sí se toma en cuenta que el procedimiento judicial anterior, que se normaba en los Artículos del 415 al 424 del Código de Trabajo, de los cuales se derogaron por la reforma los Artículos 417, 418, 420 y 421 de aquel cuerpo legal, era totalmente ineficaz y no satisfacía la aspiración de justicia que se buscaba, de tal cuenta que al regularse por la propia Corte de Constitucionalidad, que este procedimiento deba ahora de tramitarse en la vía incidental, indudablemente que la posibilidad de sancionar a los infractores de trabajo se materializará y será más efectiva que antes. Siendo importante también destacar que la declaración de inconstitucional ubica a la Inspección General de Trabajo en el justo papel que debe de cumplir en la búsqueda de que se sancionen a los infractores de las leyes de trabajo, cual es, el de que investigue y denuncie la comisión de las faltas de trabajo y deje lo relacionado al juzgamiento y sanción a los tribunales de trabajo y previsión social como debe de ser, para evitar asumir el doble papel de juez y parte.

4.2. Análisis del procedimiento para el juzgamiento de las faltas de trabajo y previsión social contenido en el Decreto 18-2001

Aunque como ya se relacionó el procedimiento que constituía la base de análisis de este trabajo de investigación ya fue derogado por virtud de la sentencia de la Corte de Constitucionalidad que lo declaró inconstitucional, para una clara ilustración de la trascendencia que tenía la misma conviene hacer un análisis de la reforma y de cómo se modificó ésta con la declaración de aquel tribunal constitucional.

Para el efecto se transcriben las normas reformadas por el Decreto 18-2001 y posteriormente afectadas por la declaración de inconstitucional.

Artículo 269. Son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, sí están penadas con multa. Una vez que la existencia de la falta haya sido debidamente establecida por la Inspección de Trabajo, directamente o por medio de cualesquiera de sus delegaciones, se dictará la resolución que corresponde imponiendo la sanción administrativa y fijando plazo para su cumplimiento. Vencido el plazo sin que se hubiere hecho efectiva la sanción administrativa, para hacer efectivo el cobro, a solicitud de parte, se seguirá el procedimiento que señalan los artículos del 426 al 428 inclusive, de este Código. Para los efectos de cobro las resoluciones de la Inspección General de Trabajo tienen categoría de título ejecutivo. La autoridad que haya impuesto la sanción deberá proceder inmediatamente a promover su cobro y ejecución de conformidad con el procedimiento que señala los Artículos 426 al 428 inclusive, de este Código. El monto de lo recaudado por aquellas sanciones administrativas constituye fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con destino específico para capacitación y mejoramiento de equipo. El pago de las multas impuestas deberá hacerse directamente a la Inspección General de Trabajo que deberá extender el respectivo comprobante autorizado por la Contraloría General de Cuentas y acreditará los fondos a la cuenta privativa que corresponda. Las resoluciones de la Inspección General de Trabajo serán impugnables de conformidad con el presente Código y por el procedimiento contencioso administrativo cuando las sanciones impuestas excedan de cinco mil quetzales.

Como puede verse de la transcripción hecha con anterioridad, la reforma colocaba a la Inspección General de Trabajo con verdadera supra facultades y la dotaba del carácter de juez y parte para investigar, denunciar, juzgar y sancionar la comisión de faltas contra las leyes de trabajo. Este precisamente fue el argumento que en la inconstitucionalidad general parcial expusieron los promovientes de la misma, mismo

que parcialmente y como se verá a continuación acogió la Corte de Constitucionalidad, como se desprende del razonamiento que hiciera ese alto Tribunal y el cual se transcribe a continuación:

“... En ese orden de ideas, y siguiendo la congruencia que el texto constitucional guarda en su conjunto como un texto normativo uniforme, se regula en el segundo párrafo del Artículo 103 constitucional que: “todos los conflictos relativos al trabajo están sometidos a jurisdicción privativa”, lo que deja entrever la presencia de la función jurisdiccional en la solución de conflictos relativos al trabajo. No está demás acotar que la expresión “jurisdicción privativa”, a que se refiere el precitado Artículo constitucional, resulta de la división que anteriormente se regulaba en el Artículo 27 de la Ley del Organismo Judicial contenida en el Decreto 1762 del Congreso de la República –Ley vigente al momento en que entra a regir la actual Constitución Política de la República– por el que se dividía la jurisdicción en ordinaria y privativa, estando comprendida dentro de esta última jurisdicción (privativa) a aquella asignada a los tribunales de trabajo y previsión social, y de allí la explicación que dicha expresión estuviese contemplada en el Artículo 103 Ibíd; que de cualquier manera, en nada distorsiona el sentido que debe tener la acepción “jurisdicción” contenida en el mismo. El análisis factorial del Artículo 15 objetado, permite evidenciar que en el mismo se regulan los siguientes aspectos: a) Las faltas de trabajo y previsión social, estableciendo que estas son “infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este Código - de Trabajo- o de las demás leyes de trabajo o previsión social, sí están sancionadas con multa”, lo cual cumple con los requisitos de *lex praevia* y *lex certa* que deben estar insitos en toda norma de carácter sancionatorio para que ésta pueda tener validez en su aplicación; b) el conocimiento y resolución de todas aquellas situaciones que puedan constituir faltas de trabajo y previsión social, y que se le confiere a la Inspección General de Trabajo, al regularse que éstas (las faltas) deben ser establecidas por dicha dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social ya sea “directamente o por cualquiera de sus delegaciones” debiendo ésta (la Inspección antes citada) dictar “la resolución que corresponde imponiendo la sanción administrativa y fijando plazo para su cumplimiento”; c) lo relativo al cobro y

ejecución de las sanciones, regulándose para el caso de incumplimiento el procedimiento establecido en los artículos del 426 al 428 del Código de Trabajo, y que “Para los efectos de cobro las resoluciones de la Inspección General de Trabajo tiene categoría de título ejecutivo”; d) el monto de lo recaudado por sanciones administrativas, constituye fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con destino específico para capacitación y mejoramiento de equipo; e) la forma de pago de las multas (directamente a la Inspección General de Trabajo); y f) la impugnabilidad de las resoluciones de la Inspección General de Trabajo, se entiende, en materia de juicio de faltas. **Los aspectos advertidos en los literales b), d), e) y f) antes citados, permiten evidenciar que el artículo impugnado adolece parcialmente de inconstitucionalidad, pues la regulación contenida en el mismo contraviene lo dispuesto en los artículos 103 segundo párrafo y 203, en sus párrafos primero, tercero y cuatro, ambos de la Constitución, pues se asigna una función de resolución de conflictos, juzgamiento de faltas de trabajo a una autoridad administrativa (la Inspección General de Trabajo) obviando el mandato constitucional de que toda resolución de conflictos en materia de trabajo debe emanar de órganos con potestad de administrar justicia; de la cual carecen los órganos administrativos; lo cual, a parte de la infracción constitucional que ello conlleva, también contempla un contrasentido, entre dos normas de un mismo texto legal, pues lo regulado en el Artículo 15 impugnado genera contradicción con lo dispuesto en el Artículo 23 del Código de Trabajo. Por aparte, el hecho de atribuir la calidad de fondos privativos a un Ministerio de Estado, cuando es evidente que estos fondos, en correcta aplicación del segundo párrafo del Artículo 103 Ibíd son generados por la administración de justicia, permite advertir que tal regulación resulta ser violatoria de lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 213 de la Constitución, por lo que, aplicando mutatis mutandi lo considerado por esta Corte en la sentencia de uno de octubre de mil novecientos noventa y ocho, (Expediente 292-98; Gaceta 50) en cuanto a que una “sanción originada en la actividad jurisdiccional genera fondos para el Organismo Judicial por devenir directamente de la administración de justicia”, concluye en que son inconstitucionales los párrafos cuarto y quinto de la norma**

impugnada; y por derivación de todo lo anterior también es inconstitucional el último párrafo de la reforma contenida en la norma impugnada. Lo anterior evidencia que en cuanto al Artículo 15 cuestionado resultan afectados de vicio de inconstitucionalidad el párrafo segundo de dicho Artículo, en la primera oración que regula que: “una vez que la existencia de la falta haya sido debidamente establecida por la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de cualquiera de sus delegaciones, se dictará la resolución que corresponde, imponiendo la sanción administrativa y fijando plazo para su cumplimiento.”, la palabra “administrativa” que está contenida en la segunda oración de dicho párrafo; la tercera oración de dicho párrafo que expresa que: “para los efectos de cobro las resoluciones de la Inspección General de Trabajo tiene categoría de título ejecutivo”, y los párrafos cuarto, quinto y sexto de dicha normativa, que reforman el texto del Artículo 269 del Código de Trabajo y, por la declaratoria que en ese sentido se hará en esta sentencia, resulta innecesario emitir pronunciamiento alguno respecto de la segunda tesis propuesta por el otro accionante para evidenciar la inconstitucionalidad de este artículo. Sin perjuicio de lo anteriormente considerado, esta Corte advierte que los eventuales conflictos que pudiesen suscitarse en el juzgamiento de las faltas de trabajo y previsión social, por la forma en que se declarará la inconstitucionalidad del Artículo 15 impugnado, pueden solucionarse mediante una correcta observancia de los Artículos 103, 203, 204 y 213 constitucionales y su integración con lo dispuesto en los Artículos del 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial, a efecto de observar el carácter tutelar de las leyes de trabajo; en congruencia con el mandato que impone el primer párrafo del Artículo 103 precitado.

De la transcripción de lo razonado por el Tribunal Constitucional se advierte que más que acoger el fundamento del interponente de la inconstitucionalidad en relación a que la reforma atribuía a la Inspección General de Trabajo el carácter de juez y parte, lo que aquel tribunal utilizó como fundamento para declarar con lugar la inconstitucionalidad es, que la función de resolución de conflictos en materia laboral

está conferida con exclusividad a la jurisdicción privativa de trabajo y que siendo la cuestión relativa al juzgamiento y sanción de las faltas de trabajo un conflicto producido dentro del ámbito laboral se vulneraba la potestad de los órganos jurisdiccionales de los tribunales de trabajo y previsión social de ser los únicos competentes para juzgar en la resolución de conflictos de naturaleza laboral. Con base en esta argumentación la redacción del Artículo 269 del Código de Trabajo, quedó de la siguiente manera:

Artículo 269. Son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, sí están penadas con multa. Vencido el plazo sin que se hubiere hecho efectiva la sanción, para hacer efectivo el cobro, a solicitud de parte, se seguirá el procedimiento que señalan los artículos del 426 al 428 inclusive, de este Código.

Artículo 271. En materia de faltas de trabajo y previsión social se deben de observar las siguientes reglas: a) la acción para iniciar el procedimiento y la sanción administrativa prescriben en seis meses; b) dentro de los límites señalados por el Artículo siguiente, la Inspección General de Trabajo debe determinar, la sanción administrativa aplicable, tomando en cuenta las circunstancias económicas, y los medios de subsistencia del sancionado, los antecedentes y condiciones personales de éste, el mal causado o la exposición al peligro, y, en general, los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de la sanción administrativa. En caso de reincidencia se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida. No hay reincidencia sí ha transcurrido un año entre la fecha en que se hizo efectiva la multa impuesta y la fecha de comisión de la nueva falta; c) cuando el sancionado sea el patrono, las multas se impondrán a éste, sea persona natural o jurídica, solidariamente con sus representantes que hayan intervenido en el acto que constituye la falta y sin cuya participación no se hubieren podido realizar. El patrono debe ser tenido como parte en el proceso correspondiente. d) La imposición de la sanción es independiente y no exime al infractor del cumplimiento de sus obligaciones contractuales o legales; e)

además del pago de las sanciones impuestas, el infractor queda obligado a subsanar la irregularidad en el plazo final que fije la misma resolución, de la cual se enviará copia certificada a la Inspección General de Trabajo.

Con relación a la inconstitucionalidad promovida en contra de esta norma, la Corte de Constitucionalidad se pronunció de la siguiente forma:

“En congruencia con lo motivado por esta Corte en esta sentencia, procede declarar la inconstitucionalidad señalada, pero únicamente de la frase que establece “la Inspección General de Trabajo”, pues según se consideró precedentemente la determinación e imposición de una sanción por una falta de trabajo y previsión social compete únicamente a los tribunales del ramo de trabajo y previsión social y no a la institución administrativa de la Inspección General de Trabajo”.

Como puede advertirse de la transcripción anterior, el tribunal constitucional apreció como fundamento para declarar la inconstitucionalidad parcial de esta norma, lo que con anterioridad había relacionado en el análisis de la norma 269, relativo a que la Inspección General de Trabajo no puede juzgar ni dilucidar conflicto alguno, pues en el ámbito del Derecho del Trabajo, esta es una facultad que con exclusivita le compete a los tribunales de trabajo y previsión social.

Después de la declaración de inconstitucional de la norma 271, la misma quedó redactada de la siguiente manera:

Artículo 271. En materia de faltas de trabajo y previsión social se deben de observar las siguientes reglas: a) la acción para iniciar el procedimiento y la sanción administrativa prescriben en seis meses; b) dentro de los límites señalados por el Artículo siguiente, la sanción administrativa aplicable, tomando en cuenta las circunstancias económicas, y los medios de subsistencia del sancionado, los antecedentes y condiciones personales de éste, el mal causado o la exposición al peligro, y, en general, los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de

la sanción administrativa. En caso de reincidencia se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida. No hay reincidencia si ha transcurrido un año entre la fecha en que se hizo efectiva la multa impuesta y la fecha de comisión de la nueva falta; c) cuando el sancionado sea el patrono, las multas se impondrán a éste, sea persona natural o jurídica, solidariamente con sus representantes que hayan intervenido en el acto que constituye la falta y sin cuya participación no se hubieren podido realizar. El patrono debe ser tenido como parte en el proceso correspondiente. d) La imposición de la sanción es independiente y no exime al infractor del cumplimiento de sus obligaciones contractuales o legales; e) además del pago de las sanciones impuestas, el infractor queda obligado a subsanar la irregularidad en el plazo final que fije la misma resolución, de la cual se enviará copia certificada a la Inspección General de Trabajo.

Del análisis anterior puede extraerse como conclusión importante que la reforma producida al Código de Trabajo que atribuyó las funciones de juez y parte, y la de resolver conflictos que solo atañen a la jurisdicción privativa de los tribunales de trabajo y previsión social a la Inspección General de Trabajo constituyó un mal precedente desde ese punto de vista, aunque permitió obligar a los patronos a cumplir con las leyes de trabajo y generó el cobro de muchas multas por parte de la Inspección mientras estuvo vigente. Sin embargo, la posterior declaración de inconstitucional de esas reformas reencausó la legalidad del procedimiento, porque por un lado, le atribuyó a la Inspección de Trabajo la competencia que le corresponde y mejoró considerablemente el juzgamiento de las faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, pues creó un procedimiento que hoy es más expedito y donde la participación de la administración del trabajo es dinámica, pues se ha establecido que las sanciones en contra de los empleadores se han seguido imponiendo al mismo ritmo que cuando estuvo vigente la reforma que aquí se ha relacionado.

CONCLUSIONES

1. La facultad de juzgar y dirimir los conflictos en materia de trabajo compete única y exclusivamente a la jurisdicción privativa de trabajo y previsión social.
2. Los fondos que se obtienen de las multas que se impongan por la comisión de faltas contra las leyes de trabajo o de previsión social, constituyen fondos privativos de la administración de justicia.
3. La reforma producida al Código de Trabajo que atribuyó funciones de juez y parte a la Inspección General de Trabajo para investigar, denunciar, juzgar y sancionar la comisión de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social usurpó el ámbito de la jurisdicción privativa de los juzgados de trabajo y previsión social.
4. La reforma producida al Código de Trabajo que atribuyó funciones de juez y parte a la Inspección General de Trabajo para investigar, denunciar, juzgar y sancionar la comisión de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social es inconstitucional porque vulnera la potestad exclusiva de juzgar y dirimir los conflictos de trabajo que compete a los tribunales de trabajo y previsión social.
5. Darle facultades a la Inspección General de Trabajo para que ingresara en calidad de fondos privativos a sus haberes, el producto del cobro de las multas que se impondrían por la comisión de faltas a las leyes de trabajo y previsión social es inconstitucional, porque vulnera la garantía presupuestaria privativa de los fondos del Organismo Judicial derivados de la administración de justicia.

6. La Inspección General de Trabajo sólo puede investigar y denunciar la comisión de faltas cometidas en contra de las leyes de trabajo y previsión social, para que sean los tribunales de trabajo y previsión social, los encargados de juzgar y dirimir los conflictos que originan la comisión de aquellas faltas.

7. El cambio de vía procesal a la de los incidentes para que los tribunales de trabajo y previsión social juzguen y diriman la comisión de faltas a las leyes de trabajo y previsión social, expedita el trámite de ese procedimiento y hace que el mismo sea eficaz.

RECOMENDACIONES

1. Debe fortalecerse el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para permitir que la función que cumple la Inspección General de Trabajo en el trámite de los procedimientos tendientes a buscar la sanción por la comisión de faltas a las leyes de trabajo y de previsión social, sea desarrollada con mayor eficacia.
2. El número de inspectores de trabajo debe crecer, por lo menos, en un 500% de los que actualmente se encuentran contratados para cumplir con la función de investigar y denunciar la comisión de faltas a las leyes de trabajo y previsión social, pues con treinta y dos inspectores es imposible cumplir con aquella función.

BIBLIOGRAFÍA

- BIDART CAMPOS, Germán. **El Derecho administrativo del trabajo**. Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina. 1985. 560 Págs.
- CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. II Tomos, Ed. Heliastas, Buenos Aires. 1996. 1050 Págs.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1988
- CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo. **Diccionario de derecho laboral**. Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina. 1998.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Roberto. **La sanción contra las faltas de las leyes de trabajo**. Ed. Dalloz, Madrid, España. 1999. 221. Págs.
- GONZÁLEZ MALDONADO, Rony Amilcar. **Falta de positividad de las disposiciones legales referentes al juzgamiento de faltas contra las leyes de trabajo o de previsión social en Guatemala**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1989.
- HAURIUO, Maurice. **Teoría del derecho administrativo**. Ed. Astrea. Buenos Aires. 1987. 400 Págs.
- KROTOSCHIN, Ernesto. **Derecho del trabajo**. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1984. 270 Págs.
- LLERENA, Baldomero. **El derecho administrativo del trabajo**. Ed. Peuser, Córdoba, Argentina. 1997. 450 Págs.
- MARTÍNEZ VIVOT, Julio. **Competencia de la administración del trabajo**. Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina. 1999. 325 Págs.
- MESSINO, Francisco. **La doctrina general de la administración del trabajo**. Ed. Ejea. Buenos Aires, Argentina. 1990. 190 Págs.
- MONTERO, Marta. **Las funciones de la administración del trabajo**. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1988. 280 Págs.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo. **La administración del trabajo y la inspección del trabajo**. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1988. 650 Págs.
- MORANDO, Juan Carlos Eduardo. **Las infracciones a las leyes de trabajo**. Ed. Omeba. Buenos Aires, Argentina. 1991. 150 Págs.

MORELLO, Troccoli. **El derecho del trabajo**. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1990. 260 Págs.

ORANTES LIMA, Humberto Enrique. **La organización administrativa del trabajo en Guatemala**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1981.

ORGAZ, Alfredo. **La Organización Internacional del Trabajo y la administración del trabajo**. Ed. Lerner. Buenos Aires, Argentina. 1990. 300 Págs.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1984

PALACIO, Lino. **Competencia del derecho administrativo del trabajo**. Ed. Acali. Montevideo, Uruguay. 1991.525 Págs.

TRUEBA Urbina. Alberto. **Derecho procesal del trabajo**. Ed. Porrúa, México, 1993. 320 Págs.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

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