

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



**FACTORES QUE INFLUYEN EN EL INCUMPLIMIENTO DE
LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA INSPECCIÓN
GENERAL DE TRABAJO EN EL ÁREA DEL
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**

ALBERTINA HYPATIA MIROSLAVA GARCIA MORALES DE VALDEZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2007.

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

**FACTORES QUE INFLUYEN EN EL INCUMPLIMIENTO DE
LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA INSPECCIÓN
GENERAL DE TRABAJO EN EL ÁREA DEL
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA**

TESIS

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

Por

ALBERTINA HYPATIA MIROSLAVA GARCIA MORALES DE VALDEZ

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

y los Títulos Profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, octubre de 2007

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

PRESIDENTE:	Lic. Edgar Enrique Lemus Orellana
VOCAL:	Licda. Aura Marina Chan Contreras
SECRETARIO:	Licda. Edna Graciela Salazar Castillo

Segunda Fase:

PRESIDENTE:	Lic. Edgar Antonio Miranda Payes
VOCAL:	Lic. Juan Carlos López Pacheco
SECRETARIA:	Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez

NOTA: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala)

DEDICATORIA

- A Dios:** Por ser la fuerza suprema espiritual en mi vida, y de guiarme en todo momento para lograr este triunfo.
- A mis padres:** **Luís Napoleón García Estrada (+) y Albertina Morales Jaco.**
Quienes con gran esfuerzo y sacrificio sentaron las bases de mi educación para que pudiera llegar a la cima de esta montaña.
- A mi amado Esposo.** **Mario Alfonso Valdez Meléndez.**
Mi gran amor, amigo, amante y compañero que ha sacrificado su vida y sus estudios universitarios para que yo pueda salir adelante y llegar a la meta.
- A mis hijas:** **Samanta Michell y Yazmin Miroslava Valdez García.**
Quienes son rayos de luz en mi vida, y el aliento cuando ya no tengo fuerzas para seguir adelante.
- A mis hermanos:** **Mario Estuardo, Luís Eliseo y Luzan Nansen.**
Los únicos amigos de infancia y con quienes compartí las tristezas y alegrías que nos dio la vida, a quienes admiro y respeto.
- A mis cuñados:** **Lisbeth, Sarahi, Dinora, Rene Yesenia y Ruby.**
Por formar parte importante de mi familia.
- A mis sobrinos:** **Saul, Alejandro, Mario, Catherine, Mercedes y Sofia.**
Con mucho cariño y aprecio. Para quienes seremos un ejemplo el día de mañana.
- A mis suegros:** **Mario Rene Valdez y Carmen Amelia Meléndez.**
Por su apoyo moral que me brindaron en el transcurso de mis estudios.
- A los abogados:** **Lic. Mario Roberto Ríos Castillo, Lic. Estuardo Castellanos y Licda. Peggy Ivonne Palacios Méndez.**
Quienes siempre me motivaron a seguir adelante para alcanzar mi meta, y que de alguna forma u otra me ayudaron.
- A:** **Sor Vilma Bonilla.**
Por confiar en mí persona sin conocerme, y brindarme todo su apoyo, sin esperar nada a cambio.
- A la gloriosa:** **Universidad de San Carlos de Guatemala,** y su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- A mis amigos:** Con especial aprecio.

INDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1 Derecho Administrativo de Trabajo.....	1
1.1 Definición de derecho Administrativo de Trabajo.....	2
1.2 Antecedentes.....	4
1.3 Diferentes denominaciones.....	20
1.4 Regulación Legal en Guatemala.....	21

CAPÍTULO II

2 Análisis de los convenios internacionales No. 81, 129 y 150 de la Organización Internacional de Trabajo relativos al Derecho Administrativo de Trabajo.....	25
2.1 Análisis doctrinario.....	25
2.1.1 Análisis del convenio No. 81 relativo a la inspección de trabajo en la industria y comercio.....	25
2.1.2 Análisis del convenio No. 129 relativo a la inspección de trabajo en la agricultura.....	27
2.1.3 Análisis del convenio No. 150 relativo a la administración De trabajo.....	28
2.2 Regulación legal de los convenios internacionales No. 81, 129 y 150 relativos a la Inspección General de Trabajo.....	43

CAPÍTULO III

3 Inspección general de trabajo.....	45
3.1 Definición.....	45

3.2 Antecedentes de la inspección general de trabajo en Guatemala.....	45
3.3 Evolución de la inspección general de trabajo en Guatemala.....	58
3.4 Regulación legal.....	62
3.5 Atribuciones de la inspección general de trabajo.....	63

CAPÍTULO IV

4 Deficiencias e inoperancias de la inspección general de trabajo.....	75
4.1 Deficiencias.....	75
4.2 Inoperancias.....	79

CAPÍTULO V

5 Resultado del trabajo de campo y análisis del mismo para la obtención de las conclusiones respectivas.....	83
5.1 Presentación y análisis del resultado del trabajo de campo.....	84
CONCLUSIONES.....	99
RECOMENDACIONES.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	103

INTRODUCCION

Una de las ramas mas importantes del derecho, en una sociedad es el derecho laboral porque de una u otra forma cada individuo de una sociedad ha formado parte ya sea como patrono o trabajador.

Guatemala no es ajena a poseer un marco histórico del conflicto de intereses de los dos grupos antagónicos (patronos y trabajadores); es por eso que surge el órgano administrativo del estado encargado de velar porque las normas y leyes laborales se cumplan y se respeten tanto por patronos y trabajadores.

Lamentablemente desde el año 1870 con los gobiernos liberales se nombraron a personas que se encargaban de la administración de los trabajadores en las fincas pero no para proteger los derechos de los trabajadores, sino al contrario a favor de los dueños de las fincas especialmente las fincas cafetaleras.

En 1903 el Gobierno de turno consideró que se violaban mucho los derechos de los trabajadores, reconociendo el trabajo forzado sin embargo tiempo después, el mismo gobierno cambió su postura; En la revolución de 1944, todo lo relacionado al derecho de trabajo dio un giro de 180 grados, y fue aquí donde se creo el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y paralelamente la Inspección General de trabajo, fue en esta época donde los gobiernos de turno le dieron mayor importancia a todo lo relativo en materia laboral especialmente en la protección de los derechos de los trabajadores que eran los que mas eran violados en los años anteriores a la revolución, pero con el pasar de los años los gobiernos fueron restándole importancia a este Ministerio lo que poco a poco fue afectando a la Inspección General de Trabajo, y especialmente desde el gobierno del presidente Álvaro Arzú en donde lamentablemente los jefes de estado representan al grupo capitalista, o sea al grupo de la clase patronal, por lo que no les interesa que este Ministerio cuente con los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos.

En el Departamento de Guatemala se concentra el 80 % de las fuentes de trabajo de todo el país, y esto provoca que haya una migración interna en donde mucha gente emigra de sus pueblos natales, para trasladarse al departamento de Guatemala con la idea de encontrar un buen trabajo, y ayudar económicamente a su familia; y esto hace que la Inspección General de Trabajo, sea insuficiente o se vea incapacitada para poder atender al público que solicita sus servicios diariamente, y no pueda velar porque los patronos violen los derechos de los trabajadores.

Los supuestos generales de esta investigación se formularon de la siguiente manera:

- ❖ Análisis de las funciones de la inspección general de trabajo en el Departamento de Guatemala.
- ❖ Análisis de los convenios internacionales numero 81, 129 y 150 emitidos por la Organización Internacional de Trabajo mismos que están relacionados con el Derecho administrativo laboral.
- ❖ Estudio de la organización administrativa de trabajo que existe en Guatemala.

Y específicamente:

- ❖ Determinar la importancia que tiene la inspección general de trabajo para cumplir con los principios fundamentales del derecho laboral;
- ❖ Determinar las causas por las que la inspección general de trabajo, no es mas eficiente en todos sus procedimientos administrativos;
- ❖ Analizar los distintos criterios que se deben de tomar en cuenta para una mejora en la atención al público en la inspección general de trabajo;
- ❖ Determinar la importancia de que los empleados públicos de esta institución tengan una conciencia en la realización de su trabajo, para hacer los procedimientos mas rápidos;

El trabajo de investigación consta de cinco capítulos, en el primero se hace una definición del derecho administrativo de trabajo, sus antecedentes, las diferentes denominaciones y su regulación legal en Guatemala; En el segundo

capítulo se realizó un análisis de los convenios internacionales No. 81, 129 y 150 de la Organización Internacional de Trabajo, relativos al derecho administrativo de trabajo, realizándose un análisis doctrinario, su regulación legal en Guatemala; En el tercer capítulo se realizó una investigación sobre la inspección general de trabajo, su definición legal, antecedentes de este órgano administrativo en Guatemala, su evolución, la regulación legal y sus atribuciones concedidas por la ley; En el cuarto capítulo se establecen las deficiencias e inoperancias que se dan en la Inspección General de Trabajo; y en el capítulo cinco se hace una presentación del trabajo de campo realizado y un análisis de los resultados obtenidos los cuales unidos al aporte personal que aparece en el capítulo seis, servirán de base para llegar a las conclusiones que permitan encontrar una solución a la problemática planteada que debería ser encaminada a un mejor presupuesto y una descentralización de la Inspección General de Trabajo; y una mejor capacitación a los empleados de dicha institución.

CAPÍTULO I

1 Definición de Derecho Administrativo de Trabajo

1.1 Derecho Administrativo de Trabajo

El Derecho Administrativo de Trabajo es parte de la ciencia del derecho del trabajo en general. Paulatinamente ha venido significándose con caracteres propios que le vienen a dar autonomía propia en virtud de que cuenta con un método que proviene a su vez del Derecho Administrativo en general y su campo de acción está perfectamente definido; en cuanto que las autoridades de trabajo y previsión social, son las encargadas de administrar la política en materia de trabajo, según lo determine la Constitución Política de la República y las leyes ordinarias, así como el lineamiento estatal. La administración de la política laboral responde en su dinámica a toda una organización jerárquica, que va desde el ministro del ramo hasta las dependencias e instituciones afines.

El derecho administrativo de trabajo constituye una totalidad de normas positivas destinadas a regular la actividad del estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de la política sindical a desarrollarse y regir las relaciones entre la administración y los sujetos de la relación laboral y las de las entidades administrativas entre sí, en una función primordialmente conciliadora.

Nuestro derecho Administrativo de Trabajo, ha sido poco abordado por los investigadores. Su desarrollo obedece a la práctica del Ministerio del ramo desde la época revolucionaria de 1944 en que no existía independientemente sino también se ocupaba de la economía del país, hasta que posteriormente dentro de la organización burocrática surgió con atribuciones específicas. Su creación data del Decreto 117 del Congreso de la República, publicado el 17 de octubre de 1956.

Es tan novel el Derecho Administrativo de Trabajo que, el Código de Trabajo aún

no contiene normas sobre el particular y en vez de considerarlo como una rama del derecho de trabajo sui generis, le denomina en el título Noveno "Organización Administrativa de Trabajo", el cual tiene dos capítulos a los que corresponden los Artículos 274 al 282.

Desde el punto de vista de la sistemática jurídica, se considera impropio que en un código aún cuando tiene la categoría de norma desarrollante, se regulen aspectos reglamentarios administrativos, mucho menos de índole procesal. Al aspecto anti técnico de nuestro Código de Trabajo, tiene su origen desde el primer Código (Dto. 330 del 7 feb. 1947); y el actual poco ha variado su sistemática, a no ser por la derogatoria de determinados Artículos o el conculcamiento de ciertas garantías y derechos laborales.

La organización administrativa de trabajo se encuentra dividida en dos grandes capítulos siendo el capítulo primero dedicado especialmente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y el capítulo segundo se desarrolla todo lo referente a La Inspección General de Trabajo.¹ Los cuales analizaremos a profundidad más adelante.

- Ministerio de Trabajo de Previsión Social

En largos rasgos el Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social y debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales referentes a estas materias, que no sean de competencia de los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores.

En lo referente a las resoluciones administrativas en materia de trabajo, el Código prevé en su Artículo 275 que pueden ser impugnadas únicamente mediante los

¹ Mata Consuegra, Daniel Apuntes de derecho de Trabajo, pág. 43

siguientes recursos administrativos: a) El de revocatoria y b) El de reposición.

- Inspección general de trabajo:

La Inspección General de Trabajo, cuyas atribuciones son de primordial interés y aparecen reguladas genéricamente en los Artículos del 278 al 282 del Código de Trabajo en el sentido de que la función de esta dependencia es la de velar porque patronos y trabajadores cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social, concediéndole calidad de título ejecutivo a los arreglos directos y conciliatorios que suscriban ante los inspectores y trabajadores sociales de dicha dependencia, patronos y trabajadores.

Otras dependencias del ministerio de Trabajo y Previsión Social:

La estructura del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, opera jerárquicamente de la manera siguiente: Un Ministro, dos Viceministros, la Dirección de Asuntos Internacionales de Trabajo, Dirección Sectorial de Planificación Integral del Trabajo, Dirección Administrativa, Consejo Técnico y Asesoría Jurídica, Dirección de Estadística del Trabajo, Dirección de Recreación y Bienestar del Trabajo, Dirección General de Trabajo, Inspección General de Trabajo y Dirección General de Previsión Social. Las Direcciones y la Inspección tienen diversas secciones.

1.2 Antecedentes del derecho Administrativo de Trabajo

A partir de un siempre útil recuento evolutivo se pone en evidencia la racionalidad inicial de este instituto en los albores de la revolución industrial, pasando por los principales hitos históricos de la institución en Europa y América, desde sus primeros embriones hasta la época actual.

Se presentan los principales tratados e instrumentos jurídicos internacionales que en la región americana dan cuenta de la trascendencia que se asigna al buen desempeño de la institución como factor clave para garantizar que la ley laboral se cumpla y se evite la competencia desleal, particularmente sobre la base del incumplimiento de derechos laborales fundamentales.

En efecto, numerosos tratados consagran el cumplimiento de la propia legislación nacional en materia laboral como fundamental para establecer bases adecuadas en los actuales procesos de integración y liberalización comercial.

De allí que a la relevancia ética del cumplimiento de la legislación laboral fundamental se agregue el creciente interés de abordar los aspectos clásicos de este instituto, al tenor del Convenio N° 81 y de la interesante experiencia que sobre la materia se puede encontrar en el propio continente, así como reflexiones provenientes de otras latitudes y, por otra parte, los aspectos destacados del Convenio N° 150 sobre todos los aspectos de la Administración del Trabajo. Muy importante resulta la experiencia anotada sobre cómo abordar los supervigilancia de dos temas fundamentales: trabajo forzoso y trabajo infantil, desarrollados por la Inspección del Trabajo en Brasil, con enormes desafíos a afrontar y en que, a partir del reconocimiento de realidades impactantes, se han puesto en práctica programas de interés que pueden servir a otros países, guardando las distancias culturales, históricas y de desarrollo. La pauta general de abordaje consistente en la aplicación de la ley laboral en forma preventiva, pedagógica y de búsqueda de armonía en los centros de trabajo da paso a otra de un claro énfasis punitivo cuando de actividades ilícitas, y en que el poder del Estado como guardián de derechos fundamentales como la libertad o como articulador y animador de coordinaciones interagenciales aparece como insustituible.

La Organización Internacional de Trabajo ha destacado estas experiencias en materia de trabajo forzado y trabajo infantil en Brasil en diversas publicaciones y aun cuando no hayan producido todo el impacto que pudiera esperarse de ellas, brindan

lecciones acerca de los mecanismos desarrollados muchas veces con una cuota de heroísmo de actores anónimos, como los inspectores del trabajo que deben enfrentar estas duras realidades. Esta ponencia fue presentada y discutida en la Reunión del Grupo de Trabajo II de la XI Conferencia de Ministros del Trabajo realizada en San José de Costa Rica los días 5 y 6 de abril del 2001.

Se advierte un fuerte vínculo entre la creación y el desarrollo de los servicios de Inspección del Trabajo y los procesos de desarrollo político, social, tecnológico y económico de los pueblos. Es así como la creación de los servicios de inspección registra algunos hitos que revelan su estrecha relación con el proceso de revolución industrial y con los acontecimientos históricos del Siglo XX. Dicho proceso trajo consigo consecuencias evidentes para las formas y condiciones de trabajo imperantes en la época, haciendo patente la necesidad de dictar regulaciones para humanizar el trabajo, regulando jornadas, previniendo accidentes del trabajo y estableciendo condiciones mínimas laborales.

Gran Bretaña, donde comenzó la revolución industrial, acentuada por el motor a vapor y la electricidad, fue también el primer país que comenzó a dictar normas laborales con ello apareció la evidente necesidad de crear mecanismos para su control. Inicialmente, con comisiones benévolas integradas por personalidades locales, eclesiásticos, magistrados e industriales retirados; posteriormente, en 1833, se encomendó a personalidades con facultades propias de inspección de nivel territorial (cuatro para el país). Los inspectores pasaron a tener calidad de funcionarios de la administración del Estado recién hacia 1844 Junto con el proceso de industrialización, los países de Europa, así como Estados Unidos, fueron progresivamente desarrollando, tanto legislaciones protectoras de los derechos de los trabajadores, como servicios de control o Inspección del Trabajo. Dicho proceso registra situaciones muy disímiles con referencia a la legislación sustantiva del trabajo y a las entidades administrativas o mecanismos de control.

En general estos mecanismos respondían a la preocupación que causaban las condiciones de trabajo de los obreros de establecimientos industriales, excluyéndose a empresas pequeñas o de carácter familiar o establecimientos en que no se utilizara fuerza motriz. Inicialmente los inspectores controlaban fundamentalmente condiciones de higiene y seguridad. En cuanto a los sistemas, se apreciaban grandes diferencias, desde funciones entregadas a comisiones municipales, como en Noruega, comisiones locales para verificar seguridad e higiene, en Inglaterra, o inspectores que dependían de jefaturas de división en el ámbito regional y que tenían oficina en su propio domicilio, en Francia.

El fin de la Primera Guerra Mundial da origen a profundas reflexiones sobre los temas sociales, fundándose la Sociedad de las Naciones y junto con ella la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, concebida inicialmente en el Capítulo XIII del Tratado de Versalles, y que posteriormente pasó a convertirse en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Allí se expresaba además la opinión de los signatarios en orden a que si se adoptaran estos principios y métodos (contenidos en los principios sociales) y "se mantienen intactos en la práctica gracias a un cuerpo adecuado de inspectores reportarán beneficios permanentes para los asalariados de todo el mundo".

Dentro de los nueve principios generales inspiradores del Tratado de Versalles se incluyó explícitamente la Inspección del Trabajo: "Todos los Estados habrán de organizar un servicio de Inspección del Trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres"².

En la evolución normativa de Organización Internacional del Trabajo corresponde apuntar un primer intento normativo internacional con la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (servicios de higiene), 1919, en la cual la Conferencia de la

² <http://organizacióninternacionaldeltrabajo/antecedentes/htm>

Organización Internacional de Trabajo expresó votos para que los Estados Miembros contaran a la brevedad con sistemas que garantizaran una inspección eficaz de las fábricas y de los talleres, así como resguardaran la salud de los obreros.

En 1923, se adopta la Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (Nº 20), con los principios generales de la organización y funcionamiento de estos servicios, definiéndose su objeto, describiéndose las funciones, facultades, normas de organización (de personal, calificaciones, métodos, cooperación de empleadores y trabajadores) así como informes a ser elaborados. El Artículo primero de la Recomendación entregaba pautas que luego darían cauce a instrumentos futuros: "El servicio de inspección debe organizarse conforme a los principios mencionados en el párrafo nueve del Artículo 427 del Tratado de Versalles y debe tener por objeto especial, asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus profesiones (duración de la jornada de trabajo y de los descansos; trabajo nocturno y prohibición de utilizar ciertos grupos de personas en los trabajos peligrosos, insalubres o superiores a sus fuerzas; higiene y seguridad; etc.)"

La gestación de un convenio sobre Inspección del Trabajo generando obligaciones formales para los Estados Miembros fue desarrollándose en forma progresiva y debió discutirse en 1940, pero la Segunda Guerra Mundial lo impidió. Fue finalmente sometido a consideración de la Conferencia en 1947, fecha en que se adoptó el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Nº 81), aplicable a la industria y el comercio, así como la Recomendación Nº 81, que lo acompaña. En la misma Conferencia se adoptó otro Convenio sobre la Inspección del Trabajo (territorios no metropolitanos) (Nº 85) e igualmente la Recomendación Nº 82 sobre la Inspección del Trabajo en las empresas mineras y de transporte. Debemos igualmente apuntar que en 1969 nace otro Convenio, Nº 129 sobre la Inspección del Trabajo (agricultura) y la Recomendación Nº 133, sobre el mismo tema.

Debe anotarse además el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre Inspección del Trabajo, 1947, destinado a extender las disposiciones del Convenio N° 81 a las actividades del sector de servicios no comerciales así como la adopción del Convenio N° 178, sobre la Inspección del Trabajo (gentes de mar), 1996. Finalmente, debemos señalar otro Convenio de importancia, N° 150 sobre la Administración del Trabajo, 1978, junto a la Recomendación N° 158. Recuerda como antecedentes los Convenios N° 81 y 85, y se orienta hacia una mayor participación de los actores sociales en la consulta, cooperación y negociación con las autoridades públicas sobre la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional. Aún cuando sus normas no mencionan expresamente la Inspección del Trabajo, contienen elementos y enfoques nuevos que se aplican perfectamente en este campo y que permiten apreciar, como veremos más adelante, algunos cambios de perspectiva acaecidos entre 1947 y 1978.

En la Región Americana los temas sociales se traducirán sólo algunos años más tarde en sus legislaciones y en el desarrollo institucional de la Administración del Trabajo.

Excepcionalmente las normas constitucionales de América en materia social precedieron a las de Europa desde que la Constitución de México, de 5 de septiembre de 1917, recogió en su Artículo 123 las bases jurídicas del Derecho Social, antes que en Europa los constituyentes alemanes promulgaran la Constitución Imperial de Weimar, de 11 de agosto de 1919. Siguiendo a Emilio Morgado y a Daniel Martínez distinguiremos cuatro etapas o períodos. En el primero, de 1900 a 1930, se crean Oficinas, Departamentos o Secretarías de Trabajo, pudiendo mencionarse entre las primeras las de Canadá (1900), Argentina (1907), Chile (1907), Uruguay (1907), México (1911), Estados Unidos (1913), Brasil (1918).

Los restantes países crearían instituciones similares en los años siguientes. Son reveladoras las dudas iniciales acerca de la estructura ministerial de la cual deberían

dependen estas oficinas, generalmente del Ministerio del Interior, pero también de Industria, Fomento y Obras Públicas o incluso de Relaciones Exteriores. Emergen vinculadas a esfuerzos para construir relaciones comerciales internacionales duraderas, controlar la conflictividad y atender la cuestión social mediante regulaciones, gestión administrativa (fundamentalmente Inspección del Trabajo) y jurisdiccional. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Panamá estaba asignada como un rol específico de la intervención del Estado. En el segundo período, de 1930 a 1960, los embriones iniciales de Administración del Trabajo amplían sus funciones y se convierten progresivamente en ministerios o secretarías de trabajo asumiendo en forma especial el rol de Inspección del Trabajo, a través de unidades especializadas y a veces descentralizadas. Durante el tercer período, de 1960 a 1990, los ministerios alcanzan su máximo desarrollo, registrándose en la actividad ministerial muchas leyes de fondo, así como orgánicas, relativas a la administración. Sin embargo, en este mismo período, varios países ven mermadas en forma sensible sus estructuras de Inspección del Trabajo, reduciéndose de manera ostensible el número de sus inspectores (particularmente visible en el caso de Argentina y Chile.) Finalmente, hacia 1990, se inicia un período de reestructuración, orgánica y funcional, que intenta responder a las profundas transformaciones producidas por la internacionalización de la economía, por los cambios políticos hacia la democracia y por el cambio tecnológico y sus derivadas económicas, políticas y sociales. La Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo El Continente Americano ha venido desarrollado un proceso hacia la integración, en que por una parte han aparecido comunidades sub-regionales, como en sus inicios la actual Comunidad Andina de Naciones (antes llamado Pacto Andino de Naciones), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad y Mercado Común del Caribe, el Sistema de la Integración Centroamericana y también el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, procesos que todos han comenzado a desarrollar mecanismos orgánico institucionales que respondan a la denominada dimensión social de la globalización y de la integración.

La Organización de Estados Americanos cuenta para el desarrollo de sus fines con conferencias especializadas, una de las cuales la constituye la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo. Integra a todos los países miembros activos de la Organización y consulta como consejos asesores especiales al Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y a la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL). La Conferencia ha realizado once reuniones ordinarias hasta la fecha, comenzando la primera en Colombia, en mayo de 1963. La penúltima reunión se realizó en Argentina en octubre de 1995 y la última en Chile, Viña del Mar, en 1998. Esta última Conferencia, ha tenido además una Reunión de Seguimiento, en el ámbito ministerial, en la sede de la Organización de Estados Americanos en Washington en febrero del 2000. La XI Conferencia Interamericana, en su Declaración y Plan de Acción de Viña del Mar, recogió en 1998 la importancia de la Inspección del Trabajo en los términos siguientes: "Que, teniendo presente entre otros antecedentes, los análisis y recomendaciones de la Primera y Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, así como de la X Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, los avances verificados desde entonces, las experiencias nacionales en la región, y la sugerencia de los cuatro grupos de trabajo constituidos por la X Conferencia y la Declaración de la misma presentada a los Ministros de Comercio en Bello Horizonte en mayo de 1997, identificamos las siguientes materias como objeto de convergencia prioritaria de las políticas de Gobierno y de los Ministerios de Trabajo: El papel de los Ministerios de Trabajo; empleo y mercado de trabajo; formación profesional; relaciones laborales y derechos básicos de los trabajadores; seguridad social; seguridad e higiene; inspección de las leyes laborales nacionales; administración de justicia laboral y diálogo social"³. Por su parte, el Plan de Acción de Viña del Mar dispuso la "Intensificación y ejercicio de sus funciones de inspección, tanto en el campo laboral, cuando de la seguridad social, considerando las modalidades apropiadas a las realidades institucionales de cada país. En el contexto de la integración internacional y regional, el cumplimiento de la propia legislación constituye un factor básico que los Ministerios

³ <http://organizacioninternacionaldetrabajo/antecedenteshistoricos.htm>.

deben asegurar en colaboración con otras agencias de Gobierno, así como con los sindicatos y empleadores”.

En el Proceso de cumbres. La Declaración y Plan de Acción de Québec (2001) La Conferencia ha recibido un especial respaldo de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Québec, Canadá, que culminó el 22 de abril del año 2001, en cuya Declaración y Plan de Acción se ha reforzado la preocupación para que se respeten y hagan cumplir los derechos laborales en la región, enfatizando la importancia de los mecanismos que la Administración del Trabajo pueda desarrollar para estos efectos, particularmente en cuanto se trata de los derechos fundamentales en el trabajo. En la Declaración formulada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 22 de abril del 2001, se renueva el compromiso con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad de nuestros pueblos y la búsqueda de la creación de mayor prosperidad e incrementar las oportunidades económicas, y al mismo tiempo, fomentar la justicia social y desarrollar el potencial humano. Mas adelante, se declara el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998. La ratificación o adhesión a las convenciones fundamentales de la Organización Internacional de Trabajo, según corresponda, Culmina en esta parte la Declaración afirmando: "A fin de avanzar en nuestro compromiso de crear mayores oportunidades de empleo, incrementar las capacidades de los trabajadores y mejorar las condiciones laborales en todo el Hemisferio, reconocemos la necesidad de considerar, en los foros hemisféricos e internacionales pertinentes, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo. Instruimos a la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo que continúe considerando los temas relacionados con la globalización que afectan al empleo y al trabajo"⁴.

⁴ Diaz, Luis Miguel Principios y derechos fundamentales en el derecho de trabajo págs. 20-21

Por su parte, el Plan de Acción contiene en su párrafo 11, titulado "Trabajo y Empleo" varias referencias al compromiso de los Primeros Mandatarios sobre la protección y respecto efectivo de los derechos básicos de los trabajadores, valorando especialmente la Conferencia, recibiendo "con beneplácito sus avances y ordenando a sus Ministros hacer nuevos progresos con base en la Declaración de Viña del Mar".

En los Procesos de integración e Inspección del Trabajo. Experiencia de MERCOSUR Con el Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1971, que creó el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, comenzó oficialmente un proceso de integración regional de base económica, que tiene como Estados miembros a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Conforme a otras experiencias similares, MERCOSUR trae consecuencias que afectan también las relaciones laborales, debiendo destacarse que en todos los países miembros de MERCOSUR se encuentra ratificado el Convenio N° 81 y existen mecanismos de Inspección del Trabajo en funciones, si bien asumen formas diferentes.

En la trayectoria de MERCOSUR, desde su creación en 1971, los cambios fueron siendo incorporados a medida que los intereses y demandas presionaban sobre ellos. Así, en 1991 se dictó la Resolución MERCOSUR /GMC/RES N° 11/91, que creó el subgrupo de Trabajo N° 11 -"Asuntos Laborales"- Esta resolución fue modificada en 1992, pasando a denominarse "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social". Este subgrupo de trabajo contaba inicialmente con las siguientes ocho Comisiones Temáticas: Comisión de Relaciones Individuales de Trabajo; Comisión de Relaciones Colectivas de Trabajo; Comisión de Empleo y Migraciones Laborales; Comisión de Formación Profesional; Comisión de Higiene y Seguridad en el Trabajo; Comisión de Seguridad Social; Comisión de Principios, y Comisión de Sectores Específicos (ninguna de ellas incluía el tema de Inspección del Trabajo en forma explícita).

Con las modificaciones de 1996, el subgrupo N° 11, transformado en subgrupo N° 10 y bajo el título de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social", se concentró en tres Comisiones Temáticas: Relaciones de trabajo; empleo, migraciones, calificación y

formación profesional, y salud y seguridad en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social con lo que pareció por primera vez el tema de inspección del trabajo quedando expresamente radicado en la Comisión Temática III. El siguiente paso fue la discusión, para su implementación, de una pauta negociadora prioritaria del actual subgrupo N° 10. La Comisión Temática III, salud y seguridad en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social, definió las actividades para el área de inspección del trabajo, orientadas al intercambio de experiencias e informaciones para mejorar los mecanismos del cumplimiento de las normas laborales de los países miembros. Las actividades previstas fueron:

- Establecimiento de mecanismos permanentes de intercambio de informaciones y de cooperación en el área de inspección del trabajo entre los países de MERCOSUR, con vistas a asegurar el cumplimiento de las legislaciones laborales nacionales.
- Proposiciones de sistemas de inspección eficientes para enfrentar temas de interés común, tales como enfrentar los fraudes laborales, optimizar la utilización de los recursos humanos y materiales, procurar la manutención de puestos de trabajo, fomentando la priorización del trabajo preventivo y educativo de la Inspección del Trabajo.
- Proposición de coordinación de mecanismos de control, en el ámbito de las Inspecciones de Trabajo, capaces de mejorar el cumplimiento de las normas laborales. Tratándose de los mecanismos de información y de cooperación, se realizaron seminarios técnicos tripartitos sobre Inspección del trabajo, con sede en Brasil y Paraguay, y en los cuales participaron funcionarios de los servicios de ambos países en dichas oportunidades intercambiaron informaciones nacionales en detalle.

el paso siguiente tuvo un carácter más experimental, así como una finalidad y metodología distinta de las prácticas habituales, siendo su naturaleza fundamentalmente didáctica. Se programaron visitas conjuntas de inspección del trabajo en los cuatro países. La primera operación tuvo lugar en Uruguay, en el sector de la construcción. La

elección de la actividad económica a ser inspeccionada fue realizada por los miembros de la Comisión Tripartita y las empresas inspeccionadas se ofrecieron voluntariamente para la experiencia.

Esa vivencia ha sido importante para el intercambio de conocimientos y por la riqueza que la realidad adiciona a la comprensión y al aprendizaje de los inspectores. Por otro lado, estos eventos que han reunido a inspectores de los cuatro países, también han sido oportunos para la sensibilización e información de algunos temas ligados a los derechos fundamentales y que merecen un tratamiento especial. En este caso se abordó en forma prioritaria el tema de trabajo infantil. Las experiencias avanzaron para un acuerdo entre Brasil y Argentina, dirigida a inspeccionar el sector de transporte de carga en la región fronteriza, donde las condiciones de trabajo han sido especialmente preocupantes.

Cada país puede dar mayor relevancia a temas específicos, no obstante lo cual, los países de MERCOSUR han demostrado en su conjunto su preocupación con los derechos laborales fundamentales y la mejoría de los sistemas de inspección.

La importancia de la experiencia conjunta de las Inspecciones de Trabajo en el ámbito del subgrupo N° 10 de MERCOSUR, cumple igualmente una finalidad integradora y articuladora, con potencialidades futuras aún no determinadas.

Cabe agregar que con fecha 10 de diciembre de 1998 los Presidentes del importante instrumento deja constancia de los principales derechos individuales y colectivos en el trabajo debiendo destacarse que en su Artículo 18, titulado "inspección del Trabajo", se establece:

- 1) Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo, y
- 2) Los Estados Parte se comprometen a instituir y a mantener servicios de Inspección del Trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el

cumplimiento de las 11 disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo”.

A efectos de la aplicación y seguimiento, en el Artículo 20 de la Declaración los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos fundamentales inscritos en la Declaración y a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y las convenciones y acuerdos colectivos. Con esta finalidad recomiendan instituir como parte integrante de la Declaración una Comisión Sociolaboral, de carácter tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC), de carácter promocional y no sancionatorio, dotado de instancias nacionales y regionales con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación del instrumento, sobre la base de memorias preparadas por los Estados Parte. El GMC creó la Comisión Socio-laboral del MERCOSUR por resolución 15/99 de fecha 9 de marzo de 1999 y a esta fecha se encuentran aprobados su Reglamento Interno Regional, el de las Comisiones Nacionales, las pautas metodológicas y procedimientos sobre elaboración de memorias y los formularios de las memorias y durante el año 2001 está previsto el examen de los temas referidos a trabajo infantil y de menores, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, diálogo social, fomento del empleo y formación profesional G. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también conocido por sus siglas "TLCAN" o "NAFTA", fue negociado en 1992 y finalmente aprobado con dos acuerdos firmados en paralelo, uno sobre cooperación ambiental y otro sobre cooperación laboral. El Acuerdo de Cooperación Laboral fue suscrito el 14 de septiembre de 1993. Los tres acuerdos entraron en vigor el 1º de enero de 1994. La preocupación subyacente en Estados Unidos y también en Canadá se centraba en que bajos niveles normativos y de fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales en países de menor desarrollo podrían impulsar fuertes incentivos para el traslado de la inversión a dichos países, con menores salarios, sindicatos más débiles y menores regulaciones.

Las negociaciones finales fueron tensas con México precisamente en torno a las cuestiones laborales, discusiones y negociaciones que dieron curso al Acuerdo

Paralelo señalado. Desde el Preámbulo del Acuerdo, los Gobiernos de los tres países recuerdan su determinación de "proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores"; afirman "su respeto permanente por la Constitución y la legislación de cada Parte"; reconocen "que la protección de los derechos básicos de los trabajadores propiciará la adopción de estrategias competitivas de alta productividad en las empresas", y se declaran "Resueltos a promover, en el marco de sus propias leyes, el desarrollo económico basado en altos niveles de capacitación y productividad en América del Norte, mediante: El estímulo a los patrones y a los trabajadores en cada país a cumplir con las leyes laborales y a trabajar conjuntamente para mantener un ambiente de trabajo progresista, justo, seguro y sano". En el texto propiamente tal del Acuerdo, dentro de los Objetivos señalados en el Artículo 1, su letra f) menciona: "promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes"; y su letra g) "promover la transparencia en la administración de la legislación laboral". El Artículo 3 estableció compromisos concretos que las partes adoptaron en este Acuerdo sobre "Medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral". Menciona este Artículo: "1. Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas, tales como: a) nombrar y capacitar inspectores; b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección "in situ"; c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario; d) requerir registros e informes; e) alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación aboral en el centro de trabajo; f) proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje, o g) iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral. 2. Cada una de las Partes garantizará que sus 12 autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patrones, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte". Adicionalmente, en sus Artículos 4, 5 y 6, el Acuerdo consagra algunas garantías básicas como el acceso de las partes a los

procedimientos administrativos, judiciales o cuasi judiciales, garantías procesales de debido proceso y amplias medidas de publicidad, sobre actos administrativos o legislación, tanto sobre aspectos laborales como de procedimiento. Para los efectos de la implementación del Acuerdo se estableció una Comisión para la Cooperación Laboral integrada por un Consejo Ministerial y un Secretariado. Adicionalmente se crearon Oficinas Administrativas Nacionales en cada una de las Partes para colaborar con la Comisión. Dentro de las funciones del Consejo el Artículo 10 menciona: "h) promover la recopilación y la publicación de información comparable sobre la aplicación de las leyes, las normas del trabajo y los indicadores del mercado laboral" de este modo aparece que la línea central adoptada por el Acuerdo establece el compromiso de las Partes de cumplir con su propia legislación y normas laborales, y el compromiso de las administraciones de velar por el respeto de tales normativas implementando mecanismos eficientes para tal objetivo. Aunque no se mencione explícitamente la Inspección del Trabajo, no cabe duda que la referencia básica es a esta función y al organismo que lo lleva a cabo. Cabe agregar que el Acuerdo contempla un Anexo 1 sobre "Principios Laborales" referidos a once lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna referidos a: Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo; eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para hombres y mujeres; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales, y, protección de los trabajadores migratorios.

El cuarto Capítulo del Acuerdo establece los diferentes procedimientos que se pueden iniciar sobre la interpretación y aplicación del Acuerdo, considerando en primer lugar las consultas entre las Oficinas Administrativas Nacionales, las que pueden referirse a la legislación laboral y administración y que implica obligación de la Oficina Administrativa Nacional consultada de responder sin demora tales consultas (Artículo 21).

Por su parte el Artículo 22 menciona las consultas ministeriales que pueden referirse a "cualquier asunto en el ámbito de este Acuerdo". Cuando un asunto no se ha resuelto después de las consultas ministeriales, si el caso está relacionado con el comercio y se encuentra amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas, se puede convocar a un Comité Evaluador de Expertos (CEE), al que se encomienda un informe que se somete al Consejo. El Acuerdo menciona en el quinto Capítulo y bajo el título de "Solución de controversias", un mecanismo de consultas escritas acerca de una pauta persistente de omisiones de la otra Parte en la aplicación efectiva de normas en relación con el asunto general tratado en el informe del Comité Evaluador de Expertos. Este mecanismo sólo corresponde en el caso que se tratare de la aplicación de las normas técnicas laborales de una Parte en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salarios mínimos (Artículo 27 punto 1). Si este proceso de consultas no soluciona el caso se abre el mecanismo de quejas que menciona el Artículo 28, que puede dar origen a la conformación de un panel arbitral. Si después de todos los trámites que se mencionan en el Acuerdo, se comprueba que efectivamente ha habido tal padrón persistente de incumplimiento sobre las materias mencionadas, el Panel ordenará que el informe se cumpla y que la Parte demandada pague una contribución monetaria en favor de un fondo establecido a nombre de la Comisión por el Consejo, lo que se utilizará "para mejorar o fortalecer la aplicación de la legislación laboral de la Parte demandada, de conformidad con su derecho" (Anexo 39 "Contribuciones Monetarias", numeral 3). Finalmente, conforme al Artículo 41, si esta contribución monetaria no se paga dentro de los plazos respectivos, las Partes reclamantes podrán suspender respecto de la Parte demandada beneficios derivados del TLC por un monto no mayor al necesario para cobrar la contribución monetaria (Artículo 41). De todo lo anterior se observa la importancia creciente que adquieren los mecanismos destinados a la verificación del cumplimiento de la legislación laboral, en los cuales se considera que la Inspección del Trabajo juega un rol central y en razón de lo cual es sometida a un atento y a veces muy crítico escrutinio internacional. Por último, debe tenerse presente que existe un Acuerdo similar suscrito entre Canadá y

Chile acordado con fecha 6 de febrero de 1997 en Ottawa, Canadá y en el que, igualmente, un especial énfasis en los programas de cooperación efectuados entre ambos países ha sido puesto en los sistemas de Inspección del Trabajo

1.3 Diferentes denominaciones:

Las diferentes denominaciones que encontramos en el derecho administrativo de trabajo son las siguientes:

- Derecho administrativo laboral.
- Derecho administrativo de trabajo.
- Derecho sancionatorio.
- Sistema sancionatorio laboral.

El Derecho administrativo de trabajo es parte de la ciencia del derecho del trabajo en general, proviene a su vez del derecho administrativo en general y su campo de acción está perfectamente definido; en cuanto que las autoridades de trabajo y previsión social, son las encargadas de administrar la política en materia de trabajo, según lo determine la Constitución Política de la República y las leyes ordinarias, así como el lineamiento estatal. La administración de la política laboral responde en su dinámica a toda una organización jerárquica, que va desde el Ministro del ramo hasta las dependencias e instituciones afines.

El derecho administrativo de trabajo constituye una totalidad de normas positivas destinadas a regular la actividad del estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de la política sindical a desarrollarse y regir las relaciones entre la administración y los sujetos de la relación laboral y las de las entidades administrativas entre sí, en una función primordialmente conciliadora.

1.4 Regulación legal de la organización administrativa de trabajo en Guatemala

La organización administrativa de trabajo en Guatemala lo encontramos regulado en el título noveno del decreto número 1117 del Congreso de la República, específicamente en los Artículos doscientos setenta y cuatro al doscientos ochenta y dos de dicho cuerpo legal, el cual se encuentra dividido por dos capítulos, en el capítulo primero encontramos desarrollado todo lo referente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en la cual se encuentra vinculado íntimamente el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, especialmente referente a la materia de Previsión Social, sujetándose a la Ley organiza y sus reglamentos de este último; y en el capítulo segundo se encuentra todo lo referente a La Inspección General de Trabajo mismo donde se establece que la Inspección General de Trabajo tiene un carácter de Asesoría Técnica del Ministerio de trabajo y Previsión Social.

Posteriormente encontramos establecido en el Artículo doscientos setenta y cinco (275) los recursos que se pueden interponer ante las resoluciones administrativas dictadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Ministerio de Trabajo de Previsión Social

Este tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social y debe vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las disposiciones legales referentes a estas materias, que no sean de competencia de los tribunales, principalmente las que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores.

El Decreto 1117 del Congreso que creó el Ministerio de Trabajo, durante el gobierno de la Revolución, indica que corresponde a dicho Ministerio la dirección

y orientación de una política social del país, la dirección, estudio y despacho de los asuntos relativos al trabajo y previsión social; el estudio y aplicación de las leyes referentes al trabajo y que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores; la intervención en lo relativo a la contratación de trabajo; la prevención de conflictos laborales y su solución extrajudicial; la atención de asuntos relacionados con el servicio de los trabajadores del estado; la aplicación de los convenios internacionales de trabajo; la vigencia y control de las organizaciones sindicales; la organización y desarrollo del departamento de empleo y mano de obra; la fijación y aplicación del salario mínimo; el estudio y mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador del campo y la ciudad; la protección de la mujer y del menor trabajadores; la formación y capacitación profesional de los trabajadores y sus elevación cultural; la vigilancia coordinación y mejoramiento de sistemas de seguridad y previsión social; la adopción de medidas que tiendan a prevenir los accidentes de trabajo; la intervención de contratos y demás aspectos del régimen del trabajo de la tierra; el fomento de la construcción de viviendas baratas y de colonias para los trabajadores; el mejoramiento del nivel de vida de los sectores carentes de medios económicos y la promoción de investigaciones de carácter social.

En lo referente a las resoluciones administrativas en materia de trabajo, el Código prevé en su Artículo 275 que pueden ser impugnadas únicamente mediante los siguientes recursos administrativos: a) El de revocatoria, que deberá interponerse por escrito ante la dependencia administrativa que emitió la resolución dentro del término de 48 horas de notificada esta. La resolución del recurso corresponde al propio Ministerio, lo cual debe suceder dentro del improrrogable término de 8 días; revocando, confirmando o modificando la resolución recurrida; y, b) El de reposición, si se trata de resolución originaria del Ministerio, el cual debe substanciarse y resolverse dentro de los mismos términos que corresponden al recurso de revocatoria.

* Dirección general de trabajo:

La dirección general de trabajo es la encargada de tramitar las solicitudes de reconocimiento de personalidad jurídica, aprobación de estatutos e inscripción de organizaciones sindicales. En el Código de Trabajo a esta entidad aún se le denomina Departamento Administrativo de Trabajo (Artículo 276)

- Inspección general de trabajo

Nos dice el Lic. Luís Alberto López Sanchez, que una de las dependencias más importantes del Ministerio de Trabajo y P. S. es la Inspección General de Trabajo, cuyas atribuciones son de primordial interés y aparecen reguladas genéricamente en los Artículos del 278 al 282 del Código de Trabajo en el sentido de que la función de esta dependencia es la de velar porque patronos y trabajadores cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social, concediéndole calidad de título ejecutivo a los arreglos directos y conciliatorios que suscriban ante los inspectores y trabajadores sociales de dicha dependencia, patronos y trabajadores. Es tal la importancia de esta dependencia que el propio Código le confiere el carácter de Asesoría Técnica del Ministerio, según lo establecido en el Artículo 279 del C. de T., sin perjuicio de que dicha Inspección debe ser tenida como parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad, o cuando se trate de acciones entabladas para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que, en cuanto a estas últimas se apersona el IGSS (Ver. Artículo 380 del C. de T.)

Entre las funciones administrativas correspondientes a los inspectores de trabajo es que al momento que comprueben que en determinada empresa se ha violado las leyes laborales o sus reglamentos, el propio inspector podrá levantar o suscribir acta, previniendo al patrono a que se ajuste a derecho dentro del plazo que para el efecto le

señale. Esa prevención la hace el Inspector de Trabajo en carácter de autoridad y, si no se enmienda la violación a la ley de trabajo infringida, de oficio debe denunciar el hecho ante los tribunales de trabajo y Previsión Social. Para que le impongan la sanción al patrono infractor (Artículo 281). Una peculiaridad importante es la autoridad que el Código de Trabajo les confiere a los Inspectores por lo que "...la designación de los inspectores debe recaer en personas honorables e idóneas, a efecto de evitar que el Inspector deje de cumplir sus obligaciones como resultado del cohecho."

CAPÍTULO II

2 Análisis de los convenios internacionales No. 81, 129 y 150 de la Organización Internacional de Trabajo relativos al derecho Administrativo de Trabajo

2.1 Análisis doctrinario

2.1.1 Convenio No. 81 Sobre la Inspección De Trabajo en la Industria y Comercio

Este convenio fue realizado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra el 19 de julio de 1947 el cual se basa principalmente en la Inspección del trabajo en los establecimientos Industriales.

Lo que se pretende con este convenio es que en cada país miembro debe de mantener un sistema de Inspección de trabajo en todos los establecimientos industriales; y del personal que tiene a su cargo la inspección en dichos establecimientos.

Exceptuándose a las empresas mineras y de transporte los inspectores de trabajo a parte de velar por que se cumplan las normas relativas a las condiciones de trabajo deben facilitar información técnica y asesorar tanto a trabajadores como a patronos, también una de las atribuciones de los inspectores de trabajo es de poner en conocimiento a la autoridad competente de todas las deficiencias o abusos que no están específicamente cubiertos por las disposiciones legales.

La inspección de trabajo debe estar subordinado a la autoridad central y no municipal como se venia haciendo en Guatemala.

En dicho convenio se establece todo lo relacionado con el personal de la inspección de trabajo, quienes deben ser funcionarios públicos, cuya situación jurídica y condiciones de servicio garanticen su estabilidad de empleo; el número adecuado de inspectores de trabajo teniendo debidamente en cuenta la naturaleza, importancia situación de los establecimientos sujetos a inspección; la categoría de trabajos y complejidad de las disposiciones legales; Los inspectores de trabajo cuando acrediten debidamente su identidad tienen autoridad de entrar libremente sin previa autorización a establecimientos sujetos a inspección; procediendo de cualquier prueba de investigación o examen que considere necesario para cerciorarse que las disposiciones legales se observan estrictamente. Al momento de realizar una inspección el inspector debe de notificar al empleador.

Los inspectores de trabajo están facultados para tomar las medidas necesarias a fin de que se eliminen los defectos que constituyan razonablemente un peligro para la salud y seguridad de los trabajadores.

Igualmente se instituye en este convenio de dotar de oficinas debidamente equipadas para desempeñar sus funciones y proporcionar los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones; notificando a la Inspección de Trabajo todos los accidentes de trabajo y los casos de enfermedad profesional.

En el convenio analizado se decreta las prohibiciones que se les hace a los inspectores de trabajo los cuales son los siguientes:

- no tener interés directo y indirecto en las empresas bajo su vigilancia
- no revelar de los secretos comerciales o de fabricación que pudieran haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.
- La confidencialidad en las quejas presentadas por los trabajadores en contra de sus empleadores.

La inspección general de trabajo debe presentar informes periódicos sobre los resultados de sus actividades, los cuales se redactaran en la forma que lo requiera la autoridad central, misma que se encargara de publicar un informe anual sobre las labores de los servicios de la inspección. (En Guatemala ese informe llamado Memorias⁵ es realizado por el departamento de Relaciones Internacionales el cual se encuentra en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social encargándose de redactar y enviar a la autoridad central las memorias de la Inspección así como también enviarlas a la Organización Internacional del Trabajo.) El informe anual debe de contener entre otras cosas el personal que se encuentra al servicio de la inspección general de trabajo, estadísticas sobre la inspección, visitas, infracciones cometidas, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los establecimientos sujetos a inspección.

2.1.2 Convenio No. 129 Sobre la Inspección de Trabajo en la Agricultura

Al momento de realizar este convenio se tomo como base las disposiciones de los convenios internacionales de trabajo existentes relacionados con la inspección de trabajo.

En este convenio se hacer referencia a todo lo relativo de la Inspección de Trabajo en la agricultura (empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado selvicultura, horticultura, transformación primario de productos agrícolas por el mismo agricultor o cualquier otra forma de actividad agrícola.

Los principales objetivos de este convenio son los mismos que los que se encuentran constituidos en el convenio No. 81 solo que en este convenio se hace referencia a todo lo relativo a la agricultura.

⁵ www.mintrabajo.gob.gt.

2.1.3 Convenio No. 150 sobre la administración del trabajo

El Convenio N° 150 sobre la administración del trabajo establece un marco institucional para la administración del trabajo. Ofrecen bases orientadoras para la elaboración, aplicación, coordinación, control y evaluación de la política nacional del trabajo. Constituyen sus principales esferas de actividades: Normas de trabajo, empleo, investigación laboral y relaciones de trabajo. Conforme al Artículo 1° del Convenio N° 150, "la expresión 'Administración del Trabajo' designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo". El mismo convenio menciona a continuación que "la expresión 'sistema de Administración del Trabajo' comprende todos los órganos de la administración pública -ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones".

de este modo, uno de los campos de acción de la administración del trabajo está constituido por la inspección del trabajo, no obstante que, por estar tratado en el convenio n° 81, no se le contempla expresamente en el convenio n° 150. De este modo se diferencian claramente los roles de las diferentes funciones de la administración y al mismo tiempo se advierte su carácter complementario, lo que ha adquirido un desarrollo cada vez mayor con la concepción del trabajo en red y los sistemas de planificación estratégica. si bien es cierto, en un inicio las normas sobre administración del trabajo se centraban en el aspecto del cumplimiento de la ley, cada vez más se constata un nuevo enfoque, en que la administración laboral, como un conjunto, responde a los desafíos del crecimiento económico y del desarrollo social, como elementos indisolubles.

El Convenio N° 150 es reflejo de estas nuevas preocupaciones, que tienden a otorgar nuevas responsabilidades a los Ministerios de Trabajo. No resulta ajeno a esta idea, que muchos Ministerios hayan pasado a ser titulares de los problemas de empleo, temas que antes quedaban generalmente entregados en forma exclusiva a ministerios económicos. Merece la pena señalarse también la aparición de Ministerios de Desarrollo de Recursos Humanos, como en Canadá que envuelven una filosofía y una apreciación claramente diferenciadas del tradicional rol limitado al conflicto laboral que estuvo en sus inicios.

Los factores que están en la base de esta nueva administración laboral, son los profundos cambios que está experimentando la actividad humana, con un rol revisado del antiguo Estado planificador y regulador. Un reciente estudio de OIT, dirigido por Normand Lecuyer destaca como elementos de este entorno en mutación el rol repensado del Estado, con una paradoja ampliación de su papel en sus niveles de protección del ciudadano en campos tales como la protección del consumidor, del medio ambiente y de derechos laborales, con una contrapartida de gasto público en creciente aumento.

Agrega la exigencia creciente de evaluación de resultados (planificación por objetivos) y una orientación hacia los usuarios de los diferentes sistemas. Igualmente se mencionan los cambios experimentados por los actores sociales, con nuevas categorías de trabajadores y nuevas formas de empleo, nuevo tipo de empresas, importancia creciente de los niveles de educación y de información, todo lo cual lleva a la necesidad de contar con nuevos funcionarios de la administración del trabajo, capaces de enfrentar estos nuevos desafíos: ser actores del desarrollo nacional y encarar los problemas que pueden frenar o paralizar el desarrollo.

En el ámbito normativo específico de la inspección del trabajo, el Convenio N° 81 recoge lo que son sus funciones, configurando su misión que es Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones del trabajo y a la

protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre las horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines; Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales; Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes; Por lo tanto, no quedan incluidas las normas cuyo contenido considera al trabajador fuera de su lugar o jornada de trabajo o que regulen cuestiones que no sean originadas por el trabajo y su régimen de protección.

Cabe también mencionar que el Artículo 27 del Convenio aclara que la expresión "disposiciones legales" incluye, además de la legislación, los laudos arbitrales y los contratos colectivos a los que se confiera fuerza de ley y por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo. La amplitud de esta misión varía entre los países, según la naturaleza de la legislación del trabajo de cada uno, según la extensión de la competencia que tengan los inspectores y el campo de aplicación del sistema. Conforme a estudio de Benadon hay países como Canadá o Chile que otorgan a la inspección del trabajo un amplio rol como agente para la promoción de la paz en las relaciones industriales, con el encargo de familiarizar a empleadores y trabajadores con la legislación del trabajo, explicar sus disposiciones y prevenir conflictos, interviniendo como mediadores y con ello asumen una autoridad en la protección de los representantes de las partes. En el caso de Argentina, una legislación dictada en junio de 1996 que introdujo el sistema integrado de Inspección del Trabajo y de la seguridad social compuesta de instituciones federales y provinciales dispone que la Inspección del Trabajo deba velar por el respeto de las normas internacionales del trabajo. Uruguay también contempla entre sus funciones la aplicación de estos convenios. En el caso de México, sólo hay una Ley Federal del Trabajo, dictada por el Congreso de la Unión, que se aplica en todo el país en jurisdicciones, de manera compartida entre los 31 Estados, un Distrito Federal (situado en la Ciudad de México) y la Federación o Gobierno Federal, correspondiendo a éste, por excepción, la jurisdicción sobre ramas industriales, servicios

de relevancia de carácter nacional, así como ciertas materias federales, como capacitación y una aplicación compartida con los Estados en materia de higiene y seguridad ocupacionales.

Un reciente Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, de 6 de julio de 1998, regula los procedimientos y sanciones de forma uniforme para todo el país, evitando la dispersión normativa existente hasta esa fecha. Adicionalmente y atendida la autonomía de las Entidades Federativas, el Gobierno Federal Mexicano ha suscrito con todos y cada uno de sus estados federados convenios de coordinación sobre Inspección del Trabajo para uniformar procedimientos y estrategias de inspección, sobre seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y trabajo de menores, como también para obtener información relativa a cobro de multas en casos de incumplimiento.

Llama también la atención en el caso de Argentina el número de acuerdos concluidos entre los actores sociales con disposiciones relativas a la prevención, para cuyos efectos se ha establecido un programa en el ámbito provincial con objetivos, métodos y asociaciones para alcanzar los objetivos preventivos, utilizándose la negociación colectiva como procedimiento habitual para adaptar las condiciones de trabajo y empleo a los cambios introducidos en el sistema de producción. En el caso de Chile se ha introducido un procedimiento de conciliación administrativo para conflictos individuales del trabajo, que tiene una gran aceptación ciudadana. Este procedimiento también se observa en Perú. En el caso de Canadá las actividades de inspección se reparten en cuatro categorías: La supervigilancia del respeto de las disposiciones legales; la información, consejos y comunicaciones, la utilización de todos los medios posibles para evitar conflictos y finalmente la participación en comités tripartitos para la prevención y solución de conflictos a tres niveles, empresa, rama o sector de actividad y nacional, los inspectores pueden también recibir instrucciones de la autoridad central para actuar con plenas facultades en cualquier lugar del territorio del país mediante

actos administrativos pertinentes en caso de desplazamiento a lugares distintos de los que normalmente cubren (Brasil, Chile, Uruguay).

En otros países hay competencias compartidas según se trate de ámbitos federal, provincial o estadual, en cuyo caso las facultades de los inspectores del nivel federal, quedan restringidas a las materias y tipo de empresas que forman parte de la competencia federal (Argentina, Canadá, México) y en que las Provincias o Estados detentan las restantes.

Específicamente en el caso de Canadá, están sujetos a la jurisdicción federal los trabajos, las operaciones y las empresas que excedan los límites de una provincia para alcanzar nivel interprovincial o internacional.

Otro caso de país con estructura Federal es el de Argentina, donde sucesivas y recientes reformas han procurado una mayor uniformidad de criterios a través de un Pacto Federal del Trabajo destinado a asegurar la unidad y seguridad jurídica de la Nación en materia laboral y unificar regímenes de sanciones ante infracciones, entre otras disposiciones y de un Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, creados por las leyes 25.212 de 1999 y 25.250 del 2000 a lo largo de la historia de esta institución se han percibido con relación a sus funciones dos estilos bipolares de inspección: Uno de carácter más bien sancionador de las violaciones a la legislación laboral y otro de carácter pedagógico, en que el inspector provee consejos, diseñando actitudes positivas, brindando incluso asesoría, orientada a la conciliación, en ocasiones francamente hostil a las sanciones punitivas.

Un tercer enfoque entre los estilos ya mencionados sugiere el equilibrio y manejo adecuado entre los instrumentos de intervención pedagógica y una actividad sancionatoria.

Según el Laboralista Internacional Galín nos da cuenta que en concepto de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la

Organización Internacional del Trabajo existe complementariedad recíproca entre las funciones de asesoramiento y punitiva, en términos que "la función de asesoramiento no podrá sustituir a la función de control más que a riesgo de perder toda fuerza de convicción. Del establecimiento de un equilibrio entre ambas funciones dependerá en considerable medida el éxito de la acción de los servicios de inspección. Importa, pues, que los agentes de la inspección no privilegien exageradamente su función consultiva en menoscabo de su función de control. Su tarea se facilitará si el sistema de sanciones que se aplique está eficazmente estructurado.

La función de control resume el papel esencial de un inspector. Algunos la ven como una función fundamentalmente represiva y policíaca. Sin embargo, se ha entendido que esta función no constituye una meta en sí sino un medio para el cumplimiento de un objetivo mayor y es el de velar por el cumplimiento de la legislación. De allí entonces que el control o una actividad represiva tiene el sentido más bien de instrumento para obtener una conducta determinada orientada hacia una actividad general de prevención, mediante la observación, discusión y promoción de las disposiciones protectoras de la legislación, y en que el inspector podrá recurrir en su caso a instrucciones formales o a sanciones adecuadas a la gravedad del caso de que se trate, las que en último término también tienen una función pedagógica tanto para los involucrados como para terceros.

En el caso de Canadá, el Ministerio de Desarrollo de los Recursos Humanos se esfuerza por lograr que el cumplimiento de las normas sea voluntario y México, adopta fundamentalmente un criterio pedagógico. No obstante, los más diversos países dejan constancia que cursan las quejas y reclamos que se les presenten reactivamente y que adoptan planes programados o visitas de oficio. En el caso de Brasil la Secretaria de Inspección del Trabajo menciona que "El objetivo central es encontrar alternativas para la regularización. Eso no quiere decir que, necesariamente, debemos dirigir toda solución para la negociación. Como ya dije, es sólo una alternativa si así se entiende la

fiscalización. Tenemos que actuar con vigor, en cuanto a guardianes de los derechos del trabajo, así como con habilidad, serenidad, en la búsqueda de la regularización.

Mucho se ha insistido igualmente que debiera enfatizarse el rol preventivo de la inspección en contraposición a su función de velar por la aplicación de la Ley. Según Jean Courdouan reflexiona, sin embargo, que no existe contraposición entre estos dos términos ya que la Ley ha sido escrita para que no existan riesgos o consecuencias nefastas en el trabajo, lo que por definición es también el objetivo de la prevención. Distinto parece ser el énfasis puesto entre actividades preventivas y reactivas y donde efectivamente la prevención tiene la mayor importancia, en un afán de evitar daños o peligros.

Este enfoque de anticipación debiera ser cada vez más importante en la medida que el cambio tecnológico y la modernización de los procesos productivos introduce nuevos riesgos que hacen indispensable ligar los procesos de búsqueda de mayor productividad a la capacitación de los trabajadores y a la prevención de riesgos laborales.

En la perspectiva antes indicada cobra mucha importancia un afán estratégico de la inspección, ya que una política de prevención exige más que un trabajo rutinario o una simple programación de visitas requiere movilizar los actores sociales y para ello una mayor información, una labor de convencimiento sobre la razón de ser de las disposiciones legales, particularmente aquellas disposiciones reglamentarias sobre salud y seguridad laboral y propuestas adaptadas a cada realidad como modos de acción, lo que por cierto suele ser una tarea difícil, particularmente cuando se cuenta con medios limitados.

El inspector tiene como lugar central de actividad aquél donde se realiza el trabajo: Las empresas, talleres, sitios donde se efectúan las obras o faenas y las oficinas. De allí que sea importante el número de visitas, el tiempo destinado a ellas, la

distribución de visitas por categorías de empresas, los planes de visita, el seguimiento, los informes y las sanciones cuando corresponda.

La frecuencia de las inspecciones en el enunciado del Convenio N° 81 es "con tanta frecuencia y atención como sea necesario", lo que ciertamente dependerá en cada caso de las posibilidades humanas y materiales para llevarlas a cabo. En estas visitas es posible constatar documentalmente la información, contrastando las visiones de los empleadores con las de los trabajadores y sus respectivos representantes. El inspector puede desde luego actuar en conjunto con otros agentes u organismos, especialmente de carácter técnico, de manera de asegurar un servicio de control de mayor eficiencia.

Las legislaciones contemplan en general estas funciones, facultando a los inspectores para actuar de oficio o ante denuncias o reclamos. La formulación de estas facultades es similar. Así en Costa Rica el reciente "Reglamento de Organización y Servicios de la Inspección de Trabajo, establece como tales: "Visitar los centros de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en horas diurnas o nocturnas, según se requiera, para verificar el cumplimiento de las normas relativas a condiciones salariales, de trabajo y de seguridad social. En particular, velarán porque se acaten las disposiciones legales y reglamentarias sobre salud ocupacional y prevención de riesgos del trabajo.

El control está estrechamente vinculado a las actividades de información y asesoramiento, que normalmente ocurren durante las visitas, actividades cuyo objetivo preciso apunta a "indicar la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales", conforme al Convenio N° 81, Artículo 1°. Sin embargo, debe complementarse esta idea con aquella contenida en el Artículo 17, numeral 2: "Los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento". Informes de la Organización Internacional de Trabajo dan cuenta que todos los modelos de inspección son muy disímiles, pero distinguen tres, constituido el primero, por uno generalista que abarcaría funciones de seguridad y salud de los

trabajadores, condiciones de trabajo (con inclusión de trabajo de menores y mujeres), tiempo de trabajo y remuneraciones. Con frecuencia se controla también relaciones individuales y colectivas de trabajo, empleo y formación profesional y seguridad social. En este tipo de inspección se privilegia en general la aplicación de decisiones administrativas más que la asesoría o la capacitación y se centra en el conocimiento de leyes y reglamentos.

Un segundo tipo de sistemas aparece caracterizado por la presencia de varias inspecciones especializadas. Los servicios de seguridad y salud a veces intervienen en temas relacionados como tiempo de trabajo. Los inspectores son especialistas y por lo general privilegian el asesoramiento e información por sobre decisiones administrativas. Se menciona a Argentina dentro de esta categoría. Un tercer tipo de sistemas es descrito como el de los equipos multidisciplinarios, cuya base es la seguridad y salud en el trabajo, que a veces se transforma en su misión casi exclusiva.

La competencia sobre condiciones de trabajo se limita a aspectos muy específicos (trabajo de menores, protección de la maternidad, aprendizaje y discriminación). En este modelo prima la concertación y el asesoramiento técnico y las decisiones jurídicas aparecen sólo en caso de resistencia manifiesta. Este modelo reposa en la responsabilidad de los actores sociales, muchas veces con autoridad central de carácter tripartita. El Artículo 31.a) del Convenio N° 81 de La Organización Internacional de Trabajo permite en alguna forma el debate y la interpretación sobre las funciones de la inspección al citar las áreas temáticas, no taxativas, agregando "en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones", lo que ha llevado a controversias respecto que toda la legislación sociolaboral debería o podría ser controlada por la Inspección del Trabajo (interpretación amplia). Del otro lado, la interpretación restrictiva reduce el campo de actuación a lo establecido en el Artículo 3.1.a) ya citado. Es así como existen países en que los inspectores tienen competencia general y abarcan todas las condiciones y medio ambiente de trabajo (Uruguay y Brasil), y otros en que los países sólo acuerdan ciertos

aspectos de seguridad e higiene a sus inspectores de trabajo y confieren facultades a otros servicios e inspectores (Chile). Se destaca en todo caso que inspectores que consagran la mayor parte de su tiempo a labores educativas, de difusión, con empleadores y organizaciones de trabajadores tendientes a garantizar la seguridad y explicar las exigencias legales obtienen los mejores resultados, lo que ocurre en Estados Unidos, especialmente en la actividad minera la información y la asesoría pueden ocurrir ya sea durante las visitas a las empresas, como en las oficinas de la inspección y sin duda en otros lugares o eventos.

El inspector del trabajo se ve en la práctica obligado a explicar las razones técnicas de la legislación, la conveniencia de adoptar medidas de seguridad, con opiniones y ejemplos, lo que puede ocurrir cuando el inspector se desplaza a terreno y también en sus propias oficinas, que debieran ser accesibles para quienes tienen preguntas o reclamos, debiendo siempre promoverse el mejor y más razonable modo de cumplir con las normativas legales. Es obviamente compatible con esta función la instalación de ventanillas únicas de atención al público (Estados Unidos). Resulta además consistente con la optimización y la racionalización del tiempo de trabajo del inspector, en términos que pueda realizar una adecuada programación de su trabajo.

La difusión de las normas laborales, especialmente de su utilidad, suele revelarse muy importante atendido el frecuente desconocimiento de la legislación social, particularmente cuando ésta es muy detallada o frondosa, deficiencias que un reciente informe del Banco Mundial destaca en América Latina donde el mercado de trabajo, aunque fuertemente regulado, falla en la protección de los trabajadores, sugiriendo la simplificación de la legislación para asegurar su cumplimiento con realismo. Según dicho Banco, los ministerios debieran moverse desde un intento realista de cumplimiento de la difusión de información masiva tendiente a procurar nuevas bases de autorregulación. La información otorgada por la Inspección del Trabajo, no excluye ciertamente la que los propios actores sociales puedan desarrollar, ya sea en conjunto o en actividades separadas, o con entidades especializadas. Cabe además enfatizar que los ministerios

pueden desarrollar programas de mayor intensidad o importancia, conforme a parámetros que correspondan a la gravedad de los derechos involucrados, como en el caso en que se vean envueltos derechos laborales fundamentales, o con temas que se fijen como prioritarios en determinados momentos conforme a requerimientos nacionales y a una planificación de mayor envergadura, lo que se puede potenciar si se le acompaña con actividades de difusión.

Algunas administraciones asumen estas tareas de difusión de la normativa laboral, como un medio de prevención de conflictos. Muchos países han comenzado a desarrollar actividades de difusión a través de páginas Web, servicios telefónicos con ofertas de servicios, normas legales, jurisprudencia administrativa e información.

Aún cuando no esté prohibido encomendar otras funciones a los inspectores, los Convenios N° 81 (Artículo 3.2) y 129 (Artículo 6.3) son coincidentes en establecer que "ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar (o menoscabar) (de manera alguna) la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores. Esta restricción es bastante obvia. Si los inspectores reciben otro tipo de encargos que no sean aquellos previamente indicados, será difícil que puedan cumplir además con la carga de trabajo normal. Sin embargo, como veremos, crecientemente se desarrollan funciones a ser desempeñadas por los inspectores, enmarcadas en la planificación estratégica de planes de acción en que son llamados a desempeñar funciones de coordinación que permiten optimizar su actividad.

Dentro de los aspectos estratégicos cabe mencionar la organización del sistema, lo que debe ser consistente con las funciones primarias de la inspección de forma de amparar al mayor número posible de trabajadores y sectores de la economía para cuyos efectos este servicio debe quedar bajo la dependencia de la autoridad central y cooperar con otros servicios, públicos o privados, así como empleadores y trabajadores o sus

organizaciones. El personal debe estar compuesto por funcionarios públicos que tengan garantía de estabilidad en sus respectivos estatutos orgánicos, garantizándoles independencia para actuar en caso de cambios de gobierno y ante cualquier otra interferencia exterior. De allí que la selección deba hacerse conforme a padrones técnicos, recibir formación adecuada y garantizar eficiencia a través de la colaboración con expertos y técnicos calificados. Debe haber un número suficiente de inspectores, especialmente de campo o terreno, con medios materiales adecuados para la función de inspección, así como con facilidades para el transporte, garantizándose los gastos necesarios para el cumplimiento de sus misiones. Numerosos países de la Región cuentan con personal fiscalizador estable, pero aún en otros tal estabilidad no existe, lo que a nuestro juicio constituye un problema básico tanto para el buen funcionamiento de la institución como para la modernización, desde que inspectores que pueden ser removidos en cualquier momento pueden ver afectada su independencia y criterio y desde que difícilmente pueden desarrollarse políticas de formación y capacitación sobre la base de personal transitorio. Más aún, podrían estudiarse incentivos para que inspectores y funcionarios calificados no emigren hacia otros sectores. Es útil tener presente las facultades que concibe el Convenio N° 81 y que generalmente las legislaciones recogen, aún cuando no hayan ratificado el Convenio (casos de Chile y México³³). Ellos incluyen el poder de libre entrada, de día o de noche en los establecimientos sometidos a control; para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección; realizar exámenes, inspecciones o encuestas, interrogar, solos o con presencia de testigos a empleadores, o al personal de la empresa, pedir los libros, registros o documentos que la ley ordena confeccionar y tomar muestras de las materias o substancias utilizadas. Se les faculta para adoptar medidas que garanticen la salvaguardia de la salud y de la seguridad de los trabajadores, ordenar que en un plazo determinado se hagan las modificaciones que sean necesarias e incluso tomar medidas en caso de peligro inminente. Numerosas legislaciones confieren además a los inspectores facultades de suspender e incluso de clausurar obras o faenas, especialmente en caso de peligro para la vida o seguridad de las personas. Es el caso Argentina y de Chile, entre otros. En el caso de Canadá

debemos señalar que el propio trabajador tiene el denominado derecho de rechazo a trabajar, si tiene motivos razonables para pensar que está expuesto, el trabajador y/u otra persona a un peligro. Sin embargo, está impedido de ejercer este 21 derecho si pone en peligro la salud o la seguridad de otra persona o si las condiciones de ejecución de su tarea son normales para el tipo de trabajo que ejecuta. Una vez que el trabajador decide ejercer este derecho debe avisar a su superior inmediato o a su empleador y proporcionar las razones del rechazo debiendo quedar disponible en el lugar de trabajo para ejecutar otras tareas. El empleador debe entonces convocar al representante de prevención o en su defecto a un representante sindical o a un trabajador designado por aquel que objeta como peligroso el trabajo para examinar la situación y discutir las correcciones del caso. Si no se llega a acuerdo sobre la existencia de peligro o sobre las rectificaciones necesarias, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de un inspector, lo que también puede ocurrir si el trabajador no queda satisfecho con la solución a la que llegaran su representante y el empleador. En este caso el inspector debe determinar en el más breve plazo si existe un peligro. Su decisión debe cumplirse aún si las partes no están de acuerdo. No obstante esta decisión puede ser impugnada ante las instancias de Dirección. Ninguna sanción puede ser impuesta a un trabajador en el caso que ejerza este derecho de rechazo a trabajar, salvo el caso de actuación abusiva, pero en este caso el peso de la prueba recae sobre el empleador.

El Convenio Nº 81 también establece la obligación de los empleadores de denunciar a la Inspección del Trabajo los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Como contrapartida de sus facultades, el inspector no debe tener interés alguno en las empresas sometidas a su control. Está vinculado por el secreto profesional frente a las empresas en lo que se refiere a procedimientos de fabricación y de comercio. Igualmente está obligado al secreto respecto de los trabajadores, en cuanto al origen de las denuncias, quejas o reclamos. En cuanto al poder de decisión del inspector, el Convenio le otorga libertad de decisión en un abanico de posibilidades que se abre desde dar simples advertencias o consejos hasta recomendar el inicio de acciones legales. Debe tenerse presente que sobre este punto existen diversos sistemas actualmente en aplicación, entre los cuales algunos permiten al inspector otorgar

instrucciones, aplicar multas, denunciar a los tribunales, informar a los tribunales o informar a las autoridades superiores para que consideren la aplicación de multas administrativas. Conforme al Convenio N° 81, deben también establecerse sanciones para el caso de violación de las disposiciones legales pertinentes y especialmente en caso de obstrucción a la acción fiscalizadora. Los inspectores deben presentar informes periódicos a la autoridad central, que a su vez, deberá publicar un informe anual sobre estos temas, con las estadísticas que precisa el Convenio.

La Recomendación N° 81 sugiere además evitar que los inspectores tengan la función de actuar como conciliadores o árbitros en conflictos laborales. En cuanto a procedimientos, muchos servicios actúan por regla general ante denuncias (Canadá, Uruguay), otros lo hacen en forma programada, en sectores preseleccionados (Brasil, Chile, Estados Unidos). Los grados de libertad o autonomía que alcanzan los inspectores son igualmente diferentes, desde aquellos en los cuales los inspectores solamente visitan los lugares que se les asignan como el caso de México hasta otros en que los inspectores tienen autonomía y competencia general sobre determinadas áreas geográficas o sectoriales (Brasil, Chile). Igualmente se aprecian diferencias sobre el procedimiento durante la visita. En el caso de Uruguay el inspector levanta un acta de hechos y, en caso necesario, un acta de conocimiento, en la cual se hacen constar las intimaciones a presentar documentación no exhibida o su regularización en un plazo que en general es de tres días hábiles, en el cual igualmente se pueden presentar descargos. Si no se cumple con la intimación y no se presenta escrito de descargos, se dicta la resolución con la sanción respectiva. En el caso que se presente la documentación o el escrito de descargos, el inspector actuante, y posteriormente la División Jurídica, califican el caso y la resolución que procede, la que es refrendada por el Inspector General de trabajo. Notificada, se pueden interponer a su respecto recursos administrativos de revocación y jerárquico en el plazo de diez días. El procedimiento anterior es similar a otros existentes en la región. En el caso de Chile, se admite un recurso judicial contra la resolución que impone una multa ante el Juez del Trabajo y también un procedimiento especial denominado Recurso de Protección, presentado ante

un Tribunal de mayor jerarquía (Corte de Apelaciones) cuando se estima que existen garantías constitucionales vulneradas. En cuanto a procedimientos especiales, merece citarse el caso de denuncias sobre violación de libertad sindical en Uruguay, los que se inician con la respectiva denuncia de la cual se da vista (traslado) a la empresa y de su contestación vista a los trabajadores. Posteriormente se abre a prueba recibiendo testimonial o documental, luego de lo cual se adopta una resolución. Si se concluye que hubo violación a la libertad sindical se imponen multas pero no se intima la reinstalación. Esta resolución puede ser recurrida en sede administrativa y luego en sede judicial. Otro procedimiento similar se adopta en casos de denuncia de acoso sexual.

Uno de los elementos de base de un sistema adecuado de Inspección del Trabajo está condicionado por la competencia y eficiencia de sus recursos humanos, lo que ha llevado a estimar como indispensable establecer sistemas adecuados de selección de personal, incorporando profesionales o técnicos de buen nivel, con estudios afines al campo de la fiscalización de lugares de trabajo y multidisciplinario y en que todos los funcionarios son admitidos por concurso público, proceso sobre el cual tenemos referencias de varios países de la Región, como Canadá, Chile, Brasil, Uruguay y más recientemente, Argentina y República Dominicana. En el caso de Brasil, sus funcionarios dependen de la autoridad central y forman parte del núcleo estratégico de la administración pública federal garantizándose un grupo específico de médicos e ingenieros para atender el área de seguridad y salud en el trabajo. Este es también el caso de Uruguay que cuenta con personal especializado en seguridad laboral. Esta concepción está complementada por adecuados sistemas de formación, capacitación, actualización y entrenamiento permanentes para el desarrollo de sus tareas. En el caso de Brasil puede mencionarse una transformación del perfil de la fiscalización del trabajo, implementado a través de un proyecto dirigido a estimular en el inspector la ampliación de sus prácticas en la búsqueda de las infracciones de la legislación laboral, con eficacia y creatividad. El programa, realizado conjuntamente con la Escuela de Administración de Hacienda cuenta con un conjunto de acciones que incluyen capacitación, entrenamiento, investigación, consultorías de procedimientos, formación de equipos, desarrollo de

relaciones de grupos. El proceso de capacitación del cuerpo fiscalizador incluye contenidos de desarrollo interpersonal y de equipos y desarrollo gerencial destinado a directivos responsables de las actividades de inspección, todo lo cual evidencia una estrategia volcada hacia aspectos de negociación en la actividad fiscalizadora en la búsqueda de un objetivo de regularización de situaciones anómalas.³⁶ El diseño de las políticas de capacitación de los inspectores debe tener como objetivo habilitarlos para llevar a cabo con eficacia sus deberes y proporcionarles conocimientos y habilidades, formación permanente y capacidad de adaptación al medio.

2.2 Regulación legal de los convenios internacionales No. 81, 129 y 150 relativos a la Inspección del trabajo.

Convenio No.81, del año de 1947, referente a la inspección de Trabajo en la Industria y el Comercio fue ratificado por Guatemala 13 de febrero de 1952. Publicado de en el Diario Oficial el 11 de febrero de 1952; mismo que se constituyo como parte de nuestro ordenamiento jurídico en dicha fecha; y el Convenio No.129, del año de 1969 referente a la inspección de trabajo en la Agricultura fue Ratificado el 20 de mayo de 1994; Y Publicado el 7 de octubre de 1994.

Mientras que el convenio N° 150 referente a la Administración del Trabajo, funciones y organización, de 1978, en donde se establece el marco constitucional sobre la administración de trabajo y Ofrece las bases orientadoras para la elaboración, aplicación, coordinación, control y evaluación de la política nacional del trabajo, no ha sido aceptado ni ratificado por Guatemala.

CAPÍTULO III

3. Inspección General de Trabajo

3.1 Definición

La palabra inspección proviene del latín *Inspectio – onis*; acción y efecto de inspeccionar; cargo y cuidado de velar por algo⁶.

La inspección General de trabajo es el órgano administrativo a cargo del Ministerio de trabajo y Previsión Social que auxilia al Ministerio de Trabajo y Previsión Social encargado de velar porque los patronos y trabajadores cumplen y respeten las leyes laborales, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social, concediéndole calidad de título ejecutivo a los arreglos directos y conciliatorios que suscriban ante los inspectores y trabajadores sociales de dicha dependencia, patronos y trabajadores. Es tal la importancia de esta dependencia que el propio Código le confiere el carácter de Asesoría Técnica del Ministerio

3.2 Antecedentes de la inspección general de trabajo en Guatemala

3.2.1 Legislación del primer gobierno liberal de Guatemala. (1871-1885)

Toda la legislación agraria Guatemalteca, ha estado y sigue estando profundamente impregnada del espíritu liberal que se implanto en el país con el movimiento revolucionario de 1871, la cual fue encabezada por el General Justo Rufino Barrios.

La acelerada diversificación de los cultivos y los volúmenes de producción exigidos por las necesidades de la exportación cambiaron por completo el sistema de producción existente hasta la fecha. Uno de los problemas que al parecer más afectaron la producción fue la escasez de mano de obra, especialmente en la época

⁶ Diccionario enciclopédico océano uno color pág. 821

de la cosecha. Por lo que el gobierno liberal impuso lo que corrientemente se llamara "los mandamientos de los indios" y legalmente se denominaría "los mandamiento de los mozos o trabajadores"⁷ se trataba de un trabajo forzoso, exclusivamente exigible a los guatemaltecos de raza maya, para el servicio de la burguesía naciente. Fue el primer gobierno liberal el que impuso un procedimiento de explotación humana que comúnmente se atribuye a los regimenes anteriores a la revolución de 1871. No se quiere decir que antes de esta época no se hubiese abusado del trabajo del campesino indígena a través de la encomienda, del repartimiento y de la reducción pero esos métodos con todo lo inhumano que eran, al menos mantenían al trabajador en su lugar de origen. Y resulta que el régimen liberal uno de cuyos postulados de principios era la libertad económica del hombre, en lugar de suprimir el hecho y legalmente esas aberraciones, las confirma como norma legal y recrudece la explotación al instituir la migración obligada de problemas sociales. Se estableció así mismo el trabajo temporal, facultándose a las autoridades locales para la designación de los que deben marchar al trabajo, colocándose en esta forma el estado, en forma directa al servicio de una clase social para explotar a otra.

Finalmente se permitió la aplicación de penas económicas para que no aceptaran el trabajo.

El 3 de abril de 1877 El presidente Justo Rufino Barrios emite el Reglamento de Jornaleros por medio del cual se regulaba la relación laboral agrícola, en la cual se establecieron algunas instituciones que mencionaremos a continuación; mismas reconocían oficialmente la situación de explotación laboral.

- Colonato:

Los trabajadores indígenas fueron clasificados en tres especies de jornaleros: los colonos, los jornaleros habilitados y los jornaleros no habilitados.

⁷ Lic. Escobar Medrano, Edgar, Antología – Historia de la Cultura de Guatemala, pág. 499

Se entendía por colono al jornalero que reside y trabajaba en la finca del patrono se asimilaba al colono como al arrendante de terrenos del patrono o a los poseedores de terrenos en precario, en otra finca del mismo dueño. Lo fundamental de esta institución es que el trabajador se obliga a trabajar con el patrono permanentemente o cuando este requiera sus servicios no habiendo en cambio, para el patrono, obligación alguna de darle trabajo al colono. O sea que el trabajador esta atado, por un periodo no menor de cuatro años, salvo que no este solvente caso en el cual deberá sujetarse a la voluntad del patrono. Lo más que le permitía la ley es que mediante una autorización expresa por el patrono pueda buscar trabajo fuera de la finca, hasta tanto su patrono le exija el cumplimiento de alguna tarea.

Se entendía por Jornalero habilitado al trabajador que recibe un anticipo por el trabajo que ha de desempeñar no pudiendo nunca pasar del cincuenta por ciento del salario previsto por la tarea que ha de desempeñar.

Dicho decreto regulaba "que era obligación del trabajador, sea colono, jornalero habilitado o no, prestar su trabajo en finca por el salario convenido siempre que hubiera ocupación de ella"⁸

- Libreto de trabajo:

Esta institución que significo durante los subsiguientes años hasta la revolución de 1944, un calvario para el campesinado guatemalteco. Con el fin de no caer en manos de la justicia bajo acusación de vagancia, todo campesino debía de portar permanentemente su Libreto en que constara los contratos de trabajo que

⁸ Ibid, pág. 501

hubiese concertado en el año, las habilitaciones que hubiese recibido, las deudas que aun tuviese que solventar o la respectiva solvencia y en su caso de haber solventado totalmente sus deudas pero por no poder este darle trabajo momentáneamente, buscando trabajo en otras fincas. El libreto era la marca, como el hierro a los esclavos que identificaba al jornalero, que demostraba su pertenencia a un patrono determinado pero que le permitía además escapar de la cárcel o a los trabajos en la vialidad o por vagancia.

- El mandamiento de jornaleros:

El reglamento de jornaleros eleva a categoría de ley las disposiciones gubernativas contenidas en la famosa circular del 3 de noviembre de 1873. Esa norma regula con mayores detalles esa institución: a) se reglamenta los mandamientos para que un jornalero habilitado por un patrono no sea comprendido en un mandamiento solicitado por otro, estableciéndose el derecho del primero de “reclamarlo” y la obligación de la autoridad de “entregarlo” “El patrono que de propia autoridad sustrajere de un mandamiento o tomara por la fuerza a un jornalero habilitado por él, perderá ese derecho y la habilitación que hubiese dado”⁹ El solo enunciado de esta norma nos da a entender la forma en que se acostumbraba a tratar a los “mozos” contratados. No obstante como “fuerza de trabajo” explotándolos por consiguiente con un salario miserable, sino como “cosa” apropiable por la fuerza. b) si los jornaleros fuesen del mismo departamento, deberá ser de un mes, como mínimo. C) El patrono no esta obligado a pagar todos los gastos de viaje del trabajador “mandado” que sea del mismo departamento; solo deberá pagarle el viaje de ida. d) el patrono debía de abonar a la municipalidad un derecho por cada jornalero solicitado, mismo que ingresaba en las cajas de la comuna. En esta forma se interesaba a las municipalidades a fomentar lo que llega a concebirse como una verdadera “trata de trabajadores” e) los gastos originados en las gestiones que se hacían para obligar al jornalero a cumplir con sus

⁹ Ibid, pág. 502

compromisos, les serán descontados de sus salarios sucesivos anotándolos en su libreto.

Trabajo forzado de reos:

Siempre con el afán de proporcionar a los productores de café el número adecuado de trabajadores el 2 de diciembre de 1883 El presidente Barrios dispone autorizar el trabajo forzado en las costas de la Republica, por el termino de un año, de cualquier persona a quien de una manera sumaria se recompruebe haber incurrido en delito de contrabando de licores. Estableció el Acuerdo mencionado entre otras normas:

“los patronos o administradores de dichas fincas pueden solicitar da la autoridad que conozca el hecho, que se les entregue al delincuente, para que trabaje en sus fincas, debiendo pagarle su jornal como se acostumbre hacerlo con los otros mozos,

Él patrono o administrador debe comprometerse a que el procesado permanecerá en la finca el tiempo que corresponda, y en caso de fuga a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad que haya conocido de la causa y a dar todos los pasos que estén a su alcance para lograr la recaptura del reo, incurriendo en una multa de cincuenta pesos, si no cumpliera con estas obligaciones.

Al concluirse la condena, cuyo tiempo se computará desde el día en que el contrabandista sea destinado a una finca el patrón o administrador deberá dar una constancia al penado, que la presentara al juez de la causa para que se agregue a ella como comprobante de la extinción de la pena.

En caso de reincidencia en la fuga, la pena establecida en el Artículo primero será doble.”¹⁰

¹⁰ Ibid, pág. 503

La habilitación:

Otras de las instituciones que se fueron legalizando en el primer gobierno liberal, que devenían de épocas anteriores y cuyo origen probablemente se remontan a la época colonial es la habilitación. Originalmente era el pago anticipado de parte del futuro salario, que se entregaba al comandante o alcalde encargado del mandamiento, con lo que se quería asegurar el trabajo de tal o cual "mozo" reclutado por ese sistema. Posteriormente se fue generalizando el uso de la habilitación, ya no solamente por medio del comandante o del alcalde, sino a través de una persona particular residente en el lugar de origen del mozo quien servía de intermedio en el contrato laboral, esta institución subsiste hasta nuestros días, aun cuando sujeta a mayor número de restricciones dictadas en el Código de Trabajo.

La gran preocupación del gobierno siempre fue manifiesta a favor de los patronos, como se puede determinar con la siguiente circular que el General Barrios envió el 9 de julio de 1881 a los jefes políticos:

"señor jefe político del departamento de....."

Uno de los más graves obstáculos que se oponen al desarrollo de las empresas de agricultura, es la falta de puntual cumplimiento de parte de los jornaleros habilitados, a los compromisos que contraen con los dueños de las fincas.

Deseosos de remover tal dificultad y de favorecer esas empresas, de las que depende principalmente las riquezas de la Republica ha dispuesto que, sin perjuicio de las prevenciones que para ese objeto se han dictado en el particular, se recomiende de nuevo a las jefaturas políticas que presten y hagan prestar a las autoridades subalternas, su mas eficaz cooperación para que los mozos cumplan estrictamente su

obligación de trabajadores en las fincas de los patronos que los han habilitado.

Para estrechar estos a que lo hagan, cuando se nieguen a verificarlo inmediatamente en los términos de su compromiso, y conste este y que son deudores de la persona que reclama su trabajo, hará usted que la detención que actualmente se le impone dure hasta que estén arreglados con el patrón o que ha pedido contra ellos por tenerlo habilitados. De este modo se lograra que se eviten los muchos fraudes que los jornaleros cometen respectos a las habilitaciones y que se disminuyan los perjuicios que con ese motivo sufren los agricultores que nada adelantan con la detención del mozo deudor, si pronto es puesto en libertad, sin ir a desquitar con su trabajo la deuda, o sin devolver el dinero por lo menos.

Se servirá, pues, usted hacer que tengan estas ordenes la mas exacta observancia.

Barrios¹¹

Durante el régimen anterior el 17 de abril de 1830, la Asamblea Legislativa había emitido una ley en la que obligaba a cada vecino de la Republica a prestar tres días al año de servicio gratuito en la construcción o mantenimiento de caminos o a pagar en efectivo el jornal equivalente a estos días; pero en el gobierno liberal por decreto número 126 del 6 de octubre de 1874, aumento a tres reales diarios, el pago de la contribución correspondiente, y por decreto número 187 del 30 de mayo de 1877 se eleva a dos pesos la contribución anual redimibles por seis días de trabajo efectivo.

¹¹ Ibid, pág. 505

Esta institución ha tenido históricamente una incidencia muy grande en la vida del campesino guatemalteco, no solo porque la población rural fue la más afectada por esta obligación que la urbana, sino porque lógicamente viene a representar una carga adicional sobre los hombres de tan escasos recursos, la de trabajar gratuitamente en los caminos de la República, sin derecho a alimentación ni a transporte lo que significa implícitamente el costo adicional de la comida o bien el requerimiento de otra persona para llevar los alimentos al trabajador vial en el lugar del trabajo.

El libretto de trabajo y el carné de la vialidad anual cumplida iban a ser los inseparables compañeros de viaje del campesino pobre de nuestra tierra durante todos los gobiernos liberales.

En el gobierno de Estrada Cabrera se caracterizó como un gobierno impopular, no nacionalista rasgo que se marcó en todos los actos entreguistas hacia Estados Unidos pero el Movimiento Unionista aglutinado por dos fuerzas antagónicas: obreros y un grupo de personas pertenecientes a familias de abolengo (chancles)¹² del país el 8 de abril del 1920 logran derrocar del poder a Estrada Cabrera, los obreros mucho antes de los chancles se habían organizado para defenderse del trabajo forzado a que se veían sujetos por parte del gobierno para realizar obras públicas o privadas con pagos miserables.

Una vez derrocado Manuel Estrada Cabrera sube al poder Don Carlos Herrera, quien se destaca por las reformas constitucionales que se llevan a cabo tales como: la libertad del individuo, defensa a la no reelección y especialmente dentro de las disposiciones socio-nacionalistas que beneficiaban en buena medida a los obreros encontramos la Defensa a la justa remuneración de trabajo, creación de

¹² Ibid, pág. 542

instituciones tendientes a defender la vida, salud, y el trabajo de los asalariados, el derecho a Huelga entre otras.

El general Orellana muere súbitamente se convoca a elecciones y resulta triunfador el General Lázaro Chacón, quien por razones de enfermedad deja el poder convocándose nuevamente a elecciones y resulta ganador el General Jorge Ubico Castañeda donde da inicio el régimen Ubiquista dando como surgimiento las limitaciones ciudadanas y la instauración de un orden represivo y brutal; y en el plano laboral sustenta su política de gobierno en Leyes con sus respectivos reglamentos como lo fueron la ley contra la vagancia, la ley de vialidad y la creación de la cedula de vecindad. Leyes que permitieron y garantizaron la mano de obra en las fincas de café, recibiendo a cambio del trabajo sueldos de miseria; por tales circunstancias el gobierno toma medidas, imponiendo nuevas cargas impositivas que recaen en la clase trabajadora.

La promulgación de la Constitución de 1945, el Código de Trabajo y la Ley de Seguridad Social imponían, por primera vez en la historia de Guatemala, un reajuste de las condiciones de operación de las empresas extranjeras. No solo hubo falta de cooperación de su parte, sino que se resistieron sistemáticamente a encauzarse dentro de la nueva realidad nacional, La libre sindicalización, los pactos colectivos de trabajo, el ajuste equitativo de salarios y en general la humanización de las condiciones de laborales en la ciudad y en el campo, fueron la causa de numerosos conflictos que requerían intervención gubernativa.

La acción colectiva del gobierno tuvo necesariamente que ejercerse dando lugar a otra serie de conflictos con las citadas compañías, acostumbradas a violar las leyes y hacer prácticamente lo que les daba la gana.

Cuando Juan José Arévalo tomo el poder en marzo de 1945 estableció cuatro prioridades que lo guiarían durante su periodo de seis años; reforma

agraria, protección al trabajo, un sistema educativo mejor y consolidación de la democracia política y por primera vez floreció la libertad de expresión y de prensa.

El salario del campesino estaba en una escala que iba de cinco centavos de dólar al día. El 2% de hacendados poseían el 72% de la tierra y el 90% del pueblo tenían el 15% de los terrenos productivos. Los indígenas en el campo estaban atados a las grandes plantaciones por un antiquísimo sistema que imponía al menos 150 días al año de deuda de trabajo "en vez de impuestos" aunque la primera constitución del país adoptada en 1824 abolía la esclavitud, los sistemas de trabajo rural prevalecientes en 1945 eran apenas distinguibles de la servidumbre involuntaria. La tasa de 75% de analfabetas llegó hasta 95% entre los indígenas.

En octubre de 1946, el Congreso de Guatemala, aprobó la primera ley de Seguridad Social, que revolucionó la relación entre los obreros, empleados y gobierno. El decreto ampliamente basando en la provisión del Nuevo Trato promulgado en Estados Unidos, garantizaba a los trabajadores el derecho a condiciones de trabajo sin riesgo, compensación por accidentes, beneficios de maternidad, educación básica y atención sanitaria. El instituto de Seguridad Social recientemente fundado lanzó un programa de veinte años destinado a la construcción de sesenta y siete hospitales nuevos para dar servicio a campesinos y a otros habitantes fuera de la Capital.

El impacto más profundo fue el Código de Trabajo de 1947 de la administración de Arévalo, el nuevo código, que después se convertiría en uno de los principales factores para la intervención norteamericana, cambiaba el control administrativo del trabajo. El concepto subyacente era que el gobierno no debía ya apoyar automáticamente a los grandes propietarios de granjas y a los otros patronos. El ministro de Trabajo de Arévalo explicó "Una democracia capitalista debe compensar con los medios a su disposición, algunos de los cuales

son legislativos, la desigualdad económica entre los que poseen los medios de producción y los que venden el trabajo manual” .

Las provisiones del código garantizaban con algunas excepciones el derecho de los trabajadores urbanos a organizar sindicatos, a negociar colectivamente y a la huelga. Se crearon tribunales especiales de trabajo, constituidos de manera de garantizar una audiencia simpatizante con los trabajadores, para determinar judicialmente litigios. Se fijaron escalas de Salario Mínimo y se reguló el trabajo de niños y mujeres. Enmiendas posteriores extendieron la protección hasta algunos empleados rurales y exigían que los patronos retuvieran los pagos sindicales de las nominas de salario.

En el código existían también protecciones para el patrono, y se incluyeron intencionalmente algunas escapatorias para prevenir las desestabilización de la producción por ejemplo, la sindicalización en el campo estaba prohibida excepto en las grandes haciendas a menos que las huelgas interrumpieran las cosechas. Sin embargo el código fue de gran impacto en el campo en donde hasta entonces un campesino podía ser encarcelado sin no tenía su “tarjeta de trabajo” en donde indicaba que había contribuido el numero de días requeridos de trabajo forzado para enriquecer a los hacendados.

Todas las medidas tomadas por la administración de Arévalo, El Código de trabajo es la que llamo más la atención de Estados Unidos. Su texto hizo que el FBI quien era el responsable de la recopilación de información sobre América Latina, reuniera legajos sobre Arévalo y otros ministros importantes de su gobierno.

El arribo de los gobiernos revolucionarios en 1944, marco un cambio radical en materia de relaciones de trabajo; la legislación laboral se emitió con el propósito de responder a un nuevo estatuto jurídico, el derecho del trabajo; y así las disposiciones en este campo ya tienen un significado; lógicamente se hacia

necesario fortalecer las entidades administrativas encargadas de los aspectos laborales creando los respectivos mecanismos. El primer antecedente administrativo laboral que encontramos en esta época está contenido en el decreto No. 46 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 26 de diciembre de 1944, publicado el mismo día, emitido para el mejor desempeño de los negocios de la administración pública organizando el poder ejecutivo a través de secretarías de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, la cual sustituyó a la de Gobernación y Justicia.

Al día siguiente, el 27 de diciembre de 1944 se emitió el decreto No. 47 Ley orgánica del Poder Ejecutivo que en su Artículo 7º. Estableció que "las funciones administrativas de las secretarías se ejercen: I en relación con las dependencias organismos, funcionarios y empleados públicos; y II en relación con los particulares" en su Artículo 16. establecía que las secretarías, entre las que se cuenta la de Gobernación, Trabajo y Previsión Social tendrán las atribuciones siguientes: " los negocios relativos al buen gobierno, al orden público y los cultos; el estudio, la dirección y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y a la previsión social; al desarrollo, mejoramiento y aplicación de las leyes referentes a estas materias y fundamentalmente las que tengan por objeto fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores".

Esta organización se modificó el 27 de abril de 1945, mediante decreto 93 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo y que a la fecha se mantiene vigente. Mediante este decreto, el organismo ejecutivo para el despacho de sus negocios se organizó por medio de MINISTERIOS determinando las funciones y atribuciones de cada uno de ellos. Entre los nueve ministerios contemplados, se incluyó el de Economía y Trabajo, que además de las funciones económicas propias de dicho ministerio, también quedó encargado de todos los asuntos administrativos de trabajo.

Sin embargo, la importancia del derecho de trabajo requería un ente administrativo propio; razón por la cual, con la promulgación del primer código de Trabajo, contenido en el decreto 330 del Congreso de la Republica se incluyo en el titulo noveno la organización administrativa de trabajo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la inspección general de trabajo

La verdadera fecha de creación del Ministerio de Trabajo, así como su nombre, han sido objeto de distintos análisis. El Ministerio de trabajo y Previsión Social fue creado el 8 de febrero de 1947, con la emisión que hiciera el Congreso de la Republica del decreto 330, Código de Trabajo, que cobro vigencia el 1 de mayo de 1947 y que claramente en su Artículo 274 estableció " El Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y la previsión social;..." Sin embargo, sus funciones continuaron desarrollándose dentro del marco del Ministerio de Economía y Trabajo, por tal razón, en el Artículo II de las disposiciones transitorias del mismo código se dispuso: " El actual Ministerio de Economía y Trabajo debe de asumir las funciones que este Código señala para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social durante todo el tiempo que el organismo Ejecutivo no crea conveniente hacer la separación que proceda. Cuando esta última se haga, debe introducirse en las disposiciones legales vigentes los cambios pertinentes para que cada Ministerio se llame con el correcto nombre que le corresponda.

La conformación del ente administrativo encargado de los asuntos de trabajo, no se hizo sino hasta el 15 de octubre de 1956 fecha en la cual mediante el decreto 1117 del Congreso de la Republica, publicado en el diario oficial el 17 de octubre de 1956, y que cobro vigencia el 18 de octubre del mismo año se estableció el Ministerio de Trabajo; sin embargo aquí surge otra situación digna de análisis el decreto número 1117, regulaba en el Artículo uno que "se crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social"

El 29 de abril de 1961 se emitió el decreto 1441 del Congreso de la Republica, que contiene las modificaciones mas grandes que ha sufrido el Código de Trabajo; en este decreto, nuevamente se designa al Ministerio de Trabajo como de Previsión Social y a partir de esa fecha, ya se uniforma dicho nombre, en documentos actuaciones y entidades relacionadas.

Algunas ediciones publicadas a partir de 1956 sobre todo del propio decreto 1117 denominan equivocadamente al Ministerio como de Previsión Social, lo que no corresponde al nombre real. En síntesis, podría decirse que cronológicamente las entidades administrativas han estado representadas por: La secretaria de Estado en el Despacho de Gobernación, Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Economía y Trabajo; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

3.3 Evolución de la inspección general de trabajo en Guatemala:

Al finalizar el siglo XIX la actividad sancionatoria del Estado, que estaba limitada exclusivamente a aquello que se refiere a la seguridad de los derechos adquiridos y a la libertad económica, se desplaza hacia la defensa y custodia de otros bienes jurídicos. Esta nueva apertura de la actividad estatal se amplía en el siglo XX hacia los rubros, en especial al trabajo y el trabajador que son motivo de esta nueva política, de la poca simpática función policial del Estado gendarme. Esta despreciada actividad publica por parte del movimiento obrero, al correr de los tiempos ocupara un lugar destacado en el estudio de la nueva disciplina jurídica del derecho laboral. La denominación y el régimen jurídico que representa la política del trabajo se introduce con cierta timidez en la doctrina y lo hace mal acompañada con la expresión de derecho penal del trabajo. Aunque los doctrinarios se apresuran a dividirla bajo dos aspectos. Uno que corresponde al Código Penal, mejor dicho al derecho penal, y otro que se ubica dentro de la actividad administrativa en su faz represiva, es decir el derecho contravencional administrativo

A lo largo de la historia de nuestro país se han generado leyes y normas que regulan la relación laboral entre patronos y trabajadores sin embargo la historia nos revela que en la mayoría de casos estas leyes o normas han respondido a los intereses de los patronos y no al de los trabajadores en 1873 durante el gobierno de Justo Rufino Barrios salio el llamado "mandamiento de los indios" el cual fue enviado a los jefes políticos que debían de proporcionar a los dueños de las fincas el numero necesario de mozos que fueran necesarios para el trabajo de la finca; en 1876 se dicta el decreto 163, que imponía de cuatro meses a un año de trabajos forzados a los ladrones o dañadores de plantíos de café; en 1877 se emitió el decreto gubernativo 176 que contiene el Código Civil, mismo que regulaba los asuntos relacionados con el trabajo en esa época existía un documento llamado " contrato de locación de servicios" en el cual el trabajador se alquilaba durante un tiempo para prestar sus servicios, en esta época el trabajador era considerado como un objeto, y el contrato respondia mas a los intereses del patrono que a los del trabajador, en ese mismo año se emite el decreto 177 denominado "reglamento de los jornaleros" en donde se regulaba la relacion agrícola y se establecía a través de otras formas como: el colonato, el libreto y el mandamiento de los jornaleros.

El colonato: es el jornalero que vive en la finca y trabaja en ella cuando el patrono se lo solicita, sin tener el trabajador la garantía de un trabajo permanente.

Libreto de Trabajo: era el documento donde se registraban los contratos de trabajo que el campesino había tenido durante un año, lo cual evitaba caer en manos de la justicia bajo la acusación de vagancia.

Mandamiento de jornaleros: este reglamento era para que un jornalero habilitado por un patrono no fuera comprometido por un mandamiento solicitado por otro, se concedió el derecho al primer patrono de reclamarlo y la autorización de la autoridad de entregarlo.

Durante años prevalecieron estas formas de relación laboral que fomentaban los trabajos forzados, salarios injustos, opresión, represión y persecución del trabajador principalmente el del campo; en 1903 se reconoce lo miserable de los salarios y se fija a partir del 1 de septiembre el precio del jornal en el campo de 12 reales aunque unos meses después el gobierno da marcha atrás en esta disposición y libera los precios de estos salarios en los contratos de trabajo; en 1906 por medio del decreto gubernativo No. 699 se emite la ley protectora del obrero, que en síntesis trataba de crear un seguro contra riesgos profesionales, siendo en consecuencia, el primer antecedente importante de la seguridad social; En 1923 durante el gobierno de José María Orellana, se emitió el decreto No. 843 por medio del cual se prohíbe el derecho de huelga a los trabajadores públicos, en este mismo año nuestro país tuvo influencia de la Convención Centroamericana para unificar las leyes protectoras de obreros y trabajadores, la cual se llevo a cabo en Washington, aprobada en Guatemala por medio del decreto legislativo 1385 del 14 de mayo de 1925, en esta convención se estableció una serie de beneficios para los trabajadores, entre los que se pueden mencionar: la prohibición de trabajos forzados para mujeres y menores de edad, el descanso semanal, el seguro obligatorio para riesgos como maternidad, invalidez por accidente, responsabilidad patronal por accidente entre otros.

El control y suministro de la fuerza de trabajo se había delegado en años anteriores sobre los finqueros que ejercían presiones sobre los jefes políticos; el control de los mandamientos de mozos generalmente lo ejercieron los hacendados gracias al fortalecimiento del poder regional. En el período 1931-1944 se modifica la legislación que existía al respecto, con el fin de que el ejecutivo centralizara dichas funciones y se siguiera suministrando la fuerza de trabajo en un forma mas eficiente para las haciendas cafetaleras.

Derrocado Manuel Estrada Cabrera asume el poder don Carlos Herrera, terrateniente, hombre de negocios y representante del grupo de conservadores que

perteneían al movimiento es aquí donde se crean instituciones tendientes a defender la vida, la salud, y el trabajo de los asalariados.

En el periodo del General Jorge Ubico Castañeda, quien establece otra dictadura de 13 años con 5 meses, en donde se clausura la Escuela Normal Superior, se militarizan institutos educativos, se elimina la Autonomía Universitaria, y en el plano laboral sustento su política de gobierno en leyes con sus respectivos reglamentos como lo fueron la ley contra la vagancia, la ley de vialidad y la creación de cedula de vecindad, los cuales fueron efectivos mientras los cuerpos represivos del gobierno mantuvieran a la población sometida a un régimen de terror, temerosa que a la mínima falta fueran duramente castigados o hechos prisioneros.

Durante la llamada época de la revolución, la cual inicio en junio de 1944, se promovieron propuestas importantes, en cuanto a mejorar los derechos de los trabajadores por lo que en el año de 1945 La Asamblea Nacional Constituyente emitió una nueva Constitución y el 23 de marzo de ese mismo año se abolió el trabajo forzado de los indígenas, mediante el decreto que suprimió definitivamente los envíos de indígenas forzados con el pretexto de vagancia, terminando así, en cierta medida, con una manifestación de explotación cruel que se venia implementando desde los repartimientos coloniales; y es aquí donde por primera vez aparece el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y sus dependencias tales como:

- La inspección general de trabajo y departamento administrativo, lo que actualmente hoy es la dirección general de trabajo
- Los tribunales de Trabajo y Previsión Social.

En 1944 cuando arribo los gobiernos revolucionarios con la promulgación de la Constitución de 1945, del Código de Trabajo y la Ley de Seguridad Social imponía, por primera vez en la historia de Guatemala el reajuste equitativo de salarios y en general la humanización de las condiciones laborales en la ciudad y en el campo

El 27 de diciembre de 1944 se emitió el decreto No. 47 cambio la organización administrativa del estado, con lo cual los asuntos de trabajo pasaron a la secretaria de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, en donde se estableció en su Artículo 16 "que las secretarías de Trabajo y Previsión Social tendrá las atribuciones siguientes: El estudio, dirección y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y a la previsión social; desarrollo mejoramiento y aplicación de las leyes referentes a estas materias.

Sin embargo por la importancia del derecho de trabajo requería de un ente administrativo propio, por lo que se en la promulgación del primer Código de Trabajo se incluyó la organización de la administración de trabajo.

La conformación del ente administrativo encargado de los asuntos de trabajo se hizo hasta el 15 de octubre de 1956, fecha en la cual mediante el Decreto No. 1117 del Congreso de la Republica.

3.4 Regulación Legal:

La Inspección General de trabajo se encuentra regulada en el capítulo segundo, título noveno del decreto 1441 del Congreso de la Republica, específicamente en el Artículo 278, en donde se establece que la Inspección General de trabajo es la dependencia de velar por medio de su cuerpo de inspectores, porque patronos y trabajadores y organizaciones sindicales cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social vigente o que se emitan en el futuro.

3.4.1 Organización de la inspección general de trabajo

La inspección general de trabajo para desempeñar su cometido, está organizada administrativamente en la forma siguiente:

a) Inspectoría general, que funciona con las siguientes funciones:

a.a) Sección Administrativa Central

a.a.a) Sección de cálculo de prestaciones laborales

a.a.b) Sección de conciliaciones

a.a.c) Sección de visitaduría

a.a.d) unidad de reglamentos interiores de trabajo.

a.a.e) sección de Asesoría Jurídica.

a.b) Sección de mujeres y menores; y

b) Cuatro subinspectorías generales distribuidas en zonas, operando cada una de ellas con las siguientes secciones

b.a) Secretaría

b.b) Sección de Industria y Comercio

b.c) Sección de Agricultura y ganadería

3.5 Atribuciones de la inspección general de trabajo

La inspección general de trabajo tiene carácter de asesoría técnica del Ministerio de Trabajo, a este efecto debe evacuar consultas planteadas sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

Conoce casos de trabajadores que han sido despedidos, trata de avenir a las partes empleadora y trabajadora a un arreglo cordial y directo entre ambos. Conoce e interviene en casos de incumplimiento de pago de salarios, incumplimiento de pago de salarios mínimos, y del pago de bonificaciones de ley. Interviene en caso de que las mujeres en estado de preñez o periodo de lactancia sean despedidas de sus empleos. Interviene de oficio en los lugares de trabajo con el objeto de realizar una inspección total de documentación laboral de patronos o empresas, con carácter preventivo. Realiza cálculos de prestaciones a que tiene derecho el trabajador o trabajadora al momento de finalizar su relación laboral. Así mismo extiende

autorización a menores de 14 años de edad para poder trabajar en empresas o comercios, velando por su protección de acuerdo a su edad, condición de estado físico, desarrollo intelectual y moral. La Inspección General de Trabajo debe de ser tenida como parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico que figuren trabajadores menores de edad o trabajadores cuya relación de trabajo haya terminado sin el pago procedente de prestaciones laborales. Esta obligada a promover o realizar la sustanciación y finalización de los procedimientos por faltas de trabajo que denuncien los inspectores de trabajo y trabajadores sociales y, procurar la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores. Y las demás actividades indicadas en el Artículo 281 del Código de Trabajo.

Actualmente en el cumplimiento de sus funciones que las leyes del país asignan a la inspección general de trabajo. Como dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se emprende un programa de divulgación de los derechos y obligaciones que corresponden a los trabajadores, trabajadoras y empleadores, por la necesidad de que los involucrados en las relaciones laborales, mediante el conocimiento adecuado de sus derechos y obligaciones, desarrollen las mismas en un ambiente de armonía y respeto que necesariamente ha de favorecer al sector laboral y al proceso productivo del país por lo que se han dado la tarea de publicar cartillas laborales o manuales de de los derechos y obligaciones laborales los cuales son repartidos a todos los usuarios que utilizan los servicios de este órgano administrativo.

3.5.1. Sección de cálculo de prestaciones laborales:

Esta unidad tiene a su cargo el cálculo de las prestaciones a las que tiene derecho el trabajador o trabajadora al momento de finalizar su relación laboral.

Pasos para el cálculo de prestaciones del usuario:

- El usuario se presenta con su cédula de vecindad ante un inspector que se encuentra en la sección de cálculo de prestaciones exponiéndole su situación laboral que sostiene con la parte ex empleadora.
- El inspector de trabajo le solicita que le proporcione todos los datos relacionados con su relación laboral entre las cuales figuran los siguientes datos:
 - Nombre completo del usuario
 - Dirección de su domicilio
 - Edad
 - Estado civil
 - Nombre de la empresa donde laboro o nombre del ex empleador
 - Fecha que inicio de su relación laboral
 - Fecha de terminación de su relación laboral
 - Forma en que termino la relación laboral (Si fue renuncia o si fue despido)
 - Cual era el salario ordinario que el trabajador percibía mensualmente.
 - Si le hicieron efectivas sus vacaciones
 - Si le hicieron efectivo su aguinaldo
 - Si hacían efectivo la bonificación incentivo
 - Si le hicieron efectivo la bonificación anual
 - Si gozaba de algunas ventajas económicas
 - si tenía horas extras pendientes de pago.
 - Si tiene algún salario pendiente de pago.
- Los datos solicitados anteriormente son ingresados a sistema de la computadora en donde automáticamente le realiza el cálculo de sus prestaciones laborales.
- El calculo de las prestaciones laborales son impresas en hojas de bond; y, en la cual se le advierte al usuario de que los datos que allí se consignan

en dicha hoja con respecto a las prestaciones pueden sufrir alteraciones por no haberse consignado datos verdaderos cuando le fueron solicitados.

3.5.2. Sección de conciliaciones:

Conoce de casos de trabajadores que han sido despedidos o que han renunciado, a quienes la parte empleadora no les han hecho efectivo sus prestaciones laborales correspondientes.

La sección de Conciliaciones trata de avenir a las partes (empleadora y trabajadora) para que puedan llegar a un arreglo conciliatorio entre ambos. Este acuerdo no debe de ser menor las garantías mínimas que se establecen en la constitución de la republica y las demás leyes laborales,

Estas funciones anteriormente descritas se llevan a cabo mediante audiencias conciliatorias, a las cuales deben de asistir el empleado y la parte patronal, y donde el inspector de trabajo puede fijar audiencias hasta tres veces, cuando el patrono no comparece a la audiencia, si así lo considere y lo solicite el empleado.

Pasos que debe de seguir el usuario en la sección de conciliaciones

Después de que una persona se ha presentado ante su ex patrono y no le hizo efectivo el pago de sus prestaciones laborales, puede presentarse ante la inspección general de trabajo, donde se le asigna un inspector de trabajo, persona que será la encargada de tramitar un procedimiento administrativo, en contra de la parte empleadora, para que puedan llegar a una conciliación con el usuario

- El usuario se presenta al segundo nivel ante una persona que es la encargada de adjudicarlo con algún inspector de trabajo los inspectores de trabajo según sea su caso.

- Después de haberle sido asignado un inspector de trabajo el usuario se presenta ante él , y le expone su caso, además le tiene que presentar la hoja de cálculo de prestaciones laborales.
- El inspector después de haber escuchado al usuario redacta una acta , en donde señala día y hora para que las partes comparezcan a una audiencia conciliatoria .
- El inspector de trabajo, elabora una citación para que comparezca la parte patronal a la audiencia conciliatoria, así mismo elabora un telegrama para que comparezca parte trabajadora para que comparezca a la audiencia conciliatoria.
- Audiencia conciliatoria. Al iniciarse la audiencia conciliatoria el inspector de trabajo procura avenir a las partes proponiéndoles formulas equánimes de conciliación y aprobara cualquier forma de arreglo en que convinieren, (como los convenios de pago los cuales tendrán carácter de título ejecutivo) siempre que estos no contrarié a las leyes laborales.

-*- Cuando las partes llegan a un convenio el expediente se archiva y se da por terminado administrativamente.

-*- Al no llegar a ningún convenio, el inspector de trabajo puede dar cita para otra audiencia o da por agotada la vía conciliatoria. Y le informa a la parte trabajadora que puede interponer un proceso judicial contra su ex patrono.

En la sección de conciliaciones, se encuentra la dependencia de notificaciones, donde inspectores de trabajo, son los encargados de entregar las citaciones y notificaciones relacionadas con las reclamaciones de prestaciones laborales que hacen los trabajadores(as) así como también las resoluciones que anteriormente emitía la sección de Sanciones Administrativas, por el incumplimiento de las leyes laborales.

3.5.3. Sección de sanciones:

(Sección que se encuentra disuelta)

Anteriormente existía la sección de sanciones que era la encargada de velar por la correcta aplicación de las sanciones por faltas laborales de los empleadores de acuerdo a lo establecido.

Entre las sanciones administrativas que imponía la Inspección General de Trabajo a los infractores estaban:

- Cuando la resolución este firme y se impone al patrono la obligación de pagar a los trabajadores, los salarios indemnizaciones y demás prestaciones laborales y este no le diere cumplimiento a dicha resolución dentro del plazo que se haya fijado, será sancionado con la imposición de una multa entre seis y dieciocho salario mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.
- Toda violación a una disposición prohibitiva dará lugar a la imposición de una multa entre tres y catorce salarios mínimos mensuales vigentes para la actividades no agrícolas.
- Toda violación a una disposición preceptiva del titulo tercero del código de trabajo u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referentes a salarios jornadas o descansos que haga algún patrono dará lugar a la imposición de una multa entre tres y doce salarios mínimos mensuales vigentes para la actividades no agrícolas.
- Las violaciones a las disposiciones preceptivas titulo quinto u otra ley o disposición de trabajo y previsión social referente a higiene y seguridad dará lugar a la imposición de una multa entre seis y catorce salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.
- Las violaciones a las disposiciones preceptivas del titulo séptimo (Artículo 256 del código de trabajo u otra ley de trabajo y previsión social referente a

Huelga o Paro que dará lugar a una multa de dos y diez salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas.

- Las violaciones a las disposiciones de los Artículos 31, 87 y 281 inciso m) del código de trabajo da lugar a una aplicación de las multas establecidas en el inciso anterior según se trate de patronos o trabajadores.
- Toda violación a cualquier disposición preceptiva del código de trabajo no prevista por los incisos anteriores u otra ley o disposición de trabajo y previsión social, dará lugar a la imposición de una multa entre dos y nueve salarios mínimos mensuales, si se trata de patronos, y de diez a veinte salarios mínimos diarios si se trata de trabajadores

Procedimiento que se seguía en la inspección general de trabajo por medio de la sección de sanciones, para aplicación de sanciones administrativas.

- Para iniciar el procedimiento de la sanción administrativa prescribía en los seis meses; contados a partir del momento en que se hubiere cometido la infracción.
- Dentro de los límites que señalaba el Artículo 272 del Código de Trabajo, la inspección general de trabajo debe determinar la sanción administrativa, tomando en cuenta las circunstancias económicas y los medios de subsistencia del sancionado, los antecedentes y condiciones personales de este, 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 incrementaba en un 50% la multa incurrida. No había reincidencia cuando transcurría el plazo de un año entre la fecha que se hizo efectiva la multa impuesta y la fecha de la comisión de la nueva falta.
- Cuando el sancionado sea el patrono las multas se impondrán a este, 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

hubieran podido realizar. El patrono debe ser tenido como parte en el proceso correspondiente.

Formas de iniciar el procedimiento administrativo para sancionar las faltas:

Fase I

El proceso se iniciaba ya sea de oficio cuando eran redactadas por los inspectores de trabajo y trabajadores sociales o por denuncia, cuando las personas hacían de conocimiento a los inspectores de trabajo o trabajadores sociales de cualquier infracción que cometían los patronos en contra de las leyes de trabajo y de previsión social; esta denuncia podía ser verbal o por escrito.

Fase II

Se procede a la calificación jurídica y legal de la infracción o violación.

Fase III

- a) Una vez que la existencia de la falta haya sido establecida por la Inspección general de trabajo, directamente o por medio de cualquiera de sus delegaciones se dictaba la resolución que corresponde imponiendo la sanción administrativa y fijando plazo para su cumplimiento.
- b) Se notificaba la resolución.
- c) Dentro del plazo fijado en la resolución el infractor debía hacer efectivo el pago de la sanción administrativa impuesta.

En caso de que no se hiciera efectiva la sanción administrativa por el infractor se inicia un procedimiento ejecutivo laboral.

Lamentablemente con la publicación emitida en el Diario Oficial el día 15 de Noviembre del 2004 fue declarada inconstitucional parcialmente las acciones del decreto 18-2001, que reformó al código de trabajo decreto 1441 del congreso de la República, como consecuencia se declaran inconstitucionales los Artículos 92 en la expresión "solidariamente" que reformó el Artículo 81 del Código de Trabajo; b) 13 último párrafo que reformó el Artículo 243 del Código de Trabajo; c) 15 párrafo segundo 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 dictara 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 tienen categoría de título ejecutivo" y los párrafos cuarto, quinto y sexto, que reformó el Artículo 269 del código de trabajo d) 16 literal b) en la frase que dice "la inspección general de trabajo que reformó el Artículo 81 del código de trabajo, lo que dio lugar a la disolución de la sección de sanciones administrativas, de la inspección general de trabajo.

En la actualidad la sección de conciliaciones se le delegó esta función a la cual se les envió una circular de fecha 22 de noviembre del 2004; En la misma se especifica la forma de cómo se hará efectivo el cobro a las personas infractoras de las normas laborales.

3. 5.4. Sección de visitaduría:

(Ex fiscalía laboral) es la unidad que conoce e interviene en los siguientes casos:

- Incumplimiento en el pago de salarios
- Incumplimiento en el pago de salarios mínimos
- Incumplimiento en el pago de las bonificaciones de ley

- Interviene en el caso de que las mujeres en estado de preñez o periodo de lactancia sean despedidas de sus empleos
- Controla la situación jurídica de los trabajadores extranjeros que laboran en el país
- Interviene de oficio en los lugares de trabajo con el objeto de hacer una inspección total de la documentación laboral de patrono o empresas con carácter preventivo.
- intervenir en conflictos colectivos de condiciones de trabajo
- realizar recuentos de personal en caso de huelga.

Pasos que se siguen en la sección de visitaduría:

- El usuario plantea su denuncia ante la dependencia de consultas en donde se le llena una boleta que contiene todos los datos donde se encuentra ubicada la empresa quien hizo la denuncia ; y si el trabajador no desea dar su nombre por miedo de represalias se plantea que es una denuncia anónima.
- Las denuncias son adjudicadas a los inspectores encargados de hacer las visitas a las empresas.
- El inspector de trabajo se presenta en el lugar o centro de trabajo y, dependiendo el caso denunciado, procede mediante acta, previniendo al patrono de que cumpla con lo que establecen las leyes laborales.

Visitas que se hacen cuando hay despido de trabajadoras en estado de gravidez y época de lactancia:

- Estado de gravidez
- El inspector se constituye en el lugar o centro de trabajo y procede mediante acta de la siguiente manera.
- Establece el vínculo laboral entre la denunciante y el patrono.
- En caso que la trabajadora no presente señales evidentes de estar embarazada debe de solicitar a esta un certificado medico que compruebe su estado.

- El inspector debe de establecer si existe o no despido y en el caso de que si existiere el despido debe proceder de la siguiente manera:
 - Revisar si la trabajadora cumplió con los avisos que ordena la ley (Artículo 151 literal "d" del código de trabajo) en caso afirmativo prevenir al patrono la inmediata reinstalación de la trabajadora despedida y hacerle ver que no debe tomar represalias por ese hecho.
 - Si el patrono se niega a la reinstalación, hacerle saber a este que para despedir a una trabajadora en estado de gravidez debe gestionar su autorización ante los tribunales de trabajo y que su negativa conlleva la imposición de multas, la reinstalación inmediata por orden de un tribunal y el pago de los salarios dejados de percibir por la trabajadora y que en virtud de estar cometida la falta se procederá a presentar la denuncia ante los tribunales correspondientes.

Este mismo procedimiento se lleva cuando una persona es despedida en época de lactancia.

- Visita de oficio

El inspector de trabajo debe considerar que las inspecciones de oficio tienen por objeto efectuar una revisión completa de la documentación laboral con que cuenta un patrono, así como las condiciones en que el trabajo se ejecuta en determinado centro de trabajo; para el efecto el inspector debe de tomar en cuenta como mínimo de lo siguiente:

- El total de trabajadores guatemaltecos y extranjeros.
- Si se paga o no el salario mínimo.
- si se conceden descansos semanales, asuetos y vacaciones.
- si se llevan autorizados y al día los libros de salarios y de planillas.
- si se da protección física al trabajador en la ejecución de sus tareas.
- si se adoptan medidas de seguridad y higiene en la empresa, como la dotación de agua pura, buena luz, ventilación adecuada, etc.

- Si se observa medidas reglamentarias en escales y pasillos.
- Si se a los trabajadores de botiquín con medicinas de primeros auxilios.
- Si se cumple con el pago de los salarios en la forma pactada con los trabajadores y de manera puntual.
- Si se observa los horarios y jornadas de trabajo.
- Si se pagan horas extras de conformidad con las mismas jornadas.
- Si se han celebrado o no contratos individuales de trabajo.
- si se cumple o no con los pactos o convenios colectivos.
- si se concede media hora de descanso cuando existen jornadas continuas y si las mismas se pagan conforme el salario que devenga el trabajador.
- si se tiene o no autorización para trabajar días de asueto.
- si se lleva o no libro de salarios para trabajadores a domicilio.

1.5.4. Sección de asesoría jurídica:

Esta sección es la encargada de dar asesoría jurídica vía telefónica a todas las personas que lo solicitan ya sea patronos o trabajadores.

En esta sección también se encuentra dentro de ella el departamento encargado del estudio, análisis y aprobación de los reglamentos interiores de trabajo realizados por las diferentes empresas.

CAPITULO IV

4. Deficiencias e inoperancias de la Inspección General de Trabajo en el departamento de Guatemala

4.1 Deficiencias:

Para fortalecer la eficacia sancionatoria del Ministerio de Trabajo, a partir del año 2000 se ha dispuesto un mejor seguimiento de los juicios que se inician contra quienes la Inspección ha detectado incumplimientos en sus obligaciones laborales. Sin embargo, el objetivo perseguido se encuentra lejos de alcanzarse. Se detectan serias deficiencias en la ejecución de las políticas laborales definidas a nivel central. A pesar de los recursos financieros destinados a estos fines, las carencias materiales y también de personal son notorias, comprometiendo el cumplimiento adecuado de los servicios. A la insuficiencia de recursos humanos y materiales, que incluye desde equipo de oficina, transporte, falta de personal en general y calificado en particular y el excesivo centralismo en la toma de decisiones y la gestión y administración de los recursos financieros y materiales, se suma que no se han promovido mejoras para modificar el marco legal y reglamentario que fortalezca la capacidad sancionatoria del Ministerio; y a esto le agregamos que a la Inspección General de Trabajo se le suprimió la facultad de sancionar a las empresas que violaban las normas laborales, con la declaratoria de Inconstitucional del Decreto número 18-2001.

Lo señalado tiene una gran relevancia por cuanto buena parte de los objetivos de la política laboral enunciada, tanto en los documentos nacionales como en los acuerdos de paz, radican en un fortalecimiento de los servicios de la inspección de trabajo, especialmente en el control del cumplimiento de la normativa laboral.

Desde tiempos antiguos, en nuestro país se ha venido dando diferencias entre dos grupos sociales, los primeros son los patronos quienes son los que tienen la capacidad económica; y los segundos que pertenece a la mayoría de la población y

sin capacidad económica es la parte trabajadora quienes están sujetos a las disposiciones de la clase patronal y esto a venido formando los dos grupos antagónicos de la sociedad guatemalteca, por lo que es difícil en la Inspección General de Trabajo a que se pueda llegar a su principal objetivo que es la conciliación entre patronos y trabajadores.

Desde hace aproximadamente unos diez años, en Guatemala los gobiernos de turno no han puesto la mayor importancia a lo referente en materia laboral, lamentablemente nuestros jefes de estado han sido personas que pertenecen y representan al grupo patronal, dando apoyo a estos; lo que provoca de que no se tomen las medidas necesarias para el mejoramiento del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; a ellos como gobernantes no les conviene que dicho ministerio cuente con los recursos y medios necesarios para que pueda cumplir a cabalidad con sus atribuciones lo que da origen que la Inspección General de Trabajo no pueda cumplir sus principales objetivos; siendo este el principal factor que influyen en el incumplimiento de los mismos.

La falta de un buen presupuesto, da origen de que la Inspección General de Trabajo no cuente con recursos humanos capacitados, (inspectores de trabajo) ni los recursos materiales (mobiliario y equipo necesario) para el cumplimiento de sus atribuciones; impidiéndoles realizar su trabajo a cabalidad y el poco que pueden realizar lo hacen con muchas limitantes; muy aparte de esto existe otra limitante y es una motivación por parte de la Inspección General de Trabajo hacia sus empleados para desempeñen su trabajo.

Otro factor que se puede observar dentro de la Inspección General de Trabajo a nivel servidor publico es que la mayoría de los empleados perciben un salario muy bajo a comparación de otras instituciones publicas del estado, y muchos de ellos tienen mas de cinco años sin recibir un aumento en sus salarios, provocando que no desempeñen su trabajo con entusiasmo; Este mismo descontento que se encuentra

entre la mayoría de empleados en dicha institución, provocación la aceptación de sobornos por parte de la clase patronal para que no pongan de conocimiento de autoridad competente de las violaciones a las leyes laborales.

El mismo descontento que hay dentro del personal de la Inspección General de Trabajo ocasiono que a principios del mes de marzo de este año que la mayoría del personal aceptara un retiro voluntario, en donde más de 90 personas de diferentes secciones se retiraran de la Inspección General de Trabajo, ocasionando un problema mas serio y es el de que en muchas unidades solo se quedara una persona atendiendo al publico, por lo que se retrasaron todos los tramites administrativos, y en algunas unidades se llegaron a enfermar los empleados públicos por el estrés de la presión que se ejerce en ellos para que puedan cumplir con el trabajo administrativo; aparte de esto la información que esta siendo proporcionada hacia el publico que solicita los servicios de esta institución sea muchas veces insuficiente y en algunos casos hasta errónea. Esto también origino que las partidas presupuestarias de las personas que optaron el este retiro; se congelaran dando lugar de que no pueda contratarse mas personal para que puedan ocupar dichos puestos.

Por aparte, las funciones de la Inspección General de Trabajo a nivel nacional están divididas por 8 regiones(ver anexo 2), en la que la región I esta conformada solo por el departamento de Guatemala, a pesar de ser solo el departamento de Guatemala es en donde se concentra un 80% de fuentes de trabajo y donde se concentra la mayor parte de la población con capacidad de trabajar; sin dejar atrás la emigración interna que hay en Guatemala en donde las personas que viven en el interior de la republica buscan un empleo y emigran a la Ciudad con la idea que obtendrán un mejor empleo del que se les ofrece en su lugar de nacimiento, esto hace que poco a poco el trabajo sea escaso y sea mas vulnerable la violación de los derechos laborales; lo que da como resultado de que la Inspección General de Trabajo sea insuficiente para poder lograr su cometido; y la parte patronal se vale

de esta deficiencia para violar las normas y leyes laborales que protege a los trabajadores .

La Inspección General de Trabajo tiene una serie de factores y situaciones limitantes que al final hacen que los procesos que llevan sean ineficientes, y que no alcancen el objetivo de apoyar y proteger al trabajador y a la larga muchos de ellos desisten de los servicios de esta institución; entre los aspectos mas importantes que afectan el proceso se pueden apreciar los siguientes:

- ❖ EL Ministerio de Trabajo y Previsión Social no tiene un presupuesto suficiente para cubrir los costos de la inspección.
- ❖ Falta de presencia constante en los inspectores de trabajo en las empresas.
- ❖ Numero insuficiente de Inspectores de trabajo y la mala distribución para cubrir el área geográfica del departamento de Guatemala.
- ❖ Falta de Programas de Capacitación y actualización para mejorar la preparación y formación de los Inspectores de Trabajo.
- ❖ Existen prácticas de corrupción.
- ❖ La inspección General de Trabajo no cumple con la función protectora hacia los trabajadores.
- ❖ La Inspección General de Trabajo no fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de los patronos
- ❖ La super población trabajadora que se encuentra en el departamento de Guatemala.
- ❖ La emigración interno de la república.

En cuanto a la atención prioritaria de sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad, destaca positivamente la reciente convocatoria a distintos sectores efectuada por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a los efectos de la construcción de una política y un plan nacional de acción que permita erradicar la participación de la niñez en actividades laborales de alto riesgo. La concreción de esta iniciativa, la continuación y superación de otros esfuerzos que el mismo Ministerio despliega, así

como la entrada en vigencia de la nueva normativa jurídica reguladora de los derechos de la niñez, en consonancia con los preceptos de la Convención de los Derechos del Niño, se espera puedan contribuir significativamente a atender adecuadamente las necesidades de este sector

4.2 Inoperancias:

Entre las inoperancias de la Inspección General de Trabajo la mayor parte proviene de la misma falta de presupuesto en donde no tiene la capacidad para realizar especialmente las capacitaciones a inspectores de trabajo las cuales son programadas y por falta de recursos no pueden llevarse a cabo.

La falta de seguimiento de las denuncias presentadas ante ésta institución, por la falta de inspectores de trabajo especialmente en la sección de Visitaduría hace que no se pueden llevar a cabo las inspecciones correspondientes, lo que provoca de que un 30% de las denuncias queden engavetadas, o se lleven a cabo hasta dos meses después de presentadas las denuncias; esto también ocurre en la unidad de calculo de prestaciones laborales en donde al momento de solicitar los servicios el un trabajador tarda en ser atendido un promedio de dos a tres horas; por lo que la mayoría solo solicita que se realice su calculo de prestaciones, y al momento de presentárselo al patrono acepta lo que le ofrece el mismo y en muchas ocasiones este monto no llega a ser ni la mitad de lo que le correspondía al trabajador en concepto de prestaciones laborales; violándole así sus derechos laborales; Por aparte en la unidad de conciliaciones, por la misma carga de trabajo que hay y la masiva influencia de usuarios las audiencias conciliatorias son realizadas de un mes a un mes y medio de la fecha en que realizo la primera acta de adjudicación del usuario, esto provoca que un 35% de los trabajadores que se presentan a este departamento se desesperen y desistan tácitamente de este tramite y ya no comparezcan a la audiencia de conciliación programada por los inspectores de trabajo.

las inoperancias de la inspección general de trabajo se dan principalmente dentro de las unidades de cálculo de prestaciones, visitaduría y la sección de conciliaciones; unidades que tienen contacto directo con el público.

Otra inoperancia que vino a lapidar a la Inspección General de Trabajo es haber declarado inconstitucional general parcial los Artículos 2, 4, 6, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 22 y 23 del Decreto 18-2001 del Congreso de la República en donde se impugno todo lo relacionado al sistema sancionatorio que se había creado mediante dicho decreto; La competencia otorgada a la Inspección General de Trabajo para la imposición de sanciones administrativas por infracción a las normas laborales; lo anterior motivo a que se declarara inconstitucional entre otras las normas contenidas quedando el Código de Trabajo mutilado en cuanto al sistema sancionatorio; y a criterio personal, le quitaron una de las fuentes de ingresos con las que contaba ésta institución para mejorar sus servicios públicos, dándole esta fuente de ingresos al Organismo Judicial, y acumulándole más trabajo a los inspectores de trabajo que se encuentran en la unidad de conciliaciones porque ellos tienen que iniciar un incidente para que se puedan sancionar a los infractores de las normas y leyes laborales sea patronos o trabajadores.

Esto ha generado que la Inspección General de Trabajo solo cuente con el poco presupuesto que le es asignado a través del Ministerio de trabajo, y no pueda tener otras fuentes de ingresos.

Haciendo una comparación con otros países, especialmente con la inspección de trabajo de Estados Unidos a Guatemala le hace falta mucho por llegar a cumplir con sus principales objetivos, ya que en Estados Unidos las sanciones administrativas impuestas son muy elevadas, por lo que la mayoría de patronos tratan de no violar las leyes laborales; aunque en este país la Inspección de Trabajo, no sea de gran

magnitud, pero la misma cultura que se encuentra en el dicho país en donde si se cumplen la mayor parte de leyes, especialmente las leyes laborales.

La Inspección General de Trabajo también ha incumplido con los acuerdos de paz de 1996; en donde se radican en un fortalecimiento de los servicios de la inspección de trabajo, especialmente en el control del cumplimiento de la normativa laboral. Por otro lado el no poner en funcionamiento la escuela superior de mediación y conciliación, escuela que tiene como principal objetivo de capacitar al personal que mediará y conciliará situaciones conflictivas en el ámbito laboral, misma que fue creada pero nunca ha sido puesta en funcionamiento.

El proceso de modernismo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social la cual incluye la descentralización e incrementos de servicios especialmente en la Inspección General de Trabajo, no se ha llevado a cabo, perjudicando esto a los trabajadores que se encuentra en las orillas del departamento de Guatemala; que por no tener una oficina cercana a sus domicilios, prefieren ignorar las violaciones de sus derechos laborales, que acudir ante este organismo para solicitar asesoría legal.

CAPÍTULO V

Resultado de Trabajo de campo y análisis del mismo para obtención de las conclusiones respectivas; trabajo que se realizó con el apoyo del departamento de comunicación social y la dirección de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El trabajo de campo consistió, en una serie de entrevistas realizadas tanto a empleados de la Inspección General de Trabajo como al público que utiliza los servicios de esta institución.

La encuesta se realiza, para tener una idea en cuanto a una opinión más amplia sobre los principales factores que influyen en la Inspección General de Trabajo. Cabe indicar que se ha involucrado a un total de 60 personas entre las cuales 25 personas son funcionarios públicos que prestan sus servicios en la Inspección General de Trabajo, y 35 personas trabajadoras de las cuales 30 de ellas han utilizado el servicio de esta institución; y es donde se busca obtener una mejor visión de la realidad del desempeño de las funciones de esta institución, y sobre las deficiencias e inoperancias en que incurre la Inspección General de Trabajo al desempeñar sus funciones.

Tal como estuviera previsto en el respectivo plan de investigación, se procedió a la realización de la investigación de campo utilizando para ese efecto la técnica de entrevistas personales. Ello con el fin de obtener su parecer al respecto con base en su conocimiento y experiencia.

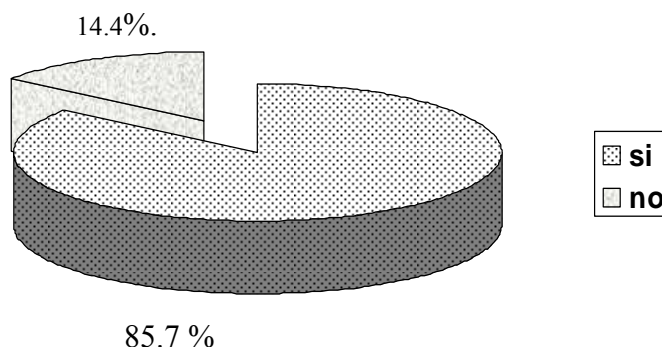
A continuación se presenta los resultados obtenidos del trabajo de campo realizado:

Encuestas dirigidas a trabajadores del departamento de Guatemala que utilizan el servicio de la Inspección General de Trabajo

Pregunta No. 1

¿Ha utilizado los servicios que presta la Inspección General de Trabajo?

Si a utilizado los servicios	30 personas	85.70%
No a utilizado los servicios	5 personas	14.40%
total de entrevistados	35 personas	100%

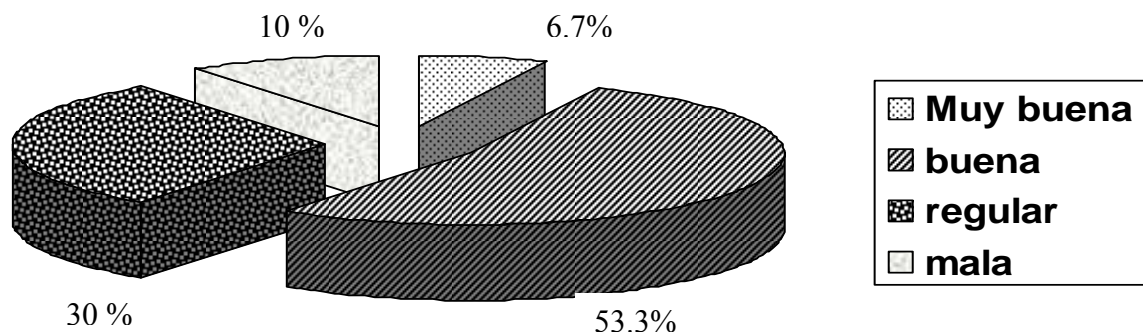


El 85.7 % de las personas entrevistadas, han utilizado los servicios que presta los de la Inspección General de Trabajo.

Pregunta No. 2

¿Cuál fue la atención que recibió por parte de los empleados de la Inspección General de Trabajo?

Muy buena	2 personas	6.70%
Buena	16 personas	53.30%
Regular	8 personas	30.00%
Mala	4 personas	10.00%
total de entrevistados	30 personas	100%



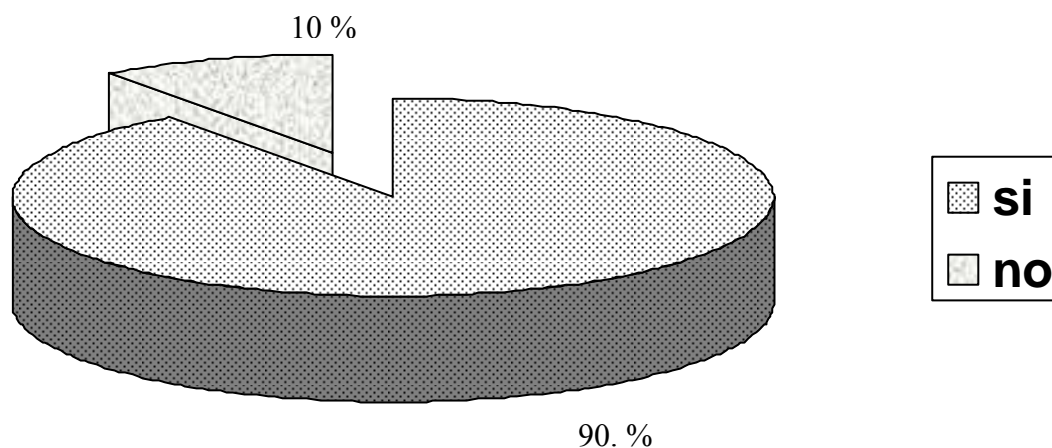
De los 30 entrevistados, el 53.3% ha tenido una atención buena por parte de los empleados de la Inspección General de Trabajo; pero hay que tomar en cuenta que un 30 % indica que la atención que recibió es regular, y un 10 % recibió una atención mala; por lo que se puede dar cuenta de que hay un poco de descontento entre los usuarios que se presentan a esta institución y el trato que reciben de parte de los empleados.

Esto provoca que muchas personas ya no vuelvan a solicitar los servicios de la Inspección General de Trabajo, y que acepten las malas condiciones de trabajo que les ofrecen los patronos.

Pregunta No. 3

¿Conoce de los servicios que tiene a disposición del público la Inspección General de Trabajo?

si los conoce	27 personas	90.00%
no los conoce	3 personas	10.00%
total de entrevistados	30 personas	100%



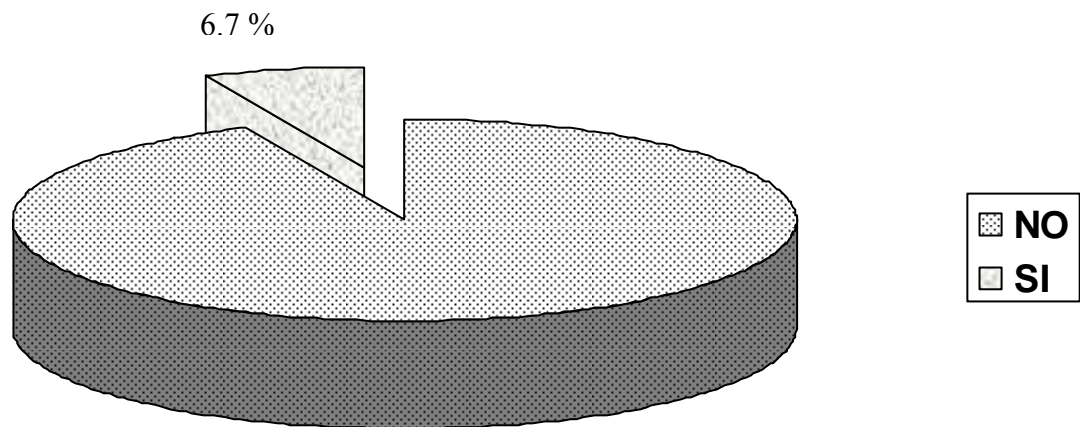
De las 30 personas entrevistadas, 27 personas indicaron que si conoce los servicios que presta la Inspección General de Trabajo, es decir el equivalente del 90 % mientras que el 10 % considera lo contrario.

Esto significa que la Inspección General de Trabajo no cuenta con medios de difusión para la comunidad sobre los servicios que presta; ni mucho menos sobre los derechos y obligaciones tanto de los patronos como de los trabajadores.

PREGUNTA No. 4

¿Considera usted que la Inspección General de Trabajo cumple a cabalidad con sus atribuciones establecidas?

NO	28 personas	93.30%
SI	2 personas	6.70%
total de entrevistados	30 personas	100%



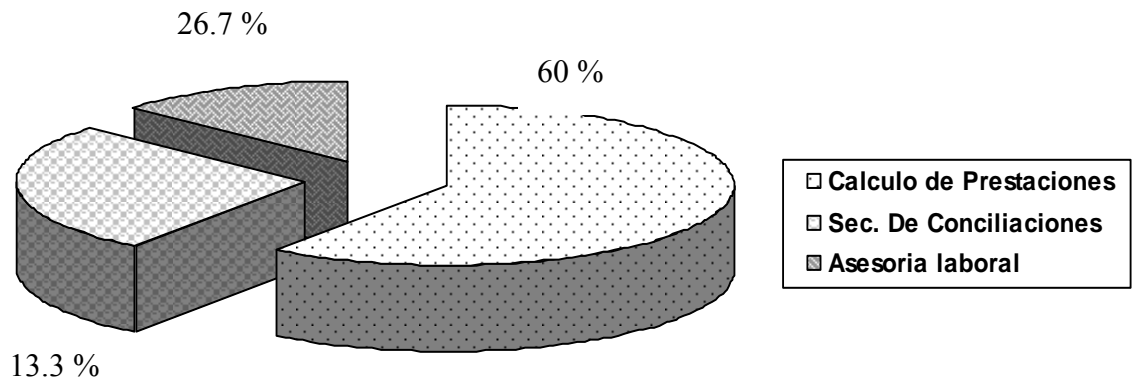
De los trabajadores entrevistados, 28 personas indicaron que la Inspección General de Trabajo, no cumple a cabalidad con las atribuciones establecidas en la ley a esta institución

El 93.3 % de las personas entrevistadas considera que la Inspección General de Trabajo, no cumple con todas sus obligaciones establecidas en la ley, lo que hace que exista entre la población un descontento con esta institución y su funcionamiento ante la sociedad guatemalteca especialmente en el departamento de Guatemala.

PREGUNTA No. 5

¿Servicio que solicito a la Inspección General de Trabajo?

Calculo de prestaciones	18 personas	60%
Unidad de Conciliaciones (reclamación de prestaciones laborales)	8 personas	26.70%
Asesoría Laboral (visitaduría y consultas laborales)	4 personas	13.3%
total de entrevistados	30 personas	100%

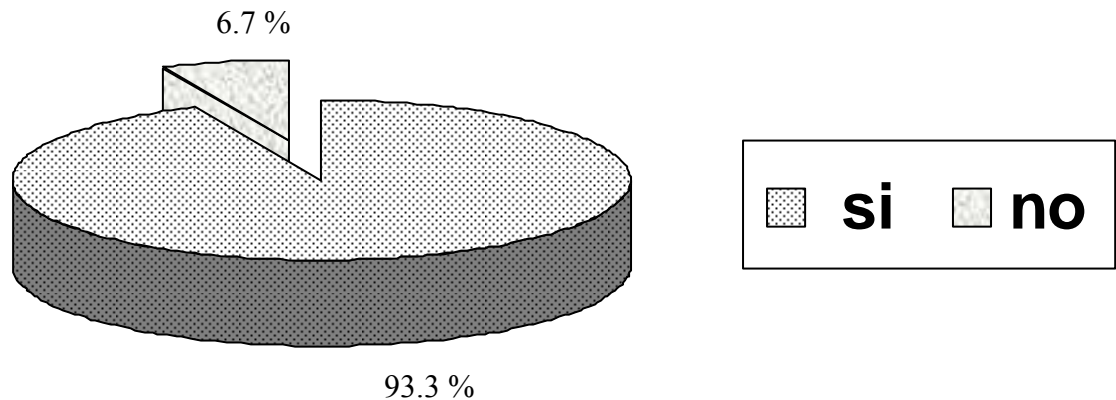


Como se puede apreciar en la gráfica, el 60 % de los entrevistados acuden a solicitar que se les realice el cálculo de sus prestaciones laborales, por haber terminado su relación laboral con su empleador; esto es que de 30 personas que acuden a la Inspección General de Trabajo 18 de ellas solicitan un cálculo de sus prestaciones laborales; otro de las unidades mas visitadas es la Sección de Conciliaciones, ya que representa un 26.7 % de las personas que acuden a esta institución se dirigen a la sección de conciliaciones; mientras que un porcentaje menor que es el de 13.3 % solicita asesoría laboral.

PREGUNTA No. 6

¿Considera usted que el personal que se encuentra en la Inspección General de Trabajo es suficiente para prestar el servicio publico de dicha institución?

si	2 personas	6.7 %
no	28 personas	93.3%
total de entrevistados	30 personas	100%

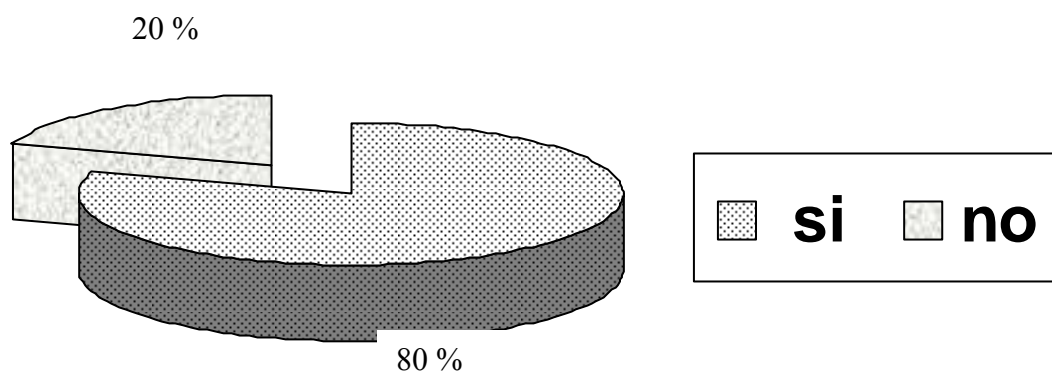


Se aprecia en este cuadro que la mayoría de los trabajadores entrevistados, 28 de 30 entrevistados consideran que la Inspección General de Trabajo no cuenta con el personal suficiente para prestar los servicios de esta institución, perteneciendo este grupo a un 93.3 % del total de las personas entrevistadas; y el restante que es una mínima parte del 6.7 % opina que si cuenta con el personal adecuado para atender al publico

PREGUNTA No. 7

¿Cree usted que el personal de la Inspección General de Trabajo se encuentra capacitado en leyes laborales?

si	24 personas	80.00%
no	6 personas	20.00%
total de entrevistados	30 personas	100%



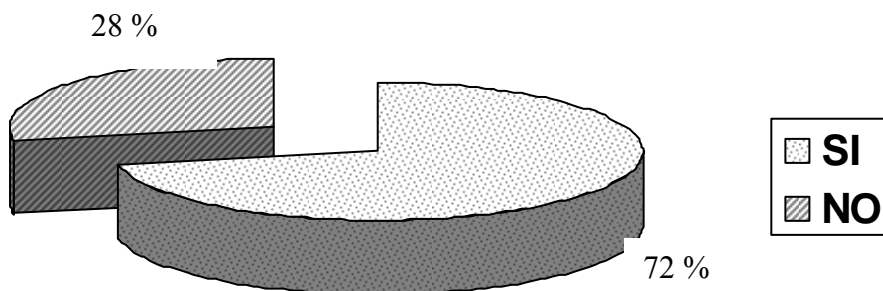
El 80 % de los entrevistados considera que el personal de la Inspección General de Trabajo si conoce las leyes laborales, pero un 20 % considera que el personal de esta institución ignora algunas normas principales del derecho de trabajo.

Encuestas que se realizaron con el apoyo del departamento de comunicación social y el departamento de estadística del ministerio de trabajo y previsión social a los empleados de la Inspección General de Trabajo.

Pregunta No. 1

¿Considera usted que la Inspección General de Trabajo cumple con sus funciones principales ante la población de Guatemala, principalmente en el departamento de Guatemala?

no	18 Personas	72%
si	7 Personas	28%
total de entrevistados	25 personas	100%



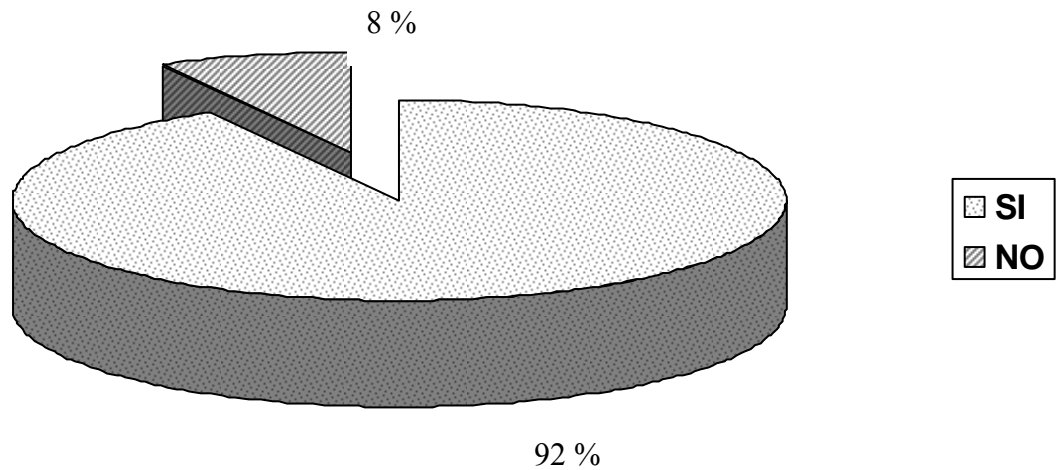
18 de los 25 empleados entrevistados, considera que la Inspección General de Trabajo no cumple con sus principales funciones ante la población del departamento de Guatemala; esto equivale que el 72 % de los empleados entrevistados.

El comentario que realizaron los entrevistados fue que de alguna forma u otra dejan de cumplir con sus atribuciones y no por negligencia sino porque a veces la misma carga de trabajo, como la falta de medios les impide realizar su trabajo.

Pregunta No. 2

¿Considera usted que la Inspección General de Trabajo cuenta con los Recursos necesarios para desempeñar sus funciones?

No	23 personas	92%
si	2 Personas	8%
total de entrevistados	25 personas	100%

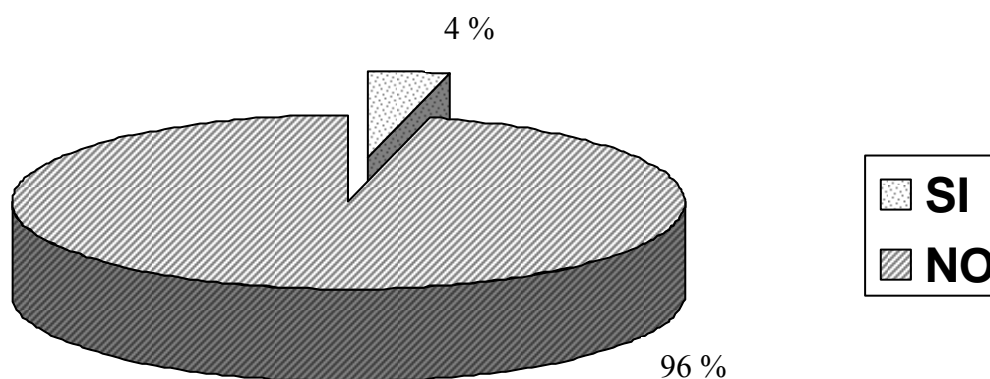


23 empleados de los 25 entrevistados consideran que de la Inspección General de Trabajo no cuenta con los recursos necesarios para brindar un mejor servicio en la Inspección General de trabajo. Lo que equivale a un 92 % mientras que un 8 % considera que si cuenta con los recursos necesarios para realizar sus funciones; entre los comentarios que se pudieron obtener con relación a esta pregunta fue de que hoy en día si cuentan con instalaciones adecuadas para brindar un mejor servicio, ya que cuando se encontraban en el edificio que se encuentra ubicado en la 6ta. Avenida y 14 calle, las instalaciones no eran acorde para atender a los usuarios.

Pregunta No. 3

¿Cree usted que el presupuesto asignado a la Inspección General de Trabajo a través del Ministerio de trabajo y Previsión Social es suficiente para que dicha institución cumpla con sus atribuciones?

No	24 personas	96%
si	1 Personas	4%
total de entrevistados	25 personas	100%

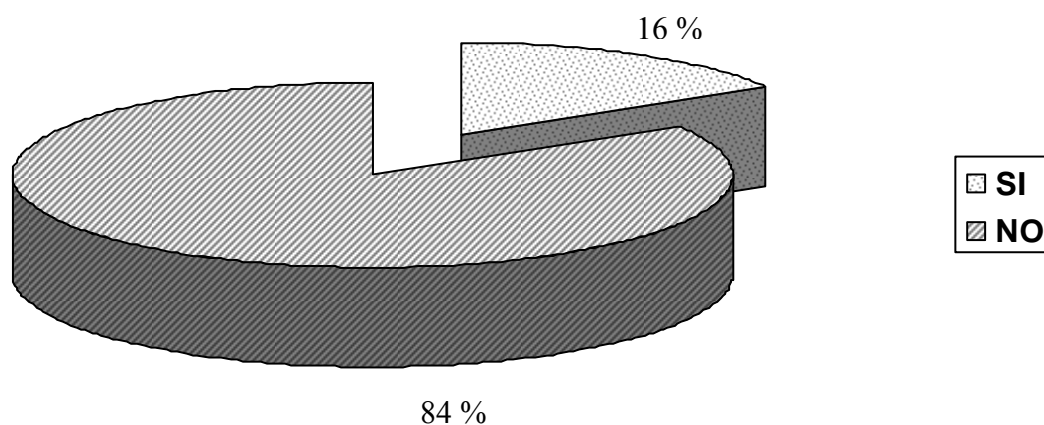


Como se puede apreciar en la gráfica anterior un 96 % de los empleados considera que el presupuesto asignado a este Ministerio es insuficiente, y especialmente uno de los mas bajos que hay dentro de todos los ministerios, y aparte de esto la mayor parte de este presupuesto asignado a la Inspección General de Trabajo se distribuye entre los mas altos funcionarios de esta institución dejando una mínima parte para las funciones en donde se atiende a la población.

Pregunta No. 4

¿Considera que el personal que se encuentra en la Inspección General de Trabajo es suficiente para atender al público que solicita los servicios de esta institución?

No	21 personas	84%
si	4 Personas	4%
total de entrevistados	25 personas	100%

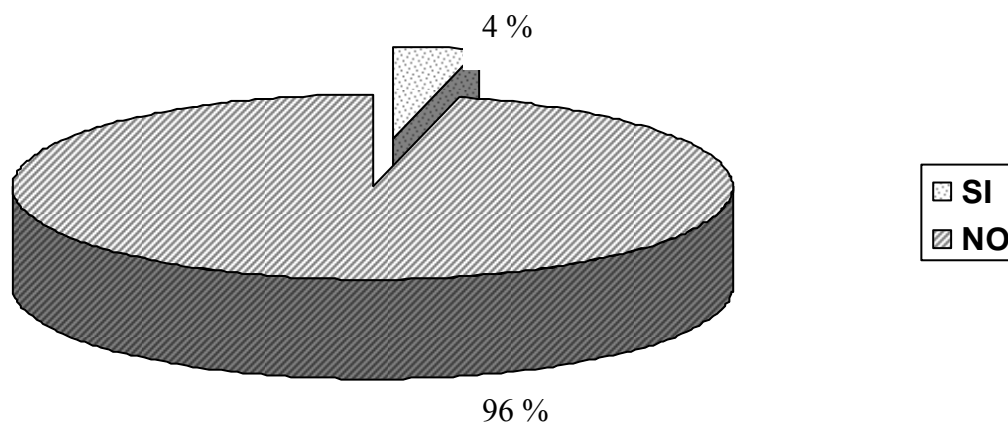


Un 84 % de los empleados entrevistados consideran que la Inspección General de Trabajo es insuficiente para ejercer. Dentro de los mismos empleados de esta institución se puede observar de que están consientes que la Inspección General de Trabajo, es un órgano insuficiente para que pueda desempeñar sus funciones ante la población, por la magnitud de trabajadores que solicitan sus servicios y por el poco personal que se encuentra actualmente en esta institución.

Pregunta No. 5

¿considera usted que el Gobierno de turno dignifica el trabajo de los empleados de la Inspección General de Trabajo?

no	24 Personas	96%
si	1 Persona	4%
total de entrevistados	25 personas	100%

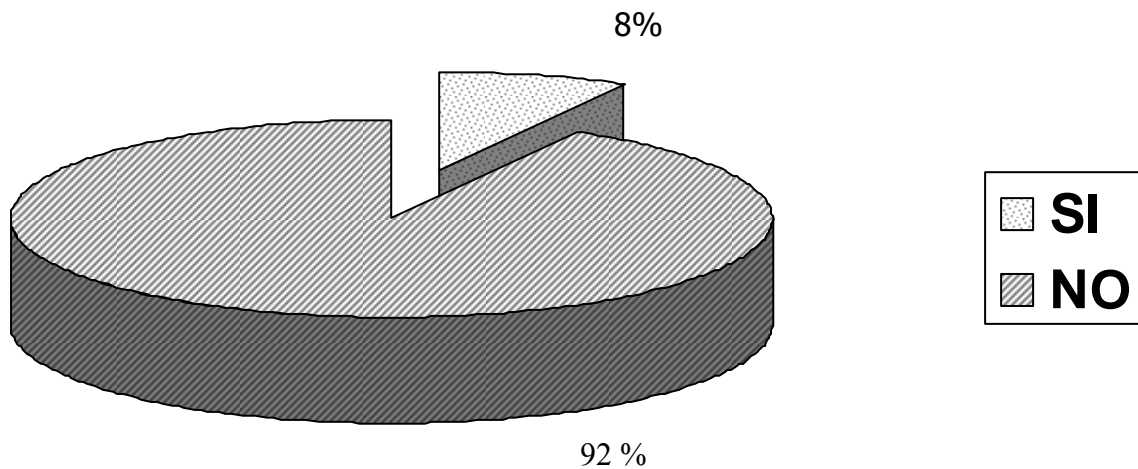


Como se puede analizar en la gráfica anterior que el 96 % de los empleados de la Inspección General de Trabajo entrevistados afirman que el gobierno actual no le a dado importancia a la dignificación del trabajo de los mismos. Esto provoca un descontento entre los empleados por lo que muchos realizan su trabajo solo por el hecho de hacerlo y no por hacer cumplir a cabalidad las normas y leyes laborales.

Pregunta No. 6

¿Conoce usted el contenido de los convenios No. 81, 129 y 150 de la Organización Internacional de Trabajo relativos a la Administración de Trabajo?

no	24 Personas	92%
si	2 Persona	8%
total de entrevistados	25 personas	100%

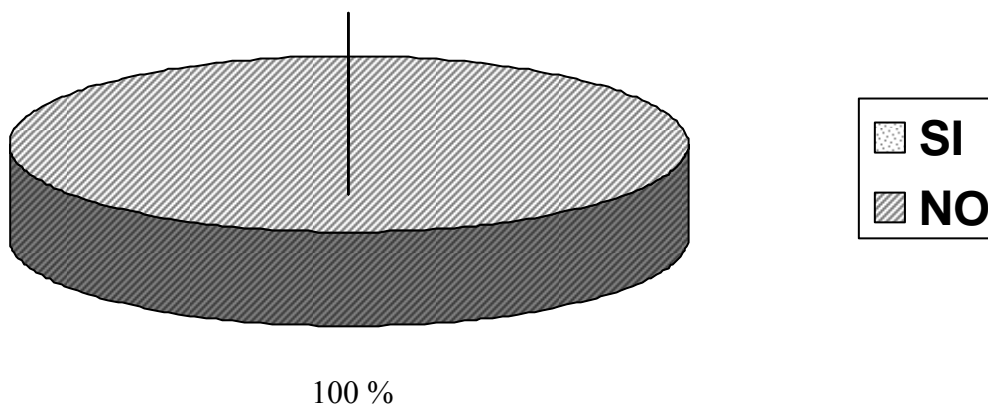


Como podemos apreciar en la gráfica anterior los Empleados de la Inspección General de Trabajo no conocen de los convenios que le dieron forma a la Inspección General de Trabajo, ni esta institución a hecho el esfuerzo de que dichos trabajadores conozcan de tales convenios que son de gran importancia para este órgano

Pregunta No. 7

¿Considera usted que la Inspección General de Trabajo cumple con velar que a sus propios empleados no se les violen sus derechos laborales?

no	25ersonas	100 %
si	0 persona	0%
total de entrevistados	25 personas	100%



Los 25 empleados encuestados afirmaron que la Inspección General de Trabajo no cumple con velar los derechos laborales de sus propios empleados, lo que hace pensar que si no cumple con sus propios trabajadores, como puede hacer cumplir las normas laborales a los patronos y trabajadores.

CONCLUSIONES

- 1 La falta de un buen presupuesto, es uno de los principales factores que influyen en la Inspección General de Trabajo no cumpla con sus objetivos principales, en el área del departamento de Guatemala, especialmente con los empleados públicos que están bajo su cargo, mucho menos con los trabajadores de las empresas privadas que solicitan sus servicios.
- 2 Otros de los factores principales que influyen en que la Inspección General de trabajo no cumpla con su cometido, es la emigración interna que existe en el país en donde muchos trabajadores vienen hacia este departamento con la idea encontrar un mejor trabajo para ayudar en el sostenimiento de sus hogares, provocando que exista una super población, dando como resultado que la inspección de trabajo sea deficiente.
- 3 EL poco personal y sin capacitación adecuada en lo relativo a leyes laborales genera que no se preste un buen servicio por parte de este órgano, lo que genera que los tramites sean demasiado lentos; y por la misma falta de capacitación o conocimiento en leyes laborales, en muchas ocasiones la asesoría dada a los usuarios sea confusa o incorrecta.
- 4 La centralización del gobierno y en especial de la Inspección General de Trabajo, genera que no se de la cobertura necesaria hacia toda la población que se encuentra en el área del departamento de Guatemala; y en algunos casos se ignore que existe un ente encargado de velar por que se cumplan las normas y leyes laborales.

RECOMENDACIONES

- 1 Los jefes de Estado deben tomar en cuenta que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social es uno de los ministerios mas importante de la sociedad guatemalteca y por lo tanto darle un mejor presupuesto, para que este cumpla a cabalidad con sus atribuciones establecidas en las leyes laborales.
- 2 El Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe de canalizar las fuentes de trabajo en los departamentos evitando así la emigración que se da actualmente en el país, descongestionando un poco a este ente central.
- 3 Que las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social realicen la contratación de mas personal y el funcionamiento de la Escuela Superior de Mediación y Conciliación, la cual tiene como función principal el capacitar al personal de la Inspección General de Trabajo que mediará y conciliará situaciones conflictivas en el ámbito laboral; ésta escuela fue creada pero nunca ha sido puesta en funcionamiento.
- 4 Es necesario que el Estado realice una descentralización de las funciones de la Inspección General de Trabajo de la región central, en donde cada sub región se encuentre una oficina de la Inspección General de Trabajo con los principales servicios solicitados por los usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ ZAMORA, Luis Guillermo. **Tratado de Política Laboral Social**. Buenos Aires, Argentina (s.e.) 1972.

CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de derecho laboral**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ameba 1968.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 6t. 6vols.; 14ª. ed.; Revisada, actualizada y ampliada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1979.

CALDERA, Rafael. **Derecho de trabajo**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Pedro García, S. A. 1960.

DE LA CUEVA, Mario. **EL Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Disputaciones Terminológicas**, Mexico: (s.e.) (s.f.).

ESCOBAR MEDRANO, Edgar, **Antología – Historia de la Cultura de Guatemala**, Guatemala, Guatemala: (s.e.) 1996.

ESCRICHE, Joaquín. **Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia**. 2t. 2vols. México: Cárdenas editor y distribuidor, 1991.

GARRONE, José Alberto. **Diccionario manual jurídico**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo Perrot, 1989.

MATA CONSUEGRA, Daniel **Apuntes de derecho de Trabajo** (s.e.) (s.f.)

<http://organizacióninternacionaldeltrabajo/antecedentes/htm> (12 de marzo de 2007)

<http://www.mintrabajo,gob.gt>. (15 de abril de 2007)

LÓPEZ LARRAVE, Mario. **"Introducción al Estudio del Derecho Procesal del Trabajo Guatemalteco"** Guatemala: (s.e.) (s.f.).

SANCHEZ, Luis Alberto. **"Derecho de trabajo para el trabajador"** Guatemala. Impresos Industriales, (s.f.).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1982.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española.** 19^a. ed.; revisada, corregida y aumentada; España: Ed. Espasa-Calpe, S.A., 1970.

Legislación:

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

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

Código de Trabajo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 17-73, 1973.

Otras fuentes:

Manual del inspector de trabajo.