

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a man on horseback, likely a saint or historical figure, surrounded by various heraldic symbols including castles, lions, and a crown. The Latin motto "LETTERAS URBI CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER" is inscribed around the perimeter of the seal.

**ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCIÓN GENERAL
DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS
CONCILIATORIAS**

MELVIN ESAUL MORALES MONTERROSO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2011

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

**ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCIÓN GENERAL
DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS
CONCILIATORIAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MELVIN ESAUL MORALES MONTERROSO

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2011

**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. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando Lopez Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Diéguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Galvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Hector David España Pinetta
Vocal:	Licda. Edna Mariflor Irungaray López
Secretaria:	Licda. Mirza Eugenia Irungaray López

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez
Vocal:	Lic. Obdulio Rosales Davila
Secretaria:	Lic. Carlos Humberto De León Velasco

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



Reyes & Asociados

8ª. Avenida 10-24 zona 1, oficina 304 tercer nivel edificio Alconve
Guatemala, C.A. Teléfonos: 2250-0161, 22518553 E-mail consuljuri@intelnett.com

Guatemala, 10 de septiembre del 2010.

Licenciado

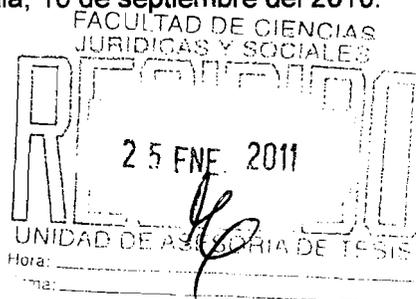
MARCO TULIO CASTILLO LUTIN

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Su Despacho.



Respetable Licenciado Castillo Lutín.

Le saludo muy afectuosamente deseando para Usted los correspondientes éxitos en su Despacho y demás labores profesionales.

En cumplimiento con lo establecido por esa Unidad, actualmente a su digno cargo, procedí a asesorar al Bachiller MELVIN ESAUL MORALES MONTERROSO en la elaboración de su trabajo de tesis "ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS CONCILIATORIAS", por lo que el dictamen al respecto es el siguiente:

- I. El sustentante me presentó oportunamente el proyecto de tesis, con sus objetivos, el método, las técnicas de investigación que utilizaría y su respectiva bibliografía.
- II. Sugerí al sustentante el cambio de título el cual originalmente se denominaba ARBITRARIEDAD DE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO EN CITAR OBLIGATORIAMENTE A LAS MUNICIPALIDADES A LAS COMPARECENCIAS por el de ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS CONCILIATORIAS, así como los ajustes técnicos que consideré necesario a efecto de que realizará en mejor forma su investigación y que rindiera como fruto un informe serio sobre la forma como realmente se presenta la ilegalidad en cuanto a la institución objeto de dicho trabajo.
- III. De esa forma, aunado a lo expuesto se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría del suscrito, habiéndose apreciado el correcto uso de la metodología, técnicas de investigación y bibliografía, cumpliendo con los presupuestos de forma y fondo contenidos en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en el presente dictamen se determina expresamente que el trabajo cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos por lo que merece su aprobación.



Reyes & Asociados

8ª. Avenida 10-24 zona 1, oficina 304 tercer nivel edificio Alconve
Guatemala, C.A. Teléfonos: 2250-0161, 22518553 E-mail consuljuri@intelnett.com

- IV. El trabajo objeto de investigación está revestido de vital importancia y en consecuencia constituye un gran aporte, técnico, académico y científico por la metodología y técnicas utilizadas, que desde mi punto de vista son las idóneas, no solo para nuestra casa de estudios, sino también para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala, cuya apreciación y ponencia puede hacerse a instancia de ese Despacho, lo cual resultaría oportuno y valedero, puesto que el espíritu y finalidad en toda elaboración de tesis de grado, se refleja precisamente en hacer valer los aportes en las investigaciones.
- V. Por lo expresado concluyo que el presente trabajo de investigación, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación de teorías, análisis, así como aportes tanto de orden legal como académicos, siendo coherentes su redacción, las conclusiones y recomendaciones planteadas por el investigador.
- VI. En consecuencia me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE** en el sentido que el trabajo de tesis del autor amerita seguir su trámite hasta su aprobación final a fin de ser discutido en su Examen Público de Graduación y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

Sin otro particular me suscribo de Usted, como su atento y seguro servidor.

Deferentemente.



JORGE ESTUARDO REYES DEL CID
ABOGADO Y NOTARIO

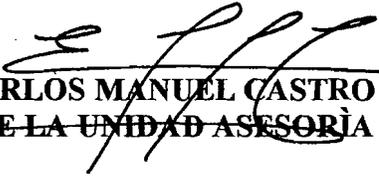
Lic. Jorge Estuardo Reyes del Cid
Asesor. Colegiado 4470.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y SOCIALES. Guatemala, dos de febrero de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) EVA ANGÉLICA DE MARÍA OSORIO HERNÁNDEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **MELVIN ESAUL MORALES MONTERROSO**, Intitulado: **“ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS CONCILIATORIAS”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desapruaban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.

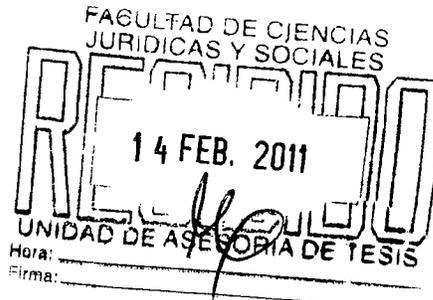


Eva Angélica de María Osorio Hernández
Abogada y Notaria
Bufete Jurídico Profesional 14 calle 6-12 Edificio Valenzuela 4° nivel
oficina 413 zona 1
Teléfonos: 2220-6723 5613-3629 E mail bufetejuridicoosorio@gmail.com.

Guatemala 14 de febrero del año 2011.

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciado Castro Monroy:



En cumplimiento a la resolución emitida con fecha dos de febrero del año dos mil once, por la Unidad de Tesis expongo que procedí a orientar al estudiante **MELVIN ESAUL MORALES MONTERROSO**, en la revisión de su trabajo de Tesis intitulado **“ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS CONCILIATORIAS”**.

El contenido científico y técnico en la presente tesis, el estudiante enfoca con apoyo en las leyes vigentes y en la doctrina la importancia que enfrentan la Inspección General de Trabajo y las Municipalidades asimismo abarcó tópicos de gran importancia en la materia enfocando desde un punto jurídico social ya que debe ser un tema que requiere atención de carácter urgente en nuestra legislación. Este tema es abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión abarcando antecedentes, definiciones y doctrina; así como la regulación legal en la materia apoyando su exposición en normas de derecho ordinario.

Los métodos y técnicas utilizadas fueron los acordes para el desarrollo de la misma. Se utilizó el método analítico con el cual se determinó la importancia de las dos instituciones mencionadas, el sintético señaló lo fundamental de las leyes aplicables; el deductivo, determinó la normativa vigente y el inductivo ayudó a su aplicación al país. En las técnicas de investigación se encuentran aplicadas en el trabajo las siguientes: observación científica, la comparación así como utilización de fichas bibliográficas para recolectar la información.

En el presente trabajo sugerí varias correcciones en los capítulos y normas que fueron acatadas por el estudiante siempre respetando su posición ideológica el cual estuvo de acuerdo llevarlas a cabo, el lenguaje empleado durante el desarrollo de la presente tesis es el correcto y el contenido de la misma es de interés para toda la población del país, el estudiante aportó sus propias opiniones y criterios, los cuales aportaron mucho, aunque no pueden ser compartidos pero si respetados ya que se encuentran fundamentados pues son planteamientos serios y ordenados que demuestran un criterio jurídico sobre la materia. El trabajo es un aporte técnico y científico para los estudiantes y catedráticos.



Eva Angélica de María Osorio Hernández
Abogada y Notaria
Bufete Jurídico Profesional 14 calle 6-12 Edificio Valenzuela 4° nivel
oficina 413 zona 1
Teléfonos: 2220-6723 5613-3629 E mail bufetejuridicoosorio@gmail.com.

Las conclusiones y las recomendaciones son las correctas y se relacionan con el tema de la tesis, estas obedecen a una realidad que afecta el ámbito de los empleados municipales y fueron redactadas en forma clara y sencilla para establecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado.

La bibliografía es la adecuada y actualizada para la elaboración y sustento del tema de manera personal revisé el trabajo de investigación bajo los lineamientos de todas las etapas de investigación, los textos utilizados y la legislación consultada es lo congruente con los temas desarrollados dentro de la investigación.

El presente trabajo no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías, análisis y aportes tanto de orden legal como académico con atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultando como relevante el contenido analítico empleado en el presente trabajo de investigación.

Habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto en la forma como de fondo establecidos en el Artículo treinta y dos del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y en consecuencia determino que el trabajo de investigación cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en dicho normativo y por tal emito mi **DICTAMEN Y OPINION FAVORABLE** y así pueda continuar con el trámite respectivo.

Deferentemente,

LICDA.
Angélica de María Osorio H.
ABOGADA Y NOTARIA COL. 4987

Licenciada Eva Angélica de María Osorio Hernández.
Abogada y Notaria
Colegiada. 4987
Revisora



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintisiete de mayo del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante MELVIN ESAUL MORALES MONTERROSO, Titulado ARBITRARIEDAD E ILEGALIDAD DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO AL CITAR A LAS MUNICIPALIDADES A AUDIENCIAS CONCILIATORIAS. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.





DEDICATORIA

- A DIOS: Mi Padre gracias por estar en cada momento de mi vida por guiarme y darme inteligencia y sabiduría para cumplir mis sueños.
- A MI MADRE: Agueda del Rosario Monterroso Paniagua por darme la vida, seguridad, apoyo y amistad gracias.
- A MI ABUELA: Elisa Paniagua Dávila quien vive en mi mente y corazón todos los días.
- A MI TIO: Licenciado Epifanio Monterroso Paniagua quien es mi ejemplo a seguir y quien me ha brindado todo su apoyo para poder cumplir esta meta que hoy alcanzo.
- A MIS TIOS: Carlos Borromeo Monterroso Paniagua y Evalina Monterroso Paniagua gracias por estar siempre a mi lado guiarme y apoyarme.
- A MIS PRIMOS: Arely, Analy, Alissen, Cedric, Carla, Dayra, David, Elisa, Fabián, Gustavo, Jamie, Randy ya que siempre los he considerado mis hermanos.
- AL LICENCIADO: Manuel de Jesús Mejicanos Jiménez por su amistad y apoyo incondicional.



A LOS LICENCIADOS:

Eva Angélica de María Osorio Hernández,
Jorge Estuardo Reyes del Cid y Adolfo Solís
Escalante; gracias por sus consejos.

A MIS AMIGOS:

A quienes agradezco su compañía y cariño a
Ustedes gracias.

A:

Lucia Ruano Trinidad de Méndez por
mostrarme lo maravilloso de la educación,
gracias.

A:

Todas las personas quienes han deseado
que cumpla con todas mis metas.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala
en especial a la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Inspección General de Trabajo.....	1
1.1. Concepto.....	1
1.2. Antecedentes históricos.....	4
1.3. Funciones de la Inspección General de Trabajo.....	7
1.4. Necesidad de la existencia de la Inspección General de Trabajo.....	15
1.5. Regulación legal vigente sobre la Inspección General de Trabajo.....	19
1.6. Organización de la Inspección General de Trabajo.....	27
1.7. Inspectores de Trabajo.....	31
1.8. Conciliación laboral.....	34
Concepto.....	35
Clases de conciliación laboral.....	37
Procedimiento conciliatorio laboral administrativo.....	38



CAPÍTULO II

	Pág.
2. Municipalidad.....	45
2.1. Origen.....	45
2.2. Marco jurídico que rige a las municipalidades.....	47
2.3. Autonomía.....	47
2.4. Clases de autonomía.....	50
2.5. Autonomía constitucional.....	50
2.6. Autonomía legal.....	51
2.7. Trabajadores municipales y su régimen laboral.....	52

CAPÍTULO III

3. Ley de servicio municipal.....	55
3.1. Principios que regula.....	57
3.2. Trabajador municipal.....	58
3.3. Despido –clases-.....	59



CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Junta mixta conciliatoria de personal.....	65
4.1. Función y objetivos.....	66
4.2. Integración de la Junta mixta conciliatoria de personal.....	67
4.3. Concepto de Conciliación.....	68
4.4. Clases de conciliación.....	70
4.5. No obligatoriedad de las municipalidades a concurrir ante la inspección general de trabajo.....	71
4.6. Arbitrariedad e ilegalidad.....	75
4.7. Citación.....	78
CONCLUSIONES.....	81
RECOMENDACIONES.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	85



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, tiene como fin fundamental establecer el marco legal en cuanto al qué hacer de la Inspección General de Trabajo, en aquellos casos cuando es requerida su intervención por trabajadores municipales, que han sido objeto de sanción o despido por parte de las Municipalidades, tomando en cuenta que la actividad de dicha institución está debidamente establecida en el Código de Trabajo.

Los objetivos se determinaron y establecieron que en la actualidad la Inspección General de Trabajo no tiene facultad para asumir el carácter de mediadora entre las Municipalidades y sus trabajadores. La hipótesis formulada se comprobó y dio a conocer que la intervención de la Inspección General de Trabajo se torna necesaria cuando se trata de personas particulares, más no así cuando el despido o sanción deviene de la participación de una Municipalidad.

Se establece que la Junta Mixta Conciliatoria de Personal es una institución que únicamente puede actuar a requerimiento del trabajador municipal que ha sido objeto de sanción o despido y su objeto es procurar la conciliación entre éste y la Municipalidad, muchos empleados municipales cuando son sancionados o despedidos ignoran que para dilucidar sus situaciones no es ante la Inspección General de Trabajo a donde deben acudir sino ante la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, sin embargo lo hacen y al ser requerida la primera actúa citando a las Municipalidades a sus oficinas en procedimientos conciliatorios, sin estar facultada legalmente para ello, aplicando normas contenidas en el Código de Trabajo, cuando en realidad por tratarse de empleados municipales la ley aplicable es la Ley de Servicio Municipal, en donde dicha institución del Estado no tiene ninguna participación, se establece que la Inspección General de Trabajo no tiene facultad para citar a las Municipalidades a sus oficinas, dicha actividad se torna de forma arbitraria e ilegal y que las Municipalidades no están obligadas a acudir, pues al hacerlo son copartícipes de una forma anómala de conciliar sus intereses con los de sus trabajadores.



La presente tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos; el primero trata sobre la Inspección General de Trabajo su definición, sus antecedentes históricos, funciones y la necesidad de su existencia así como su regulación legal vigente y la forma de su organización; el segundo capítulo se refiere a la Municipalidad y su origen el marco jurídico que la rige así como su autonomía y se hace referencia a las diferentes clases de autonomías que se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico y sobre sus trabajadores que la integran, sus obligaciones y derechos hacia con la misma; en el tercer capítulo se realizó el estudio sobre la Ley de Servicio Municipal su objeto, los principios que la rigen, el estudio sobre las diferentes clases de despidos que se encuentran regulados en la legislación guatemalteca, así como un estudio doctrinario de los mismos; y en el cuarto capítulo se desarrolla la función, objetivos, la integración, concepto de la junta mixta conciliatoria de personal.

Los métodos utilizados fueron el analítico, con el cual se estableció la importancia de la Inspección General de Trabajo y las Municipalidades; el sintético, fue utilizado para estudiar y desarrollar la conciliación; el inductivo, dio a conocer su regulación legal y el deductivo su forma de aplicación. Las técnicas de investigación utilizadas fueron la documental así como fichas bibliográficas, con las cuales se obtuvo la información.

Por todo lo anterior es de vital importancia jurídica aplicar de forma directa la Ley de Servicio Municipal en los conflictos que afecten a los trabajadores de las Municipalidades de Guatemala y así contribuir al progreso jurídico.



CAPÍTULO I

1. Inspección General de Trabajo

1.1. Concepto

La Inspección General de Trabajo es una institución pública, la que por medio de sus agentes o Inspectores de Trabajo, vela por que tanto trabajadores y patronos cumplan con las leyes y demás disposiciones laborales. Ejerce también una función conciliadora misma que tiene como finalidad resolver los diversos conflictos de trabajo ya sea colectivo o individual, que se susciten con ocasión del trabajo; esta función conciliatoria es la que nos interesa para los efectos del tema a investigar con el objetivo de desarrollar el presente trabajo.

Al expresar que la Inspección General de Trabajo es una institución pública, nos referimos a que es aquel órgano administrativo por medio del cual el Estado de Guatemala ejerce la fiscalización de cumplimiento de la legislación laboral y la imposición de sanciones para los casos de infracción de la misma. Algunos autores dentro del tema la han denominado Policía del Trabajo¹.

También se ha considerado como un servicio oficial y administrativo encargado de velar por el cabal cumplimiento y con esto proponer las mejoras de las leyes y reglamentaciones laborales, con la finalidad de prestaciones más seguras, higiénicas, estables, sociables y adecuadas a los deberes y derechos recíprocos de las partes y ajustadas al interés público de la producción y del equilibrio social²; es decir, entonces que a la Inspección General de Trabajo, se le está confirmando además del ejercicio de fiscalización, la capacidad jurídica de promover el mejoramiento de las leyes y de los reglamentos laborales con el objeto de que su labor de vigilancia sea efectiva, directa y siempre buscando el bien común tanto para las partes así como para la sociedad en general; sin embargo es necesario tomar en

¹ Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 388.

² Cabanellas Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Tomo III, Pág. 749.



cuenta que para que esta institución tenga el derecho de promover ese mejoramiento, debe estar autorizada legalmente, ya que no solo la doctrina debe señalarlo; más adelante como se analizará dentro del presente trabajo en la legislación guatemalteca, estableceremos si la Inspección General de Trabajo goza de ese derecho.

El autor Guillermo Cabanellas, al respecto de esa capacidad jurídica de promover de parte de la Inspección General de Trabajo el mejoramiento de las leyes y de los reglamentos, dice: “Su carácter no es de simple policía, entendida como cumplimiento de lo dispuesto, sino con el dinamismo reformador y necesario; puesto que la observación del sistema laboral conduce a la planificación de las reformas convenientes”³; es decir, entonces que es muy importante que Inspección General de Trabajo goce de la capacidad jurídica de promoción en pro del mejoramiento de las leyes y reglamentos laborales con la finalidad de obtener de esta forma disposiciones legales relativas al trabajo más justas, ya que debemos de tomar en cuenta que definitivamente no existe otra institución de la esfera pública con el carácter técnico y adecuado para ejercer dicha facultad y además la mencionada entidad fiscalizadora no puede únicamente sujetarse a aplicar las normas legales existentes, porque de esa manera en opinión del autor Guillermo Cabanellas, la que se considera acertada por parte del que escribe, caería en el carácter de simple policía, el cual no refleja totalmente la labor jurídica y social que desarrolla la Inspección General de Trabajo; o sea pues, que al indicado ente fiscalizador debe proporcionársele legalmente, la oportunidad de poder coadyuvar en la creación y mejoramiento de las disposiciones laborales, a efecto que pueda tener así una acertada vigilancia sobre la legislación laboral y encontrarse así los mecanismos necesarios para hacer cumplir dichas disposiciones legales; ya que con esto debemos de tomar en cuenta también que de la observación del sistema laboral conduce a reajustar los precios o salarios, a implantar dispositivos de seguridad más eficaces, entre tantos otros adelantos o beneficios⁴, y para obtener esos resultados se tiene que participar y así para poder

³ *Ibíd.* Pág. 750.

⁴ *Ibíd.* Pág. 751.



activamente por medio de los conductos leales correspondientes, en el mejoramiento y creación de las normas laborales. En conclusión podemos decir, que en nuestra opinión es ese carácter reformista, el que demuestra que la Inspección General de Trabajo no es una “simple policía”, como lo señalan algunos autores, sino todo un aparato administrativo-laboral al servicio de empleados y empleadores.

Otra situación importante que señala el autor Guillermo Cabanellas, es la que se refiere a que si la Inspección General de Trabajo pertenece al Estado, a las municipalidades o si realmente puede ser una entidad descentralizada con autonomía propia y al respecto dice en la esfera pública, esa inspección o fiscalización pertenece al Estado y demás entidades de derecho público: provincias o municipios, de acuerdo con la jerarquía o descentralización que cada país adopte⁵; al analizar lo dicho por el tantas veces citado autor nos damos cuenta que es de la opinión que la indicada institución puede pertenecer a cualquier ente de derecho público, sea al Estado o Municipalidades, atendiendo al grado de descentralización de un país; pero, aún haciendo una apreciación más profunda de lo que dice Guillermo Cabanellas, se puede deducir que la Inspección General de Trabajo en un momento y lugar determinado puede constituirse en una entidad descentralizada con autonomía propia, siempre que así, legalmente se establezca dentro de nuestra legislación laboral la inspección General de Trabajo permanece bajo la jerarquía del Estado, lo que estableceremos cuando se analice nuestro ordenamiento jurídico en cuanto al tema.

Se puede observar también en lo expresado por el mencionado autor, que dicha institución siempre será parte del derecho público. Se puede hablar por supuesto de otra Inspección de Trabajo y que esta es de índole privado, pero esta es ejercida por el empresariado o sus agentes especiales a tal fin⁶, (gerentes, delegados, revisores, capataces), para cerciorarse de que se trabaja con la eficiencia que corresponde; pero esto entra en el ámbito del contrato de trabajo y como manifestación del poder

⁵ *Ibíd.* Pág. 755.

⁶ *Ibíd.* Pág. 757.



de dirección patronal.

1.2. Antecedentes Históricos

El órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –carta laboral- contiene los antecedentes históricos de la Inspección General de Trabajo de la siguiente forma: De los orígenes a la primera guerra mundial⁷. La legislación del trabajo nace con la revolución industrial que tiene lugar en Europa a fines del siglo XVIII y a lo largo de todo el siglo XIX. La Inspección de Trabajo se crea y desarrolla para verificar la aplicación de las primeras leyes protectoras. La Revolución Industrial se inicia en Gran Bretaña y es aquí donde surgen los primeros problemas y también donde se dan las primeras soluciones, es así como en el siglo XVIII se da una evolución extraordinaria, el país se dota de numerosas fábricas y una nueva economía industrial se desarrolla paralelamente a la economía tradicional, hasta entonces en gran parte agrícola y basada por lo demás en una multitud de talleres artesanales agrupados en miembros.⁸ Este mismo proceso aunque con algunas variantes, se inicia en el resto de la Europa Continental; el fenómeno del aumento rápido de la producción nacional y la transformación profunda de las estructuras sociales, aparece, más o menos similar en Alemania, Francia y en el Reino de los Países Bajos (Holanda). La doctrina liberal defendida por los economistas de la época induce a una dura competencia, que trae consigo salarios miserables para los obreros de las fábricas, condiciones de trabajo cada vez más penosas. El trabajo en las nuevas fábricas exige muy pocas calificaciones, se emplea en ellas a mujeres y a menores de edad lo que permite a la parte patronal mantener salarios bajos, así como jornadas de trabajo extenuantes de 13 y 14 horas diarias y los obreros llevan a cabo jornadas más largas de 15 o 16 horas. Se trabajó seis días por semana y a veces hasta siete, ya que el descanso dominical por tradición religiosa

⁷ Ibid.

⁸ Carta Laboral. Órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Págs. 1 y 2.

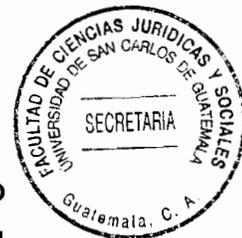


no siempre es respetado. El trabajo por si mismo es duro y penoso a causa de la rusticidad de las primeras máquinas inadaptadas al hombre debido a la falta de dispositivos de seguridad los accidentes son frecuentes.

En Gran Bretaña es donde adoptan las primeras medidas con la ley del 22 de junio de 1902 (para proteger la salud física y moral de los aprendices y otros obreros), empleados en las fábricas de hilados y tejidos. El control de la aplicación de esta ley un fracaso y en 1833 el gobierno confía su control a personas de alto rango a quienes se les encomienda a cada uno de ellos con respecto a una región, verdaderas funciones de Inspección. En 1844 se aumenta el número de las regiones y los inspectores pasan a ser funcionarios de la administración del Estado. Este sistema es imitado posteriormente por toda Europa, con variantes impuestas por las costumbres administrativas nacionales. El tiempo transcurrido entre el inicio de la Revolución Industrial, la aprobación de las primeras leyes protectoras y el establecimiento de las Inspecciones de Trabajo es para el mundo entero, el de una larga espera de la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones de trabajo y en su control.

Después de la primera guerra mundial: Creación de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- los negociadores del tratado de paz que puso fin a la guerra de 1914 y 1918 decidieron formar al mismo tiempo que la sociedad de las naciones, una organización permanente para la protección y el mejoramiento de la situación de los trabajadores, así nació en 1919 la Organización Internacional del Trabajo – O.I.T- .

En la parte XIII del Tratado de Versalles, que se convirtió en la Constitución de la O.I.T., declara que era importante que cada Estado organice un servicio de inspección, con el objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos en materia de Inspección de Trabajo: La conferencia Internacional del Trabajo adopto en 1923 la recomendación de la Inspección de Trabajo (No. 20), que anuncia los principios generales de la Organización y el funcionamiento de los servicios de



inspección en el plano nacional. En 1947 la conferencia adopta el Convenio Internacional sobre la Inspección de Trabajo (No. 81), aplicable a la Industria y el Comercio, así como la recomendación No. 81 que lo acompaña.

Habrá que esperar todavía veintidós años hasta que nazca un Convenio Internacional del mismo alcance que el Convenio No. 81, pero aplicable a la agricultura.

En 1969, es en efecto cuando la conferencia adopta el Convenio Internacional No. 129 y la recomendación No. 183 sobre la Inspección de Trabajo (agricultura).

No obstante lo señalado por el órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –carta laboral- el que escribe opina que es recomendable citar lo que al respecto señala el autor Guillermo Cabanellas en cuanto a los antecedentes de la Inspección de Trabajo “corresponde a España, y en tiempos de la primera república uno de los textos más antiguos que se recuerdan sobre la Inspección de Trabajo: la ley del 24 de julio de 1873, que encomendaba esa tarea a los jurados mixtos que creaba, constituidos por fabricantes y obreros, el maestro de escuela y el médico del lugar, presididos por el juez municipal, como esos organismos no llegaron a integrarse, la misión fue ejercida por los jueces municipales, hasta crearse los inspectores de trabajo.

En Francia por la ley del 19 de mayo de 1874, se constituye una Inspección Laboral, limitada en su competencia a las mujeres y niños. En Inglaterra, en 1833, por la ley Altorp, se organiza un rudimentario servicio de fiscalización del trabajo. La gran expansión en la materia se produce en el siglo XX. En la actualidad sea en los códigos laborales o en leyes generales del trabajo o especiales de la materia, la Inspección del Trabajo se encuentra organizada y con vigencia más o menos lograda en todos los países.”⁹.

⁹ Cabanellas, *Ob. Cit.* Pág. 749.



Con respecto a la creación de la Inspección General de Trabajo en Guatemala el órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –carta laboral-. Dice: “La Inspección General de Trabajo se instituyó como entidad al servicio de trabajadores y empleadores pro decreto del Congreso de la República 330 del 8 de abril del año 1947. Habiendo entrado en vigencia el 1 de mayo del mismo año”.¹⁰

El 20 de diciembre del año 1957, se emitió el Acuerdo Gubernativo, por medio del cual se estructura, reglamentariamente las funciones de sus dependencias y personal que la conforma.

El Convenio Internacional número 81 entró en vigor para Guatemala el 13 de febrero del año 1953, relativo a la Inspección de Trabajo en la Industria y Comercio, ya que fue ratificado el 28 de enero de 1952.

1.3. Funciones de la Inspección de Trabajo

El Código de Trabajo vigente contenido en el Decreto número 1441 del Congreso de República en el primer párrafo de el Artículo 278 señala: “La Inspección General de Trabajo, por medio de su cuerpo de Inspectores y Trabajadores Sociales, debe velar porque patronos y trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro”, en el Artículo 272 literal f) dice: “Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este Código, no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte (Q.20.00) a cien (Q.100.00) quetzales si se trata de trabajadores y de cincuenta (Q.50.00) a doscientos cincuenta (Q.250.00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso es necesario que la Inspección

¹⁰ **Ibíd.** Pág. 2.



General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha surtido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha inspección debe testimoniar lo conducente ante el respectivo tribunal de trabajo y previsión social, con el objeto de que este aplique la sanción que corresponda.

En el Artículo 280, segundo párrafo regula: “Además, dentro de su función de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos de trajo y previsión social está obligada a promover la sustanciación y finalización de los procedimientos por falta de trabajo que denuncian los inspectores y trabajadores sociales y procurar por la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores.”

En el Artículo 282 nuestro Código de Trabajo indica: “Toda persona puede dar cuenta a los Inspectores o a los trabajadores sociales de cualquier infracción que cometan patronos o trabajadores en contra de las leyes de trabajo o de previsión social”. Asimismo, en el Artículo 281 literal l) señala que “Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el inspector o trabajador social levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantará acta haciendo constar que no se cumplió, procediéndose a hacer la denuncia correspondiente ante los tribunales respectivos para la imposición de la sanción correspondiente. Y en los casos que no amerite prevención, hará la denuncia de inmediato.

Al llevar a cabo el análisis de los Artículos transcritos de nuestro Código de Trabajo establece a la Inspección General de Trabajo como un ente vigilante de los actos de los empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, a efecto que cumplan con las leyes y demás disposiciones laborales dígame contratos individuales o colectivos, pactos o convenios, reglamentos; dentro de esta función



de velar por el estricto cumplimiento de las leyes y demás disposiciones laborales, nuestro Código de Trabajo le impone la obligación de iniciar, procurar y finalizar los procesos punitivos o de faltas de trabajo pertinentes, en caso encontrare alguna violación a las mismas, con el objeto de que se le apliquen las sanciones que corresponde a los infractores. La Inspección deberá iniciar los mencionados procesos por denuncia que presenten los inspectores de trabajo y trabajadores sociales, quienes podrán tener conocimiento de las infracciones ya sea personalmente o porque algún particular les de cuenta de las mismas, esto se deduce de lo señalado por los Artículos 281 literal L) y 282 del cuerpo legal tantas veces citado y transcritos, pero en ambos casos el inspector tendrá que redactar acta haciendo constar la comprobación de la violación respectiva.

Anteriormente se expuso por parte de quien escribe y se comentó las funciones de la Inspección General de Trabajo y ahora que se analiza nuestra legislación se puede entender de acuerdo al contenido en el Código de Trabajo, que al establecer a dicha institución como un ente vigilante y fiscalizador del cumplimiento de las normas laborales, se está regulando la función de Control que debe ejercer la mencionada entidad y es por ello que también podemos asegurar que la ley guatemalteca está aceptando y cumpliendo lo que sugiere la recomendación internacional del trabajo número 20 de fecha 22 de octubre de 1923, propuesta en la ciudad de Ginebra, Suiza, que se refiere a la necesidad de organizar en cada país los servicios de inspección de trabajo y que señala que el objeto de dicho servicio debería ser el de tener por misión esencial, asegurar la aplicación de las leyes y de reglamentos, concernientes estos a lograr las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (horas de trabajo y descansos; trabajos nocturnos, prohibición del empleo de ciertas personas en trabajos peligrosos, insalubres o superiores a sus fuerzas, higiene y seguridad. Etc.).¹¹.

¹¹ **Recomendaciones afines a los Convenios Internacionales de Trabajo ratificados por Guatemala.** Recopilación editada por la Unidad de Asuntos Internacionales de Trabajo, Dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Marzo 1989. Pág. 8.



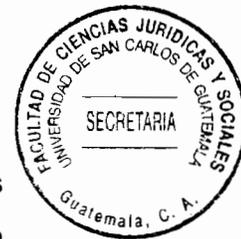
A criterio de quien escribe ha sido correcta la decisión de nuestra legislación de adoptar la sugerencia propuesta por la recomendación internacional del trabajo número 20, que se refiere a la necesidad de organizar en cada país los Servicios de la Inspección de Trabajo, no sólo porque Guatemala es un país miembro de la Organización Internacional del Trabajo, sino que también porque para que las normas se puedan cumplir se necesita de un órgano administrativo técnico y adecuado que vele por dicho cumplimiento llevando a cabo una función de control y vigilancia sobre los actos de los patronos, trabajadores y organizaciones sindicales, con todas las facultades necesarias a efecto de que encontrare alguna violación a las mencionadas disposiciones legales pueda promover la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores. Además anteriormente vimos al citar al autor Guillermo Cabanellas que en la actualidad se ha aceptado plenamente la necesidad de la existencia de la Inspección General de Trabajo,¹² debido a que si se ha reconocido la posición intervencionista del Estado, ya que no basta con crear las leyes y demás disposiciones laborales, sino que también hay que velar por el debido cumplimiento de las mismas y por ello se impone que se organice la Institución encargada de comprobar ese cumplimiento –Inspección de Trabajo-; por lo tanto, si nuestros legisladores no hubieran decidido la creación de la Inspección General de Trabajo, Guatemala se hubiera quedado rezagada en cuanto a ello se refiere, ante los demás países miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Al crearse el Congreso de la República, la institución que nos ocupa se hizo con el objetivo de establecer un órgano administrativo que vele por la aplicación de las leyes y demás disposiciones laborales, dándonos cuenta con ello que se está regulando la función de Control de dicha institución, en ese orden de ideas el Artículo 279 del mismo Código de Trabajo establece: “La Inspección General de Trabajo tiene carácter de asesoría técnica del Ministerio respectivo y a este efecto debe de evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias de aquel, los patronos, o los trabajadores, sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

¹² Cabanellas, Ob. Cit. Pág. 749.



La inspección debe publicar en el órgano oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o en su defecto, en alguno de los diarios de mayor circulación en toda la república, las consultas que evacue o cualesquiera resoluciones que dicten las autoridades de trabajo y previsión social, siempre que así lo juzgue conveniente, para que sirvan de guía u orientación en las materias respectivas. El Reglamento de la Inspección General de Trabajo señala en el Artículo 19 lo siguiente: “La Inspección General de Trabajo es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual en virtud de la ley debe: c) Asesorar a los patronos y trabajadores sobre la forma de cumplir las disposiciones legales y mejorar las condiciones de trabajo”. De los Artículos transcritos podemos deducir que en Guatemala, la Inspección General de Trabajo también ejerce la función de Información y asesoramiento a los empleadores y trabajadores e indiscutiblemente la regulación legal al respecto es bien certera, ya que la labor de información asesoramiento es muy importante, porque es un complemento de la función de control, debido a que lo que buscan ambas –funciones- es hacer efectivo el cumplimiento de las normas laborales y además se puede intuir, que por la mencionada función –información y asesoramiento- se demuestra que para que se cumplan las disposiciones legales no es necesario que el inspector de trabajo y trabajador social actúe, a través de una misión represiva, sino que también puede utilizar la orientación jurídica, la asesoría legal, encaminando a los empleadores y a trabajadores por el camino correcto, sin que se salgan de los límites señalados por las normas laborales. Anteriormente señalamos que esta función –información y asesoramiento- también tiene relación con las otras funciones que le corresponde ejercer a la Inspección de Trabajo por las razones que en su debida oportunidad se expuso.

Sin embargo debemos darnos cuenta, que nuestra legislación amplía aún más esta función –información y asesoramiento- de conformidad con los Artículos 279 del Código de Trabajo y el 19 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo ya citados, sólo que este último en su inciso b) lo dice: “informar al



ministerio del ramo, para que este pueda orientar la política social sobre bases técnicas; estudiando para tal efecto las diversas modalidades de trabajo, inclusive el trabajo indígena"; ya que si analizamos en forma correcta dichas disposiciones legales, apreciaremos que la Inspección General de Trabajo, no sólo deberá informar y asesorar a los trabajadores y patronos y organizaciones sindicales, sino que también está obligada a hacerlo cuando le dirijan consultas otras dependencias que integren el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debiendo evacuar aquellas dando orientación técnica sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales respectivas. Asimismo, debe informar y asesorar al ministerio mencionado, para que pueda aplicar su política social orientándolo técnicamente y para el efecto se deben hacer estudios sobre las diversas formas y modalidades de trabajo que existen.

Otra situación importante que resulta del mismo Artículo 279, es que de conformidad a su segundo párrafo, la Inspección de Trabajo debe publicar en el órgano oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o en su defecto en alguno de los diarios de mayor circulación en toda la república, las consultas que evacue o cualesquiera resoluciones que dicten las autoridades de trabajo y previsión social, siempre que así lo juzgue conveniente, para que sirvan de guía u orientación en las materias respectivas, ampliándose con ello aún más la función de Información y asesoramiento, ya que de esa forma será un mayor número de personas las que se beneficien de la orientación y asesoría técnica de dicha institución.

En lo que respecta a la función de información a las autoridades competentes, como ya se comentó anteriormente, sólo nos queda establecer si nuestra legislación la regula y para el efecto es necesario citar el Convenio Internacional del Trabajo número 81 relativo a la Inspección del Trabajo en la industria y el comercio, que en el Artículo 3 establece "1. El sistema de Inspección estará encargado de: c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no están específicamente cubiertos por las



disposiciones legales existentes”¹³; este convenio fue ratificado por Guatemala el 28 de enero de 1952 y entró en vigencia el 13 de febrero del año 1953, por lo tanto en Guatemala la Inspección de Trabajo goza de la facultad de participar activamente en la creación y mejoramiento de las disposiciones laborales, lo que determina que dicha institución no debe ser tomado con el carácter de simple policía. Se hace indispensable citar otro Convenio Internacional del Trabajo –ya lo mencione antes- que es el número 129 y se refiere a la Inspección de Trabajo en la agricultura y que en el Artículo 6 dice: “1. El sistema de Inspección de Trabajo en la agricultura estará encargado de: c) Poner en conocimiento de la autoridad competente los defectos o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes y someter a ella proposiciones para mejorar la legislación.”¹⁴. No obstante lo escrito no se puede negar que la Inspección de Trabajo en Guatemala puede ejercer la Función de información a la autoridad competente, ya que al ratificarse por nuestro país el Convenio Internacional del Trabajo número 81, se está dando la pauta para que dicha institución si la pueda ejercer y además, no existe dentro de la esfera pública otra entidad técnica y adecuada para desempeñarla; tomemos en cuenta también que si la Inspección se sujeta únicamente a aplicar las normas laborales existentes, se le tendría como una simple policía –razones que ya habíamos dado anteriormente-. Entonces, si aceptamos que en Guatemala la Inspección de Trabajo si puede ejercer la mencionada función, solo nos quedaría establecer cual es la autoridad competente la encargada de recibir la información de dicha institución sobre las deficiencias de la legislación, lo que podremos hacer más adelante. Entre las funciones de la Inspección de Trabajo ya expuestas todas tiene tal importancia que no es posible dejar de mencionarlas, sin embargo a criterio del que escribe es necesario incluir una que merece especial atención por la importancia que tiene para los efectos del presente trabajo y es la de conciliación, para lo cual es necesario establecer si de acuerdo a nuestra legislación dicha institución estatal

¹³ **Convenios Internacionales del trabajo 1919-1971**. Recopilación editada por el Departamento de Asuntos Internacionales de Trabajo. Dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Pág. 786.

¹⁴ **Ibíd.** Pág. 1433.



puede ejercerla, veamos: el Artículo 278 segundo párrafo del Código de Trabajo establece “Los arreglos directos y conciliatorios, que se suscriban ante los inspectores de trabajo o trabajadores sociales, una vez aprobados por el inspector general de trabajo o por el subinspector general de trabajo, tienen carácter de título ejecutivo. Y el 281 del mismo cuerpo legal establece que “Los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales, que acrediten debidamente su identidad, son autoridades que tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación: a) Deben intervenir en todas las dificultades y conflictos de trabajo que tengan noticia, sea que se presenten entre patronos y trabajadores, sólo entre aquellos o sólo entre estos, a fin de prevenir su desarrollo o lograr su conciliación extrajudicial, si ya se han suscitado” la función de conciliación también se encuentra regulada en el Reglamento de la Inspección General de Trabajo, en el Artículo 19: “La Inspección General de Trabajo, es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual en virtud de la ley, debe de conciliar los intereses de los patronos y trabajadores”.

De los Artículos transcritos se deduce que en Guatemala la Inspección General de Trabajo puede ejercer la función de conciliación y al respecto es importante señalar que es propiamente nuestra legislación la que establece dicha función, ya que al observar las recomendaciones y Convenios Internacionales de Trabajo relativos a la Inspección de Trabajo, y con esto se puede asegurar que no lo regulan, es más, y la recomendación número 81¹⁵ afín al Convenio Internacional del Trabajo número 81 ratificado por Guatemala- señala que “las funciones de los inspectores de trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos de trabajo.”; o sea pues, que con dicho señalamiento, la mencionada recomendación –81- le está negando a la Inspección de Trabajo el ejercicio de la función de conciliación.

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 108.



No obstante que la recomendación internacional referida le niega a la Inspección General de Trabajo la función conciliadora podemos opinar que nuestra legislación es acertada al regular dicha función conciliadora, lo que puede deducirse por varias razones: a) Porque a través de ella se resolverán los diversos conflictos de trabajo individuales o colectivos que conozca la Inspección General de Trabajo evitando de esta forma un litigio judicial posterior. b) Que dentro de la esfera pública a parte de la Inspección de Trabajo, no existe otra institución apta para desarrollar dicha función; c) Que lo señalado por las recomendaciones internacionales del trabajo, se queda en simple sugerencia que los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo, pueden o no adoptarla.

Como complemento al presente tema resta expresar que la Inspección General de Trabajo también ejerce la función de defensa de los intereses de los trabajadores menores de edad y de mujeres trabajadoras, lo que se encuentra regulado en las disposiciones legales siguientes: el Artículo 19 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo establece "La inspección General de Trabajo es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual en virtud de la ley debe: Defender los intereses de los trabajadores menores de edad y de mujeres trabajadoras"; y el Artículo 280 en su primer párrafo del Código de Trabajo establece que "La Inspección General de Trabajo debe ser tenida como parte principal en todo conflicto ya sea individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad o cuando se trate de acciones establecidas para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que, en cuanto a estas últimas, se apersona el Instituto Guatemalteco de seguridad Social".

1.4. Necesidad de la existencia de la Inspección General de Trabajo

Se ha aceptado plenamente la necesidad de la existencia de la Inspección General de Trabajo, debido a que si se ha reconocido la posición intervencionista



del Estado, como natural consecuencia, ya que no basta con dictar leyes que protejan al trabajador, el material humano de la producción, puesto que su infracción u olvido es tan factible, se impone que se organice la institución encargada de comprobar ese cumplimiento –Inspección de Trabajo- y con resortes para imponerlo coactivamente, mediante las sanciones pertinentes. Con frase dictada por la experiencia, Viviani que fue ministro francés del trabajo señalaba que “una ley del trabajo es lo que son los inspectores encargados de aplicarla”.¹⁶

Tal y como lo consigné antes en el punto relacionado con los antecedentes históricos el órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social contiene los antecedentes históricos de la Inspección General de Trabajo de la siguiente forma: “De los orígenes a la primera guerra mundial” La legislación del trabajo nace con la revolución industrial que tiene lugar en Europa a fines del siglo XVIII y a lo largo de todo el siglo XIX. La Inspección de Trabajo se crea y desarrolla para verificar la aplicación de las primeras leyes protectoras. La revolución industrial se inicia en Gran Bretaña y es aquí donde surgen los primeros problemas y también donde se dan las primeras soluciones, es así como en el siglo XVIII se da una evolución extraordinaria, el país se dota de numerosas fábricas y una nueva economía industrial se desarrolla paralelamente a la economía tradicional, hasta entonces se da en gran parte la división agrícola y basada esta por lo demás en una multitud de talleres artesanales agrupados en miembros. Este mismo proceso aunque con algunas variantes, se inicia en el resto de la Europa Continental; el fenómeno del aumento rápido de la producción nacional y la transformación profunda de las estructuras sociales, aparece, más o menos similar en Alemania, Francia y en el Reino de los Países Bajos (Holanda). La doctrina liberal defendida por los economistas de la época induce a una dura competencia, que trae consigo salarios miserables para los obreros de las fábricas, condiciones de trabajo cada vez más penosas.

¹⁶ Cabanellas, **Ob. Cit.**, Pág. 749.



El trabajo en las nuevas fábricas exige muy pocas calificaciones, se emplea en ellas a mujeres y a menores de edad lo que permite a la parte patronal mantener salarios bajos, así como jornadas de trabajo extenuantes de 13 y 14 horas diarias y los obreros llevan a cabo jornadas más largas de 15 o 16 horas. Se trabajó seis días por semana y a veces hasta siete, ya que el descanso dominical por tradición religiosa no siempre es respetado. El trabajo por si mismo es duro y penoso a causa de la rusticidad de las primeras máquinas inadaptadas al hombre debido a la falta de dispositivos de seguridad los accidentes son frecuentes. En Gran Bretaña es donde adoptan las primeras medidas con la ley del 22 de junio de 1902 (para proteger la salud física y moral de los aprendices y otros obreros), empleados en las fábricas de hilados y tejidos. El control de la aplicación de estas leyes un fracaso y en 1833 el gobierno confía su control a personas de alto rango a quienes se les encomienda a cada uno de ellos con respecto a una región, verdaderas funciones de Inspección. En 1844 se aumenta el número de las regiones y los inspectores pasan a ser funcionarios de la administración del Estado. Este sistema es imitado posteriormente por toda Europa, con variantes impuestas por las costumbres administrativas nacionales. El tiempo transcurrido entre el inicio de la revolución industrial, la aprobación de las primeras leyes protectoras y el establecimiento de las Inspecciones de Trabajo es para el mundo entero, el de una larga espera de la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones de trabajo y en su control. Después de la primera guerra mundial: Se dio la creación de la Organización Internacional del Trabajo los negociadores del tratado de paz que puso fin a la guerra de 1914 y 1918 decidieron formar al mismo tiempo que la sociedad de las naciones, una organización permanente para la protección y el mejoramiento de la situación de los trabajadores, así nació en 1919 la Organización Internacional del Trabajo.

En la parte XIII del Tratado de Versalles, que se convirtió en la Constitución de la O.I.T., declara que era importante “que cada Estado organice un servicio de inspección con el objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos en



materia de Inspección de Trabajo: La conferencia Internacional del Trabajo adopto en 1923 la recomendación de la Inspección de Trabajo (No. 20), que anuncia los principios generales de la organización y el funcionamiento de los servicios de inspección en el plano nacional. En 1947 la conferencia adopta el Convenio Internacional sobre la Inspección de Trabajo (No. 81), aplicable a la industria y el comercio, así como, la recomendación No. 81 que lo acompaña.

Habrá que esperar todavía 22 años hasta que nazca un Convenio Internacional del mismo alcance que el Convenio No. 81, pero aplicable a la agricultura. En 1969, es en efecto cuando la conferencia adopta el Convenio Internacional No. 129 y la recomendación No. 183 sobre la Inspección de Trabajo (agricultura).

No obstante lo señalado por el órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –carta laboral- el que escribe opina que es recomendable citar lo que al respecto señala el autor Guillermo Cabanellas en cuanto a los antecedentes de la Inspección de Trabajo “corresponde a España, y en tiempos de la primera república uno de los textos más antiguos que se recuerdan sobre la Inspección de Trabajo: la ley del 24 de julio de 1873, que encomendaba esa tarea a los jurados mixtos que creaba, constituidos por fabricantes y obreros, el maestro de escuela publicas y el médico del lugar, presididos por el juez municipal, como esos organismos no llegaron a integrarse, la misión fue ejercida por los jueces municipales, hasta crearse los inspectores de trabajo. En Francia por la ley del 19 de mayo de 1874, se constituye una inspección laboral, limitada en su competencia a las mujeres y niños. En Inglaterra, en 1833, por la ley Altorp, se organiza un rudimentario servicio de fiscalización del trabajo. La gran expansión en la materia se produce en el siglo XX. En la actualidad sea en los códigos laborales o en leyes generales del trabajo o especiales de la materia, la Inspección del Trabajo se encuentra organizada y con vigencia más o menos lograda en todos los países.



Con respecto a la creación de la Inspección General de Trabajo en Guatemala el órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social dice: “La Inspección General de Trabajo se instituyó como entidad al servicio de trabajadores y empleadores por decreto del Congreso de la República 330 del ocho de abril del año 1947. Habiendo entrado en vigencia el uno de mayo del mismo año.

El 20 de diciembre del año 1957, se emitió el Acuerdo Gubernativo, por medio del cual se estructura, reglamentariamente las funciones de sus dependencias y personal que la conforma.

El Convenio Internacional número 81, entró en vigor para Guatemala el 13 de febrero del año 1953, relativo a la Inspección de Trabajo en la industria y comercio, ya que fue ratificado el 28 de enero de 1952. La necesidad de la creación de la institución, surge entonces de acuerdo a las circunstancias contenidas en los convenios aceptados y ratificados por Guatemala y como consecuencia de la situación real en Guatemala, como un ente no solo con características tan especiales como la mediación en conflictos laborales que se dan entre patronos y trabajadores, sino que viene a cumplir un papel tan importante de conciliador de conflictos que entre estos surgen como consecuencia de la relación laboral que entre ellos surge.

1.5. Regulación legal vigente guatemalteca sobre la Inspección General de Trabajo

No obstante haber hecho mención de forma somera en cuanto al presente tema, no es motivo de hastío el reiterar sobre todo por la importancia que merece. De esta forma nuestro Código de Trabajo vigente contenido en el Decreto número 1441 del Congreso de República y sus reformas, en el primer párrafo del Artículo 278 señala: “La Inspección General de Trabajo, por medio de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, debe velar porque patronos y trabajadores y



organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro.”. en el Artículo 272 literal f) señala que “Toda violación a cualquier disposición preceptiva de este código, no prevista por los incisos anteriores, da lugar a la imposición de una multa de veinte (Q.20.00) a cien (Q.100.00) quetzales si se trata de trabajadores y de cincuenta (Q.50.00) a doscientos cincuenta (Q.250.00) quetzales, si se trata de patronos, pero en todo caso es necesario que la Inspección General de Trabajo aperciba previamente y por escrito a quien ha cometido por primera vez la respectiva infracción y luego, si hay desobediencia de parte del culpable o si por otro motivo se constata que no ha surtido efecto el apercibimiento dentro del plazo que al efecto ha de fijarse, dicha Inspección debe testimoniar (el equivalente a certificar) lo conducente ante el respectivo tribunal de trabajo y previsión social, con el objeto de que este aplique la sanción que corresponda”.

En el Artículo 280, segundo párrafo regula: “Además, dentro de su función debe velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos de trajo y previsión social está obligada a promover la sustanciación y finalización de los procedimientos por falta de trabajo que denuncian los inspectores y trabajadores sociales y procurar por la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores.” En el Artículo 282 nuestro Código de Trabajo indica: “Toda persona puede dar cuenta a los Inspectores o a los trabajadores sociales de cualquier infracción que cometan patronos o trabajadores en contra de las leyes de trabajo o de previsión social.”. Asimismo, en el Artículo 281 literal l) señala que “Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el inspector o trabajador social levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantará acta haciendo constar que no se cumplió, procediéndose a hacer la denuncia correspondiente ante los tribunales respectivos para la imposición de la sanción correspondiente. Y en los casos que no amerite prevención, hará la denuncia de inmediato.



Al llevar a cabo el análisis de los Artículos transcritos nos damos cuenta que el Código de Trabajo regula la Inspección General de Trabajo como un ente vigilante de los actos de los empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, a efecto que cumplan con las leyes y demás disposiciones laborales dígase – Contratos individuales o colectivos, pactos o convenios, reglamentos-; dentro de esta función de velar por el estricto cumplimiento de las leyes y demás disposiciones laborales, el Código de Trabajo le impone la obligación de iniciar, procurar y finalizar los procesos punitivos o de faltas de trabajo pertinentes, en caso encontrare alguna violación a las mismas, con el objeto de que se le apliquen las sanciones que corresponde a los infractores. La inspección debe iniciar los mencionados procesos por denuncia que presenten los inspectores de trabajo y trabajadores sociales, quienes podrán tener conocimiento de las infracciones ya sea personalmente o porque algún particular les de cuenta de las mismas, esto se deduce de lo señalado por los Artículos 281 literal l) y 282, pero en ambos casos el inspector tendrá que redactar acta haciendo constar la comprobación de la violación respectiva.

Antes se expuso por parte de quien escribe y se comentó las funciones de la Inspección General de Trabajo y ahora que se analiza nuestra legislación se puede entender de acuerdo al contenido del Código de Trabajo, que al establecer a dicha institución como un ente vigilante y fiscalizador del cumplimiento de las normas laborales, se está regulando la función de control que debe ejercer dicha institución y es por ello que también podemos asegurar que la ley guatemalteca está aceptando y cumpliendo lo que sugiere la recomendación internacional del trabajo número 20 de fecha 22 de octubre de 1923, propuesta en la ciudad de Ginebra, Suiza, que se refiere a la necesidad de organizar en cada país los servicios de inspección de trabajo, señalando que el objeto de dicho servicio debería ser el de tener por misión esencial, asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión horas de trabajo y descansos; trabajos



nocturnos, prohibición del empleo de ciertas personas en trabajos peligrosos, insalubres o superiores a sus fuerzas, higiene y seguridad.¹⁷

A criterio de quien escribe ha sido correcta la decisión de nuestra legislación de adoptar la sugerencia propuesta por la recomendación internacional del trabajo número 20, que se refiere a la necesidad de organizar en cada país los servicios de la Inspección de Trabajo, no sólo porque Guatemala es un país miembro de la Organización Internacional del Trabajo, sino que es necesario que para que las normas se puedan cumplir se necesita de un órgano administrativo técnico y adecuado que vele porque dicho cumplimiento se lleve a cabo como una función de control y vigilancia sobre los actos de los patronos, trabajadores y organizaciones sindicales, con todas las facultades necesarias a efecto de que si encontrare alguna violación a las disposiciones legales pueda promover la aplicación de las sanciones correspondientes a los infractores. El autor Guillermo Cabanellas¹⁸, expresa que en la actualidad se ha aceptado plenamente la necesidad de la existencia de la Inspección de Trabajo, debido a que si se ha reconocido la posición intervencionista del Estado, ya que no basta con crear las leyes y demás disposiciones laborales, sino que también hay que velar por el debido cumplimiento de las mismas y por ello se impone que se organice la Institución encargada de comprobar dicho cumplimiento; por lo tanto, si nuestros legisladores no hubieran decidido la creación de la Inspección General de Trabajo, Guatemala se hubiera quedado de forma lenta, rezagada en cuanto a ello ante los demás países miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

Al crear el Congreso de la República la institución que de estudio lo hizo con el objetivo de establecer un órgano administrativo que vele por la aplicación de las leyes y demás disposiciones laborales, dándonos cuenta con ello que se está regulando la función de control, en ese orden de ideas el Artículo 279 del mismo Código de Trabajo establece: La Inspección General de Trabajo tiene carácter de

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 8.

¹⁸ Cabanellas, *Ob. Cít.* Pág. 749.



asesoría técnica del ministerio respectivo y a este efecto debe de evacuar todas las consultas que le hagan las demás dependencias de aquel, los patronos, o los trabajadores, sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales de su competencia.

La Inspección General de Trabajo debe publicar en el órgano oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o en su defecto, en alguno de los diarios de mayor circulación en toda la república, las consultas que evacue o cualesquiera resoluciones que dicten las autoridades de trabajo y previsión social, siempre que así lo juzgue conveniente, para que sirvan de guía u orientación en las materias respectivas. El Reglamento de la Inspección General de Trabajo señala en el Artículo 19 lo siguiente: “La Inspección General de Trabajo es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual en virtud de la ley debe: c) Asesorar a los patronos y trabajadores sobre la forma de cumplir las disposiciones legales y mejorar las condiciones de trabajo”. De los Artículos transcritos podemos deducir que en Guatemala, la Inspección General de Trabajo también ejerce la función de información y asesoramiento a los empleadores y trabajadores e indiscutiblemente la regulación legal al respecto es bien certera, ya que la labor de información asesoramiento es muy importante, porque es complemento de la función de control, debido a que lo que buscan ambas funciones es hacer un rápido cumplimiento de toda las normas laborales y además estas ya se puede intuir, que por la mencionada función información y el asesoramiento se demuestra que para que se cumplan las disposiciones legales no es necesario que el inspector de trabajo y trabajador social actúen a través de una misión represiva, sino que también puede utilizar la orientación jurídica, la asesoría legal, encaminando a los empleadores y trabajadores por el camino correcto sin que se salgan de los linderos señalados por las normas laborales. Anteriormente señalamos que esta función información y el asesoramiento también tiene relación con las otras funciones que le corresponde ejercer a la Inspección General de Trabajo.



Sin embargo queda demostrado, que nuestra legislación amplía aún más esta función, información y asesoramiento de conformidad con los Artículos 279 del Código de Trabajo y el 19 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo ya citados, sólo que este último en su inciso b) que dice: “informar al ministerio del ramo, para que este pueda orientar la política social sobre bases técnicas; estudiando para tal efecto las diversas modalidades de trabajo, inclusive el trabajo indígena”; ya que si analizamos en forma correcta dichas disposiciones legales, apreciaremos que la Inspección General de Trabajo, no sólo deberá informar y asesorar a los trabajadores y patronos y organizaciones sindicales, sino que también está obligada a hacerlo cuando le dirijan consultas otras dependencias que integren el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debiendo evacuar aquellas dando orientación técnica sobre la forma en que deben ser aplicadas las disposiciones legales respectivas. Asimismo, debe informar y asesorar al ministerio mencionado, para que pueda aplicar su política social orientándolo técnicamente y para el efecto se deben hacer estudios sobre las diversas formas y modalidades de trabajo que existen. Otra situación importante que resulta del mismo Artículo 279, es que de conformidad a su segundo párrafo, la Inspección de Trabajo debe publicar en el órgano oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o en su defecto en alguno de los diarios de mayor circulación en toda la República, las consultas que evacue o cualesquiera resoluciones que dicten las autoridades de trabajo y previsión social, siempre que así lo juzgue conveniente, para que sirvan de guía u orientación en las materias respectivas, ampliándose con ello aún más la función de información y asesoramiento, ya que de esa forma será un mayor número de personas las que se beneficien de la orientación y asesoría técnica de dicha institución. En lo que respecta a la función de información a las autoridades competentes, para el efecto es necesario citar el Convenio Internacional del Trabajo número 81 relativo a la Inspección del Trabajo en la industria y el comercio, que en el Artículo tres establece El sistema de Inspección estará encargado de y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no están específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.



Este convenio fue ratificado por Guatemala el 28 de enero de 1952¹⁹, mismo que entró en vigencia el 13 de febrero del año 1953, por lo tanto en Guatemala la Inspección General de Trabajo goza de la facultad de participar activamente en la creación y mejoramiento de las disposiciones laborales, lo que determina que dicha institución no debe ser tomada con el carácter de simple policía. Se hace indispensable citar otro Convenio Internacional del Trabajo que es el número 129 y se refiere a la Inspección de Trabajo en la agricultura y que en el Artículo seis dice. El sistema de Inspección de Trabajo en la agricultura estará encargado de:

c) Poner en conocimiento de la autoridad competente los defectos o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes y someter a ella proposiciones para mejorar la legislación²⁰. No obstante lo escrito no se puede negar que la Inspección de Trabajo en Guatemala ejercer la función de información a la autoridad competente. Ya que al ratificarse por nuestro país el Convenio Internacional del Trabajo número 81, se dice la pauta para que dicha institución la pueda ejercer, no existiendo dentro de la esfera pública otra entidad técnica y adecuada para desempeñarla; tomemos en cuenta también que si la inspección se sujeta únicamente a aplicar las normas laborales existentes, se le tendría como una simple policía. Entonces, si aceptamos que en Guatemala la Inspección de Trabajo si puede ejercerla tendríamos que establecer cual es la autoridad competente encargada de recibir la información de dicha institución sobre las deficiencias de la legislación.

Entre las funciones de la Inspección de Trabajo ya expuestas todas tienen tal importancia que no es posible dejar de mencionarlas, sin embargo a criterio del que escribe es necesario incluir una que merece especial atención por la importancia que tiene para los efectos del presente trabajo y es la de conciliación, para lo cual es necesario establecer si de acuerdo a nuestra legislación dicha institución estatal puede ejercerla, veamos: el Artículo 278 segundo párrafo del Código de Trabajo dice: "Los arreglos directos y conciliatorios, que se suscriban

¹⁹ Convenios Internacionales, **Ob. Cit.** Pág. 786.

²⁰ **Ibid.** Pág. 1433.



ante los Inspectores de trabajo o trabajadores sociales, una vez aprobados por el Inspector General de Trabajo o por el Subinspector General de Trabajo, tienen carácter de título ejecutivo. Asimismo el Artículo 281 establece: “Los Inspectores de Trabajo y los Trabajadores Sociales, que acrediten debidamente su identidad, son autoridades que tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación: a) Deben intervenir en todas las dificultades y conflictos de trabajo que tengan noticia, sea que se presenten entre patronos y trabajadores, sólo entre aquellos o sólo entre estos, a fin de prevenir su desarrollo o lograr su conciliación extrajudicial, si ya se han suscitado la función de conciliación también se encuentra regulada en el Reglamento de la Inspección General de Trabajo, en el Artículo 19: “La Inspección General de Trabajo, es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual en virtud de la ley, debe conciliar los intereses de los patronos y trabajadores” De los Artículos señalados se deduce que en Guatemala la Inspección General de Trabajo puede ejercer la función de conciliación y al respecto es importante señalar que es propiamente nuestra legislación la que establece dicha función, ya que al observar las recomendaciones y Convenios Internacionales de Trabajo relativos a la Inspección de Trabajo, se puede apreciar que no lo regulan, es más, la recomendación número 81 afín al Convenio Internacional del Trabajo número 81, ratificado por Guatemala.

Señala que “las funciones de los inspectores de trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos de trabajo.”²¹; o sea que con dicho señalamiento, la mencionada recomendación –81- le está negando a la Inspección de Trabajo el ejercicio de la función de conciliación.

No obstante que la recomendación internacional referida le niega a la Inspección General de Trabajo la función conciliadora podemos opinar que nuestra legislación es acertada al regular dicha función, lo que puede deducirse por varias

²¹ **Ibíd.** Pág. 108.



razones: a) Porque a través de ella se resolverán los diversos conflictos de trabajo individuales o colectivos que conozca la Inspección General de Trabajo evitando de esta forma un litigio judicial posterior. b) Que dentro de la esfera pública a parte de la Inspección de Trabajo, no existe otra institución apta para desarrollar dicha función; c) Que lo señalado por las recomendaciones internacionales del trabajo, se queda en simple sugerencia que los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo, pueden o no adoptarla.

Como complemento al presente tema resta expresar que la Inspección General de Trabajo también ejerce la función de defensa de los intereses de los trabajadores menores de edad y de mujeres trabajadoras lo que se encuentra regulado en las disposiciones legales siguientes: el Artículo 19 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo dice: “La inspección General de Trabajo es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual en virtud de la ley debe: Defender los intereses de los trabajadores menores de edad y de mujeres trabajadoras”; y el Artículo 280 en su primer párrafo del Código de Trabajo establece que “La Inspección General de Trabajo 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 establecidas para proteger la maternidad de las trabajadoras, salvo que, en cuanto a estas últimas, se apersona el Instituto Guatemalteco de seguridad Social”.

1.6. Organización de la Inspección General de Trabajo

La Inspección General de Trabajo en Guatemala generalmente se encuentra bajo la jerarquía de la administración centralizada del Estado, siendo una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de conformidad con las disposiciones legales siguientes: en el título IX referente a la organización administrativa de Trabajo del Código de Trabajo, en su capítulo I se encuentra el Artículo 276 que señala: “El Ministerio de Trabajo y Previsión Social tiene las siguientes dependencias: b) inspección general de trabajo, cuyo titular debe tener las



mismas calidades señaladas en el inciso anterior (en cuanto a las mencionadas para el Director General de Trabajo entre cuyos requisitos están que debe ser guatemalteco de los comprendidos en el Artículo 144 de la Constitución Política de la República. El Artículo anterior se complementa con el 277 del Código de Trabajo el cual indica: “las dependencias a que se refiere el Artículo anterior, además de las atribuciones que el presente código le señala, deben desarrollar las que determinen sus respectivos reglamentos interiores de trabajo”.

Por ser Guatemala un país en donde prevalece la administración centralizada, pertenece al Organismo Ejecutivo y específicamente depende la institución que nos ocupa al Ministerio de Trabajo y Previsión Social; de esta forma queda sujeta a las políticas socio-económicas relativas al trabajo, impulsadas por dicho organismo por conducto del Ministerio de Trabajo como una asesoría técnica, con el objeto que las mismas sean efectivas. Entonces cabe preguntarnos a qué autoridad debe la Inspección General de Trabajo poner de conocimiento la deficiencia en la aplicación de las normas laborales y la misma obviamente es el Ministerio de Trabajo, lo anterior debido a la jerarquía dentro de dicho ministerio cuyo titular es el Ministro de Trabajo. Podría asegurar que la función de información a la autoridad competente de la Inspección General de Trabajo en Guatemala se encuentra muy limitada y es debido al grado tal alto de centralización en el ejercicio de la autoridad que ejerce el ministerio citado lo cual impide de alguna forma o limita a la institución que se ocupa en cuanto al impulso de políticas socio-económicas relativas al trabajo. Para efecto de lo consignado antes es necesario citar el contenido del Artículo 21 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo que dice: “La Inspectoría General se encuentra a cargo del Inspector General de Trabajo, cuyas atribuciones y obligaciones principales son las que se determinan a continuación: g. Ser normalmente el órgano de comunicación entre el Ministerio del ramo y la Inspección General de Trabajo”. En el contenido de los Artículos anteriores se establece que es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social quien recibe la información y sirve de conducto para que se puedan mejorar las disposiciones laborales, confirmando



con ello la jerarquía del sistema centralizado dentro del cual se encuentra la Inspección General de Trabajo.

Una vez establecido que la Inspección General de Trabajo es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, situación que se hacía necesario porque allí precisamente parte la organización administrativa de la misma, a más de lo anterior debe determinarse cómo se encuentra dicha organización, para el efecto señalamos que el Jefe de la Inspección que es el funcionario superior de dicha institución es denominado inspector general de trabajo. Los requisitos para poder ser Inspector General de Trabajo se encuentran regulados en el Artículo 276 ya citado del Código de Trabajo, los cuales son: ser guatemalteco, Abogado de los tribunales especializado en asuntos de trabajo; pero además dicho cargo debe recaer en persona de sólida formación ética, responsable y honrada, que aparte de que el Inspector General de Trabajo debe ejercer el control administrativo de dicha institución y sus dependencias, así como controlar el buen manejo de las disponibilidades que corresponden como una de las funciones y obligaciones de dicho funcionario. El Artículo 20 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo señala: "La Inspección General de Trabajo, para desempeñar su cometido, está organizada administrativamente en la forma siguiente: Inspectoría General, que funciona con las siguientes secciones: Sección Administrativa Central; Sección de mujeres y menores; y, Cuatro Subinspectorías Generales, distribuidas en zonas, operando cada una de ellas con las siguientes secciones: Secretaría; Sección de Industria y Comercio; Sección de Agricultura y Ganadería".

Asimismo, el Artículo 132 de dicho Reglamento señala la delimitación territorial de las zonas, especificando cuales son los departamentos que comprenden cada una. Cada secretaría se encuentra a cargo de un secretario de conformidad con los Artículos siguientes: según el Artículo 22 "La sección de administración central se encuentra a cargo de un secretario y además cuenta con el personal siguiente: contador, encargado de estadística, archivero, oficiales, mecanógrafos, conserje y



chofer, mensajero”, el Artículo 23 señala las obligaciones y atribuciones principales del secretario de la administración central, el 35 del mismo Reglamento dice “Las secretarías de las Subinspectorías generales están cada una de ellas a cargo de un secretario y además cuentan con los oficiales y mecanógrafos necesarios”.

La sección de mujeres y menores se encuentra a cargo de un jefe de preferencia especializado en la materia y además cuenta con visitantes sociales y mecanógrafos. Las secciones de industria y comercio y de agricultura y ganadería, cuentan cada una con un número suficiente y necesario de Inspectores y siempre tiene que estar encabezada por un inspector principal especializado en el sector económico que corresponde a la sección a su cargo; esto se encuentra regulado en los Artículos 28 y 29 de dicho Reglamento.

En forma somera, así se encuentra organizada en Guatemala, la Inspección General de Trabajo y como el objetivo de estudio del presente trabajo no es la organización administrativa de dicha institución, sino que únicamente nos servirá como punto de referencia para poder desarrollar el tema de la función conciliadora como medio para la solución de los conflictos laborales –objeto de estudio-, no profundizaremos más en el análisis de dicha organización; pero de todas maneras considero recomendable citar lo que el respectivo indica el órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social –carta laboral- “V”.

Organización y funcionamiento de la inspección general de trabajo. Organización y Funcionamiento. La Inspección General de Trabajo está organizada administrativamente en la forma siguiente:

A. Inspectoría General de Trabajo con las siguientes secciones: Sección Administrativa Central; Sección de Industria; Comercio y Servios; Sección de Producción y Fiscalía; Sección de Reglamentos y Secretarías también funciona un departamento de Asesoría Jurídica.



B. Cuatro Sub-Inspectorías Generales a nivel regional en las zonas de Quetzaltenango, Escuintla, Puerto Barrios y la ciudad capital. Dichas sub-inspectorías cumplen las mismas funciones que la inspección central, adicionando la promoción de empleo; atienden además despidos directos, etcétera.

Las Sub-inspectorías departamentales son las únicas que tienen representación del Ministerio de Trabajo en el interior de la República cumpliendo así con la obligación del gobierno de descentralizar la administración pública.”²²

1.7. Inspectores de Trabajo

En sentido estricto inspector es aquella persona que reconoce, vigila y examina alguna cosa. Empleado que ejerce la inspección y vigilancia de un servicio, inspección, es la acción de inspeccionar; cargo de velar sobre alguna cosa, inspeccionar, es examinar, reconocer detenidamente alguna cosa”²³, al respecto Guillermo Cabanellas dice: que inspección es “examen, revista o reconocimiento minucioso a cargo para velar por algo”²⁴. Atendiendo a ello, entonces, el inspector de trabajo es aquel servidor público que pertenece a la Inspección General de Trabajo y que desarrolla la labor de velar, procurar, que tanto los empleadores, trabajadores y ejerciendo un control efectivo sobre los actos de dichas personas con las facultades necesarias para visitar los lugares de trabajo, examinar libros, condiciones higiénicas y de seguridad del personal y para hacer constar en las actas respectivas que suscriba, las faltas que encontrare, a dichas disposiciones legales denunciándolas ante los tribunales de justicia correspondientes.

Es decir el inspector de trabajo es el agente a quien la inspección encarga el ejercicio de la función de control. El mismo autor citado antes al respecto de esa

²² Carta Laboral. **Órgano de Información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social**. Pág. 32.

²³ Carta Laboral. **Ob. Cit.** Página 33

²⁴ **Ibid.** Pág. 750.



función de control que se encarga y desarrolla que el inspector de trabajo señala tal inspección se designa también, aunque con menor arraigo en la regulación positiva, fiscalización de trabajo, que posee igualmente el sentido de vigilancia, revisión, cuidado, pero en tanto que los agentes que la cumplen reciben por doquiera el nombre de inspectores de trabajo, de carácter administrativo, allí donde se hable de fiscales del trabajo, es para referirse al órgano que en la jurisdicción judicial desempeña el Ministerio Público Laboral.”²⁵

La función de Inspector de Trabajo es la de velar por el cumplimiento de las disposiciones laborales, con las facultades necesarias para promover la aplicación de las sanciones correspondientes en contra de los infractores de dichas disposiciones, en el caso de que encontrare violaciones a las mismas; sin embargo, en atención a que las funciones de la Inspección General de Trabajo son varias tal como lo estudiamos y analizamos antes, hay que señalar que la labor del Inspector de Trabajo no es únicamente de vigilancia, sino que además debe desempeñar con efectividad las otras atribuciones que le corresponden a aquella institución las que están reguladas dentro de las disposiciones legales siguientes según Artículo 19 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo señala: “La Inspección General de Trabajo es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; la cual es virtud de la ley, debe:

Velar por el cumplimiento de las leyes relativas a trabajo y previsión social y denunciar las infracciones;

Informar al Ministerio del ramo, para que este pueda orientar la política social sobre bases técnicas, estudiando para tal efecto las diversas modalidades de trabajo, inclusive de trabajo indígena y esta segunda atribución específicamente.

²⁵ **Ibíd.** Pág. 749.



atribución específicamente la ejerce el Inspector General de Trabajo, por ser el órgano de comunicación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión social y la Inspección General de Trabajo, pero los inspectores de trabajo, indudablemente serán participes activos en el estudio que señala dicha atribución, quienes informarán lo pertinente al jefe inmediato;

Asesorar a los patronos y trabajadores sobre la forma de cumplir las disposiciones legales y mejorar las condiciones de trabajo;

Conciliar los intereses de los patronos y trabajadores;

Defender los intereses de los trabajadores menores de edad y de mujeres trabajadoras;

Como consecuencia de lo anterior por la importancia que merece un trabajo sobre el tema que nos ocupa es necesario citar también el contenido de los Artículos 278 y 279 y 280 de nuestro Código de Trabajo; así como el tres del Convenio Internacional de Trabajo número 81, así en relación de la Inspección del Trabajo, en el tema de la industria y el comercio.²⁶ Todos los Artículos anteriores están vigentes, regulan las atribuciones generales de la Inspección de Trabajo, pero para reafirmar lo compleja que es la labor del Inspector de Trabajo, es conveniente citar además los Artículos dentro de los cuales se encuentran reguladas las obligaciones y facultades específicas del mismo: el Artículo 281 del Código señalado y el 41 del Reglamento de la Inspección General de Trabajo.

Con las disposiciones legales citadas se establece que la actividad desarrollada por el Inspector de Trabajo es amplia y compleja, ya que no sólo se queda en la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, sino que abarca las demás

²⁶ *Ibíd.* Pág. 652 y 786.



funciones de la Inspección General de Trabajo.

Dentro de las funciones tan amplias del inspector de trabajo, únicamente para los efectos del presente trabajo interesa específicamente su labor conciliadora en los conflictos individuales de trabajo por despido.

Clases de inspectores de trabajo:

Por la naturaleza del presente trabajo por el título específico que nos ocupa, únicamente me circunscribiré a mencionar las clases de inspectores que se mencionan tanto en Convenios Internacionales, como en nuestro ordenamiento jurídico, y es así como tenemos los que a continuación se menciona:

- a. Inspectores de Visitaduría;
- b. Inspectores de Industria;
- c. Inspectores de Visitaduría de Comercio;
- d. Inspectores de Visitaduría de Agricultura;
- e. Inspectores de Conciliación;

1.8. Conciliación laboral Anteriormente se analizó que los Inspectores de Trabajo ejercen una función conciliatoria por delegación de la Inspección General de Trabajo, en virtud de que dicha función es propia de dicha institución.

No obstante que se mencionó únicamente la clase de Inspectores por razones del presente trabajo es necesario remarcar que para los Inspectores de Visitaduría, su función principal es la de fiscalización, mientras que la de conciliación la ejercen accesoriamente; y para los Inspectores de conciliación, la función conciliadora que desarrollan, les es principal y única.

Podemos afirmar entonces que la conciliación laboral es una institución inherente a la labor que desarrollan los Inspectores de conciliación, siendo por ello que



debemos abordar el tema dentro del presente trabajo, claro está, enfocándolo hacia la actividad que desempeñan dichos servidores públicos.

Concepto: La conciliación laboral puede estudiarse desde deferentes ángulos, dígase desde el punto de vista judicial o extrajudicial, la conciliación es una etapa obligatoria dentro del proceso ordinario de trabajo y una forma anormal de terminación del juicio; o bien es un proceso totalmente autónomo desde el punto de vista extrajudicial o administrativo, que se refiere a los arreglos directos y conciliatorios que se suscriben ante los inspectores de trabajo y que son aprobados por el inspector o subinspector general de trabajo, para que adquieran el carácter de títulos ejecutivos desde un punto de vista material o sustantivo, cuando el estudio se centra específicamente en el análisis del acuerdo a que las partes han llegado y sobre los efectos que produce el mismo, independientemente de la autoridad competente (judicial o administrativa) ante la cual se celebró el convenio²⁷.

No obstante los diferentes puntos de vista que existen para estudiar la conciliación laboral, es considerable que la misma se constituirá siempre en base a un acuerdo de voluntades entre los sujetos de un conflicto laboral que le pondrá fin al mismo, evitándose de esta forma situaciones perjudiciales para las partes, tales como gastos, molestias y primordialmente un litigio judicial posterior (si el arreglo se celebró ante un Inspector de Trabajo) o una sentencia desfavorable (si el arreglo se llevó a cabo ante un Tribunal de Trabajo y Previsión Social).

Para los efectos del presente trabajo interesa tratar la conciliación laboral desde el punto de vista extrajudicial o administrativo inconcretamente la que se refiere a los arreglos directos y conciliatorios que se celebren ante un Inspector de Trabajo de Conciliación.

²⁷ Ob. Cit. Pág. 625



La conciliación es una avenencia entre las partes, que resuelven desistir de su actitud enemistosa, por renunciaciones recíprocas o unilaterales; con la conciliación se apaciguan los ánimos de los opuestos o desavenidos²⁸. En el campo laboral de la conciliación no puede constituirse como un acto de renuncia, porque entonces con el principio de irrenunciabilidad de los derechos adquiridos por el trabajador y se estaría cayendo en una simple transacción, que es una manifestación del principio de la autonomía de la voluntad, el cual es propio del derecho común y que dentro de las relaciones laborales se encuentra limitado en razón de la aplicación forzosa e imperativa del derecho del trabajo.

La conciliación laboral es nuestro medio se fundamenta en el Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes; así también se muestra en el sexto considerando del Código de Trabajo vigente se expresa: que las normas del Código de Trabajo deben inspirarse en el principio de ser esencialmente conciliatorias entre el capital y el trabajo atendiendo a todos los factores económicos y sociales pertinentes.

Las disposiciones anteriores son regulaciones generales, que en nuestro medio laboral se les puede interpretar de manera distinta, atendiendo a las diversas situaciones de trabajo que puedan surgir y a los diferentes procedimientos a seguir, por lo que la conciliación se aplica en distintos sentidos y objetos.

La conciliación laboral celebrada ante un Inspector de Trabajo de Conciliación, es: la actividad desarrollada en un procedimiento administrativo, por medio de la cual el Inspector de Trabajo de conciliación dentro de un conflicto individual de trabajo por despido, en los casos en que el patrono no tiene prohibición legal para

²⁸ Cabanellas Ob. Cit. Pág. 255



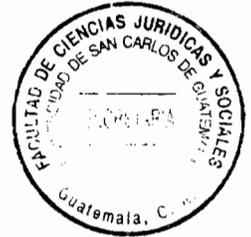
despedir y no se encuentren afectados los intereses de trabajadores menores de edad y de mujeres en estado de gravidez o en periodo de lactancia, propone fórmulas ecuanímes de arreglo a las partes, para que puedan encontrar una solución justa a sus diferencias y lleguen a un avenimiento, culminándose con un convenio que no debe contrariar las normas y principios laborales y que le pone fin al conflicto y como consecuencia, también al procedimiento conciliatorio.

Clases de conciliación laboral De acuerdo al contenido de nuestro ordenamiento jurídico laboral existen las siguientes clases de conciliación laboral: Por la autoridad competente ante quien se celebra la conciliación: de conformidad con los Artículos 278 segundo párrafo, 281 literal a); 281 literal e), 340 párrafo segundo y 341 del Código de Trabajo. Como consecuencia de lo anterior la conciliación puede ser judicial y administrativa:

- 1) **conciliación judicial:** es aquella que se celebra ante un tribunal de trabajo y previsión social; y
- 2) **conciliación administrativa:** es la que se lleva a cabo ante un inspector de trabajo.

Por las pretensiones conciliatorias de conformidad a los Artículos 340 y 341 del Código de Trabajo la conciliación laboral puede ser: total o parcial. Estos artículos se refieren a la conciliación laboral celebrada ante un tribunal de trabajo y previsión social, pero también se aplican a la labor desempeñada por el inspector de trabajo de conciliación.

1. **conciliación total:** es total cuando las partes del conflicto llegan a un acuerdo sobre la totalidad de las pretensiones ejercitadas.
2. **conciliación parcial:** es cuando se lleva a cabo solamente sobre alguna o algunas de las pretensiones hechas valer, evento en el cual también se termina el procedimiento conciliatorio, pero el conflicto laboral continúa en



cuanto a las reclamaciones no conciliadas en proceso judicial posterior.”²⁹

Objeto de la conciliación laboral celebrada ante un inspector de trabajo de conciliación. Si entendemos que el objeto es una materia o asunto, diríamos que al comentar el objeto de la conciliación laboral nos referimos al conflicto de trabajo que se constituye en el asunto sobre el cual, el inspector de trabajo de conciliación ejerce su función conciliadora, sin embargo si tomamos el objeto como un fin o intento, propósito, empeño a que se dirige o encamina una acción³⁰. Diríamos que el objeto de la conciliación laboral es el fin que el trabajador se propone alcanzar mediante el convenio que eventualmente celebre con el patrono.

Como ya se tiene claro qué clase de problemas conocen los inspectores de trabajo de conciliación, es interesante analizar el objeto de la conciliación laboral.

El trabajador al concluir la relación laboral puede invocar los derechos de reinstalación o el del pago de una indemnización, pero los mismos no pueden exigirse en todos los casos de cesación de la relaciones; y ahora bien nos interesa establecer como operan los mencionados derechos en la disolución de la relación de trabajo por despido directo, porque de ahí provienen los conflictos individuales que conocen los inspectores de trabajo de conciliación. Indemnización, porque realmente el objetivo de la acción, es que el trabajador pueda obtener la restauración de sus derechos reinstalación o el pago de una suma de dinero por todo el tiempo que duró la relación de trabajo indemnización, que son derechos que se pueden ejercer como consecuencia de la terminación de la relación laboral por despido directo.

Procedimiento conciliatorio laboral administrativo

En lo anteriormente escrito se consignó que los Inspectores de Trabajo de

²⁹ Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Apuntes del Derecho Procesal del Trabajo**, Pág. 141.

³⁰ **Ibíd.** Pág. 495.



Conciliación desarrollan una función dentro de un procedimiento administrativo y este es el momento de analizarlo.

En términos generales, procedimiento es el modo de tramitar las actuaciones judiciales o administrativas; o sea, el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en un expediente o proceso.³¹ Procedimiento administrativo es la serie de actos y diligencias que regulan el despacho de los asuntos ante la administración pública, en la modalidad gubernativa cuya expresión la constituye el expediente.³²

Como el inspector de trabajo de conciliación permanece bajo la jerarquía de la administración pública, el procedimiento en el que desarrolla su función lógicamente tiene que ser de naturaleza administrativa. A dicho procedimiento en la práctica se le denomina adjudicación.

Este procedimiento administrativo como ya lo sabemos es exclusivamente conciliatorio y porque es aquella vía judicial, para lograr una manera de llegar a un arreglo extrajudicial con el empleador y así evitar un litigio, que ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social puede alargarse por mucho tiempo.

Este es un procedimiento muy sencillo, en el que el inspector de trabajo se limita a asesor a las partes, proponiéndoles fórmulas ecuanímes de arreglo, haciendo constar en actas lo que suceda en las audiencias respectivas; y las partes mediante la ayuda ecuaníme y legal que les proporciona el inspector, se circunscriben a tratar la manera de arribar a un acuerdo de voluntades sobre sus diferencias. Es una vía optativa, ya que la ley no obliga al trabajador a seguirla, por lo que no es un requisito previo a la iniciación de la vía judicial; además el empleador no está obligado a comparecer ante el inspector de trabajo.

³¹ Cabanellas, **Ob. Cit.** Pág. 433.

³² **Ibíd.** Pág. 434.



Trámite del procedimiento. El procedimiento conciliatorio se inicia con la reclamación laboral que presenta el trabajador ante el inspector de trabajo, pero, previo a ello existen otras actuaciones importantes que determinan la iniciación de la vía extrajudicial.

El trabajador antes de iniciar la vía extrajudicial, se presenta ante la Inspección General de Trabajo con el objeto de exponer su caso; en este momento el inspector encargado de realizar los cálculos de las prestaciones laborales efectúa los cómputos sobre las prestaciones que se presume le corresponden, actualmente la inspección cuenta con un moderno sistema de computación.

Una vez practicados los cálculos, se le entrega al trabajador una constancia debidamente sellada, donde se anotan los cómputos llevados a cabo, con el objeto que se la presente a la parte patronal y que de una forma amistosa puedan llegar a un arreglo sobre su pago, aclarándole que si no se llegare a arreglo alguno sobre el pago de las prestaciones puede regresar a efecto de presentar su reclamación formalmente.

Si el trabajador no llegare a ningún acuerdo con su empleador y comparece nuevamente, a efecto de presentar su reclamación se le asigna un inspector de trabajo, quien entrevista nuevamente al trabajador y luego de la elaboración del acta respectiva, en la misma fija día y hora a efecto que comparezca el patrono a efecto de enterarlo de la reclamación que se está haciendo en su contra en donde se le apercibe a efecto que comparezca.

El procedimiento puede integrarse de más de una audiencia atendiendo a lo que disponga el trabajador y a las diversas incidencias que puedan ir surgiendo, aunque generalmente son tres en las que se cita a las partes y si en cualquiera de ellas no comparece el empleado o bien no se llega a ningún arreglo conciliatorio, el trabajador tiene el derecho de disponer que se agote la vía administrativa y el



inspector tiene la obligación de hacerle saber el derecho que le asiste para continuar con su reclamación laboral ante los tribunales de Trabajo y Previsión Social.

Principios que informan el procedimiento

No obstante que el procedimiento conciliatorio administrativo es poco formal y carece de la solemnidad del proceso ordinario de trabajo que se ventila ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social debe fundarse y guiarse por principios.

Dicho concepto se refiere a aquellas líneas directrices o líneas matrices en que se basa y se desarrolla el procedimiento conciliatorio laboral administrativo que se ventila ante el inspector de trabajo de conciliación. Obviamente por razones del presente trabajo en cuanto al tema que me ocupa únicamente los mencionaré aunque si en el transcurso de su desarrollo es necesario profundizar en alguno de ellos lo haré y son los siguientes:

- a) principio protector o tutelar de los trabajadores;**
- b) principio de economía;**
- c) principio de concentración;**
- d) principio de impulso de oficio;**
- e) principio de oralidad;**
- f) principio de escritura;**
- g) principio de publicidad;**
- h) principio de sencillez;**
- i) principio de inmediación;**
- j) principio de lealtad y probidad.**



Requisitos necesarios para la iniciación del procedimiento. Para que pueda iniciarse el Procedimiento Conciliatorio se requiere de ciertos requisitos que condicionan la existencia de la vía extrajudicial, al parecer de quien escribe son los siguientes: ³³

- a) un sujeto activo: es decir, se requiere de un trabajador reclamante;
- b) objeto: se refiere que al presentar su reclamación laboral el trabajador exija su reinstalación o el pago de una indemnización, pero también puede pedir el pago de otras prestaciones laborales, son estos derechos los que conforman el objeto del procedimiento que se analiza;
- c) el inspector de trabajo: se inicia el procedimiento ante el inspector de trabajo respectivo;

Terminación del procedimiento: La terminación del procedimiento conciliatorio laboral administrativo, puede presentarse de varias formas, a contrario sensu de la iniciación del mismo, que solamente puede producirse mediante la reclamación laboral presentada por el trabajador.

Las formas de terminación del procedimiento son las siguientes: Por agotamiento de la vía gubernativa, o vía administrativa, el agotamiento de esta vía abre el camino a la demanda judicial ante un tribunal de Trabajo y Previsión Social. El reclamante debe pedir expresamente que se agote la vía administrativa; el inspector debe hacer constar dicha solicitud en el acta respectiva haciendo saber al reclamante, el derecho que le asiste de continuar con su reclamación laboral ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, proporcionándole la asesoría legal pertinente.

³³ Cabanellas, **Ob. Cit.** Pág. 435.



Los casos en que el reclamante puede pedir el agotamiento de la vía gubernativa, son los siguientes:³⁴

- a) Por incomparecencia del patrono. En este caso el trabajador puede pedir el agotamiento de la vía administrativa en cualesquiera de las audiencias a que se ha citado a las partes; generalmente son tres las audiencias que se cita a las partes;
- b) Por no haberse llegado a un arreglo conciliatorio. En este caso si comparece el patrono, pero, se niega a llegar a un arreglo con el reclamante (el trabajador) por lo tanto el trabajador tiene el derecho de pedir que se de por agotada la vía administrativa o gubernativa, con el objeto de continuar con su reclamación laboral en la vía judicial;
- c) Por conciliación parcial. En este caso se llegó a un arreglo conciliatorio, pero únicamente en alguna o algunas de las pretensiones hechas valer, por lo tanto el reclamante agota la vía administrativa para continuar con su reclamación laboral en la vía judicial, sobre las pretensiones no conciliadas;
- d) Por abandono del procedimiento. Otra causa que puede dar lugar a que termine el procedimiento, es el abandono que del mismo hace el trabajador. En estos casos el inspector procede a citar al reclamante por tres veces consecutivas al lugar señalado para recibir notificaciones, si dicho reclamante no comparece a ninguna de las tres citas, se presume que ha abandonado el asunto laboral; entonces, el Inspector deberá informar lo pertinente al Jefe inmediato, teniéndose como consecuencia el archivo de la adjudicación.

³⁴ Cabanellas, **Ob. Cit.** Pág. 440.



Uno de los motivos que puede dar lugar a que el trabajador abandone el trámite del procedimiento, es el hecho de que llegue a un arreglo conciliatorio extraoficial con la parte empleadora; en estos casos, lo normal sería que por haberse llegado a dicho acuerdo fuera conocido por la Inspección General de Trabajo, es decir que el reclamante se hiciera presente ante dicha institución, a efecto de desistir de la reclamación, pero en la mayoría de los casos opta por abandonar el trámite obligando al inspector a citarlo.

Aunque en algunos casos no han llegado a arreglo alguno, no ha sido intención del reclamante abandonar la gestión sino por alguna causa de fuerza mayor o algún caso fortuito no ha acudido a las citas, y, en virtud de ellos se procede a archivar el procedimiento. Aunque debemos tener presente que el trabajador también puede desistir del procedimiento y esta es otra forma de su terminación, pues por medio de este el trabajador abdica a seguir tramitando el procedimiento conciliatorio laboral administrativo y como consecuencia, renuncia expresamente a cualquier acción judicial ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social. En la mayoría de los casos el desistimiento lo hace saber al trabajador al Inspector en forma oral y éste lo hace constar en acta, sin descartar que puede presentarse en forma escrita lo cual sería con firma legalizada para los efectos inmediatos legales consiguientes.

Es necesario acotar y reiterar que al no celebrarse conciliación alguna, el trabajador tiene el derecho de que se de por agota la vía administrativa y continuar su reclamación en la vía judicial por no haberse conciliado.



CAPÍTULO II

2. Municipalidad

2.1. Origen

Las Municipalidades han adquirido tal importancia, que constituyen el gobierno comunal o local por excelencia. Gobierno ejercido a través de dicha institución, formar parte de la administración delegada del Estado constitucionalmente, aunque originalmente nuestra carta magna a quien le otorga autonomía es al municipio (Artículo 253), institución descentralizada y autónoma, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio que le permite ejercer un cúmulo de funciones tendientes todas a lograr el desarrollo del municipio y su progreso en todos los ámbitos.

Es así como siendo el municipio una forma de división administrativa territorial del Estado (Artículo 224 Constitución) cuya administración y gobierno corresponde a las municipalidades, son instituciones de derecho público, cuya finalidad esencial es la prestación de servicios públicos, el desarrollo de los municipios reviste una trascendencia enorme para el avance y desarrollo del país, sobre todo porque se da una relación directa con la comunidad, que es lo que realmente le otorga dinamismo al sistema municipal.³⁵

La convivencia social ha sido, sin lugar a dudas, el origen de las organizaciones que en la actualidad conocemos como municipalidades. El hombre primitivo, como ser errante en sus comienzos tenía que luchar rudamente con el objeto de obtener de la naturaleza lo necesario para sobrevivir, encontrándose con la hostilidad que le oponía en todo sentido la misma naturaleza y para vencerla tuvo que organizar grupos. Fue así como la necesidad de vivir, de gozar de una existencia más llevadera lo fue transformando de cazador a pastor y posteriormente a agricultor.

³⁵ Cabanellas, **Ob. Cit.** Pág. 440.



Cuando el hombre comienza de lleno a dedicarse a la agricultura y a producir es la época en que se arraiga en un lugar determinado con el fin de facilitar el más rápido agrupamiento de los consanguíneos, deja de ser nómada. La necesidad del reposo, de la estabilidad obliga a la construcción de viviendas, las que después se transforman en caseríos, en aldeas y por último en ciudades.

Así más adelante, para conservar la cohesión del grupo y para satisfacer las necesidades vitales, nace el municipio lugareño, como una forma de organización social, que les permitió vivir unidos.

Esta organización trajo consigo un gran desarrollo de la agricultura, de la industria, del comercio y de la cultura, empezó a primar la ley consuetudinaria y todo un sistema de hábitos tendientes a impedir la opresión de las masas por las minorías. Puede afirmarse, entonces, que el municipio lugareño constituyó la célula primaria de las organizaciones comunales futuras. No sólo los pueblos primitivos y bárbaros tuvieron este municipio lugareño, sino que también lo encontramos en Inglaterra, donde era la organización social de Irlanda, en Escocia, en Gales, en India y también en América.

En Chile aparecen los cabildos como una primera manifestación de lo que posteriormente sería el municipio. Es así como, puede apreciarse que el municipio históricamente es la sociedad que ha sido formada para la reunión de familias e individuos, unidos por intereses comunes, por aspiraciones y tradiciones derivadas de la convivencia en un territorio, para la consecución de fines y satisfacción de necesidades que no puede cumplir la familia sola. Es por eso algunos señalan que el origen del municipio ha sido legal solamente y otros que ha tenido un origen espontáneo, instintivo, ajeno al poder legislativo, el que sólo le da vida en el derecho cuando estas organizaciones ya están formadas.

En todo caso, cabe señalar que el municipio aparece en la historia antes que el Estado, como una organización natural, espontánea, resultante de una necesidad de las familias para intervenir en todos los fines de la vida, actualmente, tenemos que el municipio abarca todos los aspectos de la vida humana, y se



consagra a satisfacer en algunos casos las necesidades de la comunidad a través de la prestación de servicios públicos. Nuestra Constitución Política de la República, señala al municipio como parte de la división administrativa, diciendo que “El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios”, Artículo 224.

2.2. Marco jurídico que rige a las municipalidades

La normativa aplicable a las municipalidades está conformada por la Constitución Política de la República (Artículo 253) , las disposiciones referentes a la organización política administrativa y al gobierno municipal (Artículo 224 Constitución), Código Municipal, contenido en el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República; Ley de Servicio Municipal, Decreto número 1-87 del Congreso de la República; disposiciones municipales que el Concejo Municipal dicta de forma específica; y, otras leyes que le son aplicables, además resulta también aplicable todas las leyes comunes pertinentes que se refieran a ellas, en la medida que no contradigan su ley especial.³⁶ Sin dejar de mencionar lo que respecta a la jurisprudencia que pudiera presentarse ante el tribunal constitucional guatemalteco y otra tipo de normativa como la que al respecto dicta la Contraloría General de Cuentas, cabe tener presente que ésta es obligatoria de aplicar para todas las instituciones sometidas a su fiscalización, de acuerdo a lo que la propia Constitución Política preceptúa.

2.3. Autonomía

La base del gobierno local en Guatemala es la autonomía municipal. En el plano político, la misma se traduce en la facultad de los vecinos de elegir a sus propias

³⁶ Cabanellas, **Ob. Cit.** Pág. 442.



autoridades y se convierte en sinónimo de gobierno municipal. En el plano económico, la autonomía supone la capacidad de obtener y disponer de fondos propios. En este sentido, el Código Municipal vigente consigna como elementos básicos del municipio los siguientes:

- a) El territorio.
- b) La población.
- c) La autoridad.
- d) La organización comunitaria.
- e) La capacidad económica

El reconocimiento de la autonomía política y económica a las municipalidades, forma parte de una tradición en la historia de Guatemala. No obstante, en algunas épocas, el autoritarismo y el centralismo se acrecentaron anulando la autonomía de las municipalidades. En otros momentos, los gobiernos locales recuperaron su autonomía y el derecho a elegir libremente sus autoridades. Sin embargo, en unos y en otros momentos, los exiguos recursos financieros, humanos y tecnológicos de las municipalidades, limitaron de hecho su práctica democrática y convirtieron la autonomía municipal en una cuestión puramente formal.

Dentro de este contexto, la autonomía municipal tuvo un carácter formal hasta mediados de la década de 1980, cuando la promulgación de la constitución política de 1985 permitió crear nuevas condiciones. En efecto, el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través de la transferencia de un porcentaje fijado en la constitución sobre el presupuesto de ingresos del Estado, generó perspectivas para una autonomía más real.

Por otra se ha dibujado una tendencia hacia la ampliación de las responsabilidades y funciones de los gobiernos locales. Ello convierte a las municipalidades en "ejecutivos en pequeño", pero con insuficientes recursos técnicos, humanos y financieros para la magnitud y complejidad de las responsabilidades que tienen que



asumir. En efecto, en la actualidad los gobiernos locales tienen asignadas las siguientes funciones:

- 1) Prestar servicios públicos municipales.
- 2) Impulsar el desarrollo urbano, rural e integral del municipio y elaborar los planes correspondientes y atender el ordenamiento territorial en sus jurisdicciones.
- 3) Promover la participación de los vecinos en la identificación de las necesidades locales y en su satisfacción.
- 4) Promover, en coordinación con las dependencias del Estado, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes, los programas de salud, el saneamiento ambiental, la prevención y el combate a las enfermedades.
- 5) Autorizar e inspeccionar la construcción de obras públicas y privadas.
- 6) Prestar el servicio de policía municipal.
- 7) Manejar la hacienda municipal (fijación de rentas, tasas, aportes compensatorios, elaborar y ejecutar sus propios presupuestos (Artículo 125 Código Municipal).

Para el autor Manuel Ossorio³⁷ Autonomía: Es el Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos aspectos. Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Pero en este último sentido la autonomía supone la unidad de los entes autónomos dentro del Estado único.

³⁷ Ossorio, Ob. Cit. Pág. 74.



Se trata según dicho autor, simplemente de una descentralización administrativa y política, que no debe confundirse con lo que en un Estado las provincias o Estados miembros, que son no autónomos, sino independientes, salvo en las facultades a que hubiesen renunciado para delegarlas en el Estado". Según el Diccionario de la Real Academia Española el concepto autonomía deviene de la palabra latina autonomía "Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie".³⁸

2.4. Clases de autonomía

El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González en su obra Derecho Administrativo Guatemalteco enfoca la autonomía como una técnica de gobernar con la intención de ajustar la autonomía a las necesidades del Estado, atribuye al Congreso de la República la facultad de conceder autonomía " cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines", en el segundo párrafo del Artículo 134, generando así la denominada autonomía legal, que es concedida mediante Decreto del Congreso de la República,³⁹ tanto la autonomía constitucional como la legal, ambas pueden ser suprimidas por el mismo Congreso. Para los efectos del presente trabajo únicamente me circunscribiré a desarrollar las citadas y otras en forma muy resumida:

2.5. Autonomía constitucional

Esta autonomía es aquella que la propia Constitución Política otorga a determinadas instituciones, es decir se deriva desde el inicio de dicho cuerpo legal decretada por

³⁸ **Diccionario de Lengua Española** –Vigésima Segunda Edición-

³⁹ Jorge Mario Castillo. **Derecho Administrativo Guatemalteco**. Pág. 235.



una Asamblea Nacional Constituyente, misma que para poder ser suprimida se necesita de un trámite especial aún por el Congreso de la República.

Entre las instituciones a las que la Constitución otorga dicha autonomía se encuentran: 1) La Escuela Nacional Central de Agricultura –ENCA- -Artículo 79-; 2) La Universidad de San Carlos de Guatemala, -Artículo 82; 3) La concedida al deporte a través de sus órganos rectores la Confederación Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco –Artículo 92-; 4) Al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-, -Artículo 100-; 5) El Banco de Guatemala –Artículo 132-; 6) La Contraloría General de Cuentas –Artículo 232-; 7) El Ministerio Público –Artículo 251-; 8) El municipio –Artículo 253-. Todas las instituciones mencionadas regulan su actividad administrativa por medio de su ley orgánica.

2.6 Autonomía legal

Esta la regula nuestra carta magna con la intención que la autonomía se ajuste a las necesidades del Estado, atribuyendo al Congreso de la República la facultad de concederla “cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines”, en el segundo párrafo del Artículo 134, generando así la denominada autonomía legal.

El Decreto del Congreso de la República. Una de las características de esta autonomía es que cumpliendo con el principio administrativo del paralelismo de la forma el mismo.

Ente que la creó la puede suprimir “de considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada (autónoma), será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”. –Último párrafo del Artículo 134 constitucional-.



De aquí que sea jurídicamente factible distinguir dentro de la organización del Estado guatemalteco, entes cuya autonomía por ser de rango constitucional, solo podrá ser suprimida mediante una modificación a la Constitución y entes descentralizados o semi-autónomos que tiene su origen en una ley ordinaria que pueden ser suprimidos por medio de otra ley de igual categoría votada por una mayoría absoluta de diputados al Congreso de la República. En conclusión esta autonomía es creada por el legislador común, mientras la primera por el legislador constituyente.

Lo anterior sin dejar de mencionar la que se denomina autonomía administrativa, autonomía técnica, autonomía financiera. Etcétera.

2.7. Trabajadores municipales y su régimen laboral

Previo a desarrollar el presente tema, es necesario tener presente lo que al respecto indica el Código Municipal en relación al régimen laboral entre las municipalidades y sus empleados o funcionarios, el Artículo 80 de dicho cuerpo legal dice “Las relaciones laborales entre la municipalidad y sus funcionarios y empleados se rigen por la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Concejo Municipal y los pactos y convenios colectivos que suscriben de conformidad con la ley” y hace énfasis en cuanto a qué funcionarios municipales le corresponde nombrar al Concejo Municipal y a quienes corresponde hacerlo al Alcalde Municipal.”⁴⁰

Es necesario tener presente lo que al respecto señala la ley que se menciona, que es la que define lo que debemos entender por trabajador municipal, y me refiero al contenido del Artículo 4 de la Ley de Servicio Municipal, Decreto número 1-87 del Congreso de la República que dice:

⁴⁰ Ossorio, **Ob. Cit.** Pág. 74.



“Para los efectos de esta ley, se considera trabajador municipal, la persona individual que presta un servicio remunerado por el erario municipal en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias”.

Esta ley específica encuentra su asidero legal en el Artículo 262 de la Constitución Política de la República que establece que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades se normarán por la Ley de Servicio Municipal.

Las características de ser un trabajador municipal son entre otras según el Artículo transcrito: a) Que se presta un servicio remunerado por el erario municipal; el sueldo o salario, o en su caso los honorarios profesionales provienen de los ingresos municipales no estatales o de otro origen; b) Se presta el servicio directamente a una Municipalidad o a una de sus empresas o dependencias en virtud de nombramiento hecho de conformidad con la ley.

Dicha ley lo que establece son garantías mínimas de los trabajadores municipales, las que tienen un carácter irrenunciable y son susceptibles de ser mejoradas conforme las posibilidades de las Municipalidades. Siendo en consecuencia la ley reguladora de forma íntegra de las relaciones entre Municipalidades y sus servidores la Ley de Servicio Municipal.



Dicho cuerpo legal desarrolla un marco regulador que establece los principios, normas y procedimientos claros para que la relación empleador-empleado sea una interacción productiva que permita a los Gobiernos y administraciones municipales desarrollar sus recursos humanos de manera profesional con el propósito de elevar la calidad de los servicios que prestan a sus comunidades.



CAPÍTULO III

3. Ley de servicio municipal

La Ley de Servicio Municipal, está contenida en el Decreto número 1-87 del Congreso de la República, fue publicada el 23 de enero del año 1986 y entró en vigencia el 17 de febrero del mismo año, su origen es de carácter constitucional en el Artículo 262 de la Constitución Política de la República, en las disposiciones constitucionales aprobadas en 1985 se establece que las relaciones entre las municipalidades como entidades nominadoras y los funcionarios y servidores municipales deben ser normadas por una Ley de Servicio Municipal, Si bien el Decreto Número 1-87 del Congreso de la República le dio cumplimiento a dicho mandato, es acertado expresar que el contenido del mismo ya no es suficiente para encarar adecuadamente las relaciones laborales propias del municipio de hoy y tampoco permite su proyección a los retos que presenta el desarrollo municipal, teniendo como objetivo principal facilitar el establecimiento de la carrera administrativa municipal y su ámbito de aplicación es el régimen de servicio municipal.

Ley de Servicio Municipal decreto número 1-87 el congreso de la república de Guatemala. considerando: que el Artículo 262 de la Constitución política de la república de Guatemala, establece que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por ley de servicio municipal y que el Artículo 9 de las disposiciones transitorias y finales de la misma constitución, preceptúa que tal ley, ajustada a los preceptos constitucionales, debe emitirse a más tardar, en el plazo de un año a partir de la instalación del congreso de la república; considerando: que las leyes que han regulado esta materia, no se ajustan a lo que establece la constitución política de la república de Guatemala, debido a que contienen preceptos que infringen la autonomía de todas las municipalidades del



país y que plenamente se puede observarse esta y ser considerada y tomada dentro de la ley en mención, debiendo emitirse las normas adecuadas que garanticen su permanencia, por lo que es procedente dictar en tal sentido la respectiva disposición legal, por tanto, en ejercicio de las facultades que le confieren el literal a, del artículo 171 de la constitución política de la república de Guatemala, decreta: la Ley de servicio municipal.

En cuanto a los objetivos de dicho cuerpo legal se encuentra contenidos en el Artículo dos expresando al respecto que “La presente ley regula las relaciones entre municipalidades y sus servidores, asegurando a éstos justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal”. Del Artículo transcrito se extraen los siguientes enunciados:

- a) Regula las relaciones ente las Municipalidades y sus trabajadores: Es el cuerpo legal que va a establecer y garantizar la relación laboral de los trabajadores municipales y la parte patronal, la municipalidad, en ella se establecen los derechos y obligaciones que ambas partes tienen;
- b) Les asegura a los empleados justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos y administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal;
- c) Fortalece la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal.

El Artículo 5 señala: “Los casos no previstos en esta ley deben ser resueltos de acuerdo con los principios fundamentales de la misma del Código Municipal, del



Código de Trabajo, de la Ley de Servicio Civil, de las leyes comunes y de los principios generales del derecho”.

3.1 Principios que regula

La Ley de servicio municipal como cualquier otro cuerpo legal se rige en base a principios que son la base de su efectividad en su aplicación y entre los que contempla se encuentran los siguientes:

- a) Todo ciudadano guatemalteco tiene derecho a optar a los puestos municipales. Observamos que los puestos de trabajo dentro de las administraciones municipales están reservados únicamente para las personas que han nacido en este país, aunque es discutible dicho tema porque con las necesidades que actualmente tienen las municipalidades en relación a temas importantes que han asumido como la educación, muchas de ellas han celebrado convenios con las autoridades de otros países como Cuba a efecto de implementar planes de alfabetización; no obstante lo anterior en los que a los puestos se refiere estos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.

Por lo tanto, debe establecerse un procedimiento de oposición para su otorgamiento, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deben quedar fuera del proceso de oposición deben ser señalados por la ley;

- b) Para el otorgamiento de puestos municipales no deben hacerse discriminaciones por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico no es impedimento para ocupar un puesto municipal, siempre que no incapacite al interesado para desempeñar el trabajo de que se trate;



- c) A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario. (principio de igualdad). En consecuencia los puestos al servicio de las municipalidades deben ordenarse en el Reglamento Interno de cada municipalidad que tome en cuenta los requisitos y deberes de cada puesto y las condiciones de trabajo, asignándoles una escala de salarios equitativa según las circunstancias económicas propias de cada municipalidad;
- d) Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos (estabilidad laboral) que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.

3.2 Trabajador municipal

De conformidad con el contenido del Artículo 4 de la Ley de Servicio Municipal "Para los efectos de esta ley, se considera trabajador municipal, la persona individual que presta un servicio remunerado por el erario municipal en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias".

Siendo la municipalidad una institución que se deriva de una delegación del qué hacer público por parte del Estado de Guatemala, el servicio municipal forma parte de la administración pública, por lo que a los empleados de alta jerarquía de dicha institución se les denomina también funcionarios públicos, pues la administración una sola y nada más.



La diferencia entre un trabajador particular o que devenga un sueldo o salario con la iniciativa privada es por supuesto que esta es la quien lo remunera, no obstante lo anterior si bien es cierto se le denomina trabajador municipal quien mediante un nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo queda obligado a prestar sus servicios a una municipalidad, también se les denomina servidor público, que es la forma de denominar a cualquier persona que presta sus servicios ante cualquier institución estatal, con la particularidad que el trabajador municipal los presta directamente a una municipalidad cualquiera que esta sea.

En el orden anterior el cuerpo legal objeto de análisis regula de manera especial en el Artículo siete que el servicio municipal es una preferencia hacia los guatemaltecos con algunas excepciones “Los trabajadores municipales deben ser guatemaltecos, y sólo podrán emplearse a extranjeros cuando se trate de labores de carácter técnico y que no hubieren guatemaltecos idóneos para el puesto del que se trate, debiéndose contar previamente con la aprobación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social”. Véase que se puede contratar a extranjeros cuando se trate de labores de carácter técnico, pero con la previa aprobación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.”⁴¹

3.3 Despido –clases-

Si bien es cierto se constituye una relación laboral entre un trabajador municipal y la municipalidad, también lo es que esta en cualquier momento llega a su fin a través del despido, mismo que de acuerdo con el autor Manuel Ossorio puede definirse como voz de uso frecuente y de importancia en el Derecho Laboral. Se aplica con respecto a la ruptura unilateral, que hace el patrono, del contrato individual de trabajo celebrado con uno o con varios trabajadores: El despido puede ser injustificado. Sin que el despedido haya dado motivo para ello. En este supuesto, el patrono tiene

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 434.



que indemnizar al trabajador en la forma y cuantía que las leyes determinan. Las causas de justificación para el despido suelen estar determinadas en las normas legales reguladoras de este contrato. Naturalmente que, si el despido es justificado, motivado por la mala conducta con trascendencia laboral del trabajador, el patrono no debe indemnización ninguna. Generalmente, la cuantía de la indemnización por despido injustificado guarda proporción con la antigüedad del trabajador al servicio del patrono”⁴². Por su parte el Diccionario de la Real Academia Española define dicho concepto como: La acción y efecto de despedir o despedirse. Decisión del empresario por la que pone término a la relación laboral que le unía a un empleado⁴³.

E igualmente definido como la acción a través de la cual un empleador da por finalizado unilateralmente un contrato laboral con su empleado. En cuanto a la ley cuyo análisis nos ocupa y otras de carácter laboral como el Código de Trabajo no definen el despido sino determinan las causas por las cuales este se presenta y es así como éste último cuerpo legal establece que en el Artículo 78 que “La terminación del contrato de trabajo conforme a una o varias de las causas enumeradas en el Artículo anterior, surte efecto desde que el patrono lo comuniqué por escrito al trabajador indicándole a este por la causa del despido y éste cese efectivamente sus labores”, así como lo que concierne al despido indirecto contemplado en el Artículo 79 del mismo código, sin embargo para los efectos de su definición tuvimos que acudir a otros cuerpos doctrinarios como ya que quedó escrito antes.

Clases de despido: En cuanto a las clases de despido desde el punto de vista doctrinario existen algunas, sin descartar por supuesto las que nuestro Código de Trabajo contempla, desde el doctrinario encontramos:

⁴² Ossorio, *Ob. Cit.* Pág. 156

⁴³ *Ibíd.*, Pág. 110.



a) **El Despido Disciplinario:** El despido disciplinario es la extinción del contrato por voluntad unilateral del empresario, basado en un incumplimiento del trabajador contractual, el cual se da de dos formas las cuales se mencionan a continuación para que sea parte de estudio y los mencionados son grave y culpable. El despido disciplinario debe ser objeto de una interpretación de carácter restrictiva, exigiendo la infracción grave y culpable atendida a las circunstancias del caso.

El incumplimiento ha de producirse dentro del ámbito de la relación de trabajo o de las normas que le son aplicables. Por la vía del despido disciplinario no pueden sancionarse incumplimientos ajenos al ámbito laboral, salvo que repercutan en la prestación de los servicios asumidos por el trabajador

El despido es una de las causas por las que puede extinguirse la relación laboral entre trabajador y patrono.

- b) **Despido colectivo:** en las sociedad modernas este se funda en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción;
- c) **Despido nulo:** es nulo todo despido que tenga por móvil alguna de las causas de discriminación prohibidas en la Constitución o en la ley, o bien se produzca con violación de derechos fundamentales y libertades públicas del trabajador.

Será también nulo el despido en los siguientes supuestos, salvo que, en todos estos casos, se declare la procedencia del despido por motivos no relacionados con el embarazo o con el ejercicio del derecho a los permisos y excedencias señalados: El de las trabajadoras durante el período de suspensión del contrato de trabajo por maternidad, riesgo durante el embarazo. El de las trabajadoras embarazadas desde



la fecha de inicio del embarazo hasta el comienzo del período de suspensión del contrato.

- d) Despido objetivo: este supone la falta de capacidad del trabajador para desempeñar las funciones propias de su cargo. Para ser causa de extinción de la relación laboral debe ser conocida o sobrevenida después de su contratación.

No obstante lo anterior que es desde el punto de vista doctrinario nuestro ordenamiento jurídico laboral aún cuando de forma expresa no lo menciona contiene estas dos clases de despido los cuales se señalan a continuación:

- a. Despido directo: el cual se encuentra contenido en el Artículo 78 que dice “la terminación del contrato de trabajo conforme a una o varias de las causas enumeradas en el artículo anterior, surte efectos desde que el patrono lo comunique por escrito al trabajador indicándole la causa del despido y éste cese efectivamente sus labores”.
- b. Despido indirecto: Artículo 80 del mismo código “la terminación del contrato conforme a una o varias de las causas enumeradas en el Artículo anterior, constitutivas de despido indirecto, surte efecto desde que el trabajador la comunique al patrono, debiendo aquél en este caso cesar inmediatamente y efectivamente en el desempeño de su cargo, el trabajador que se dé por



despedido en forma indirecta, goza asimismo del derecho de demandar de su patrono, antes de que transcurra el término de prescripción, el pago de las indemnizaciones y demás prestaciones legales que procedan”.

Según se advierte en los Artículos que regulan a ambos existen diversas causales para que se presente tanto uno como el otro.

Como disposiciones finales del presente capítulo el cual desarrollo sobre la aplicación de la Ley de Servicio Municipal, se pueden observar que la aplicación de la ley indicada anteriormente viene a dar una celeridad en el procedimiento de los diferentes conflictos que se desarrollan en el ámbito laboral municipal ya que afecta directamente a los trabajadores municipales estos que prestan un servicio remunerado por el erario municipal los cuales son nombrados ya sea por contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido mediante la cual quedan obligados a prestar sus servicios a dichas instituciones y los cuales en muchos casos se le es omitido indicarles el procedimiento que procede en el caso de un conflicto laboral y por esto el fin de esta ley es darle una pronta solución a estos problemas que se pueden suscitar y así lograr un beneficio para ambas partes y lograr que no exista ningún tipo de arbitrariedad en dicho conflicto .



La Ley de Servicio Municipal en sus finalidades busca e indica que serán nulos ipso jure todos los actos y todas las disposiciones que se opongan a la ley indicada con anterioridad o que impliquen una renuncia, disminución o cualquier tergiversación a todos los derechos que se establecen ya sean en la Constitución Política de la Republica de Guatemala o cualquier otra ley que busque o tenga como objeto principal aumentar los beneficios o cualquier derecho adquirido con anterioridad.



CAPÍTULO IV

4. Junta mixta conciliatoria de personal

La Ley de Servicio Municipal contempla dentro de las distintas instituciones que regula la oficina asesora de recursos humanos de las municipalidades. Y al respecto indica que “la oficina asesora de recursos humanos de las municipalidades, debe estar integrada por un director quien tendrá la representación legal de la oficina, un subdirector y el demás personal indispensable para su funcionamiento en toda la república. Podrán crearse las oficinas regionales que sean necesarias”. Artículo 9, cuyo director y subdirector son nombrados por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y el Instituto de Fomento Municipal –INFOM-.

Como parte integrante de dicha oficina en el Artículo 13 de la misma ley se crea la junta mixta conciliatoria de personal, institución de carácter permanente, cuya función es servir de mediadora en la vía conciliatoria en aquellos conflictos individuales que surjan entre los trabajadores municipales y sus respectivas municipalidades.⁴⁴ De acuerdo al Artículo 14 su permanencia es con el objeto de:

a) Rendir memoria anual de las labores de la Junta Mixta Conciliatoria, y los informes que le sean requeridos por:

- 1). La Asociación Nacional de Municipalidades.
- 2). La Federación Nacional de Trabajadores Municipales.

⁴⁴ Ossorio, Ob. Cit. Pág. 156.



- 3). El Instituto de Fomento Municipal.
 - b) Adoptar normas para su organización y funcionamiento.
 - c) Emitir opiniones sobre las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley.
 - d) Emitir opinión antes de su aprobación sobre los proyectos de reglamentos de personal que elaboren las municipalidades.

4.1. Función y objetivos

El objetivo principal de la Junta Mixta de Conciliación de Personal es servir de mediadora en la vía conciliatoria entre los trabajadores municipales que han sido objeto de sanción o despido y las municipalidades, de acuerdo al inciso b) del citado Artículo 13 el trabajador municipal podrá acudir ante la Junta Mixta Conciliatoria de Personal y pedir su intervención, o bien acudir directamente ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social a ejercitar sus derechos (véase que dice podrá, es decir que el empleado municipal puede perfectamente solicitar su intervención o bien hacer caso omiso a ello y acudir en forma directa a un Juzgado de Trabajo y Previsión Social, para ejercitar sus derechos, dicha norma jurídica no menciona o no faculta al trabajador para que concurra a solicitar la intervención de la Inspección General de Trabajo, a efecto que sirva de conciliadora entre ambos.”⁴⁵

Por lo que su objetivo es procurar la conciliación de intereses tanto de la parte patronal como del trabajador, para que en esa instancia se diriman los conflictos surgidos. En el orden de ideas anteriores dicha junta cuando es requerida, actúa como mediadora en la vía conciliatoria en los conflictos individuales.

⁴⁵ Ossorio, *Ob. Cit.* Pág. 156



Para este efecto en atención al derecho de defensa escucha al trabajador afectado y a la municipalidad que se trate por el término de 3 días más el de la distancia cuando es necesario y dentro de los 2 días siguientes recibe las pruebas que hayan ofrecido las partes.

Una vez recibida emitirá recomendación dentro de los siguientes 3 días, resolviendo el conflicto. Cualesquiera de las partes que no esté de acuerdo con lo recomendado, podrá acudir a ejercitar sus derechos ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

Mientras la Junta Mixta Conciliatoria de Personal no haya emitido su recomendación, no empezarán a correr los términos de prescripción”. Inciso c) del Artículo 13.

4.2. Integración de la junta mixta conciliatoria de personal: La Junta Mixta Conciliatoria de Personal, de acuerdo a la ley específica se integra por tres personas siendo estas:

- a) Un representante nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades;
- b) Un representante de los trabajadores municipales electo por la Federación Nacional de Trabajadores Municipales; y;
- c) Un representante designado por el Instituto de Fomento Municipal.

Como se puede observar está integrada por representantes de tres instituciones que de forma directa tienen que ver o están relacionadas con el qué hacer municipal, es



decir para las tres no es ajeno dicho tema, tienen intereses comunes y están ligadas al desarrollo de los municipios, considero que fue muy acertado por parte del Congreso de la República el hecho que de esa forma esté integrada, pues no hubiera sido justo, ni correcto que instituciones ajenas a los mismos la integran.

4.3. Concepto de Conciliación Como quedó consignado ya dentro del presente trabajo, la conciliación desde el punto de vista laboral puede estudiarse desde deferentes ángulos ya se en una perspectiva judicial o extrajudicial, la conciliación por ley ya sea entre trabajador y patrono particulares o tratándose de trabajadores municipales, aunque es oportuno indicar que cuando se trata de empleados públicos propiamente dichos no se da lugar a dicho concepto, pues es la Junta Nacional de Servicio Civil quien conoce.

Pero en nuestro tema si es una etapa obligatoria, sobre todo en el proceso ordinario de trabajo y una forma anormal de terminación del juicio; o bien es un proceso totalmente autónomo desde el punto de vista extrajudicial o administrativo, que se refiere a los arreglos directos y conciliatorios que se suscriben ante los inspectores de trabajo y que son aprobados por el Inspector o subinspector general de trabajo, para que adquieran el carácter de títulos ejecutivos desde un punto de vista material o sustantivo, cuando el estudio se centra específicamente en el análisis del acuerdo a que las partes han llegado y sobre los efectos que produce el mismo, independientemente de la autoridad competente (judicial o administrativa) ante la cual se celebró el convenio (conciliatorio).⁴⁶

No obstante, los diferentes puntos de vista que existen para estudiar la conciliación laboral, es considerable que la misma se constituirá siempre en base

⁴⁶ Ossorio, **Ob. Cit.** Pág. 156.



a un acuerdo de voluntades entre los sujetos de un conflicto laboral que le pondrá fin al mismo, evitándose de esta forma situaciones perjudiciales para las partes, como la erogación de gastos, molestias y primordialmente un litigio judicial posterior (si el arreglo se celebró ante un Inspector de Trabajo) o una sentencia desfavorable (si el arreglo se llevó a cabo ante un Tribunal de Trabajo y Previsión Social).

La conciliación es una avenencia entre las partes, que resuelven desistir de su actitud enemistosa, por renunciaciones recíprocas o unilaterales; con la conciliación se apaciguan los ánimos de los opuestos o desavenidos.⁴⁷

En el campo laboral la conciliación no puede constituirse como un acto de renuncia, porque entonces con el principio de irrenunciabilidad de los derechos adquiridos por el trabajador y se estaría cayendo en una simple transacción, que es una manifestación del principio de la autonomía de la voluntad, el cual es propio del derecho común y que dentro de las relaciones laborales se encuentra limitado en razón de la aplicación forzosa e imperativa del derecho del trabajo.

La conciliación laboral es nuestro medio se fundamenta en el Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes.

Así también en el sexto considerando del Código de Trabajo vigente se expresa: que las normas del Código de Trabajo deben inspirarse en el principio de ser

⁴⁷ Cabanellas Guillermo. Ob. Cit. Pág. 255.



esencialmente conciliatorias entre el capital y el trabajo atendiendo a todos los factores económicos y sociales pertinentes. Las disposiciones anteriores son regulaciones generales, que en nuestro medio laboral se les puede interpretar de manera distinta, atendiendo a las diversas situaciones de trajo que puedan surgir y a los diferentes procedimientos a seguir, por lo que la conciliación se aplica en distintos sentidos y objetos.⁴⁸

En el caso que nos ocupa y en lo que respecta a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, según el Artículo 13 inciso b) de la Ley de Servicio Municipal, dicha junta solo actúa en la vía conciliatoria cuando es requerida, es decir que sus facultades únicamente las va a ejercer cuando el trabajador y/o patrono así lo decidan y no en forma oficiosa con la finalidad de conciliar intereses de las partes de acuerdo al procedimiento establecido en dicho inciso.

4.4. Clases de conciliación: Ya quedo plasmado siempre dentro del presente trabajo que de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico laboral existen las siguientes clases de conciliación laboral:

a) Por la autoridad ante quien se celebra la conciliación: según los Artículos 278 segundo párrafo, 281 literal a); 281 literal e), 340 párrafo segundo y 341 del Código de Trabajo. La conciliación puede ser judicial y administrativa:

- 1- Conciliación judicial: Es aquella que se celebra ante un tribunal de trabajo y previsión social; y
- 2- Conciliación administrativa: Es la que se lleva a cabo ante un Inspector de Trabajo.

⁴⁸ Ossorio, **Ob. Cit.** Pág. 156.



Por las pretensiones conciliatorias de conformidad con los Artículos 340 y 341 del Código de Trabajo la conciliación laboral puede ser: total o parcial. Estos Artículos se refieren a la conciliación laboral celebrada ante un Tribunal de Trabajo y Previsión Social, pero también se aplican a la labor desempeñada por el inspector de trabajo de conciliación.

1. Conciliación total: Es total cuando las partes del conflicto llegan a un acuerdo sobre la totalidad de las pretensiones ejercitadas, evento en el cual se pone fin al procedimiento conciliatorio; y;
2. Conciliación parcial: Es cuando se lleva a cabo solamente sobre alguna o algunas de las pretensiones hechas valer, evento en el cual también se termina el procedimiento conciliatorio, pero el conflicto laboral continúa en cuanto a las reclamaciones no conciliadas en proceso judicial posterior.

Puede afirmarse con mucha propiedad que las clases de conciliación consignadas de alguna forma se presentan dentro del trámite de conciliación que la Junta Mixta Conciliatoria lleva a cabo, específicamente las dos últimas.

4.5 No obligatoriedad de las municipalidades a concurrir ante la Inspección General de Trabajo

La Junta Mixta Conciliatoria de Personal tiene competencia para conocer en la vía conciliatoria cuando un trabajador municipal es sancionado o es objeto de despido por cualquier municipalidad, el Artículo 13 inciso b) de la Ley de Servicio Municipal le



da la opción al empleado municipal, a efecto que concurra ante dicha junta y pedir que esta intervenga en el conflicto surgido, o, bien para que pueda acudir en forma directa ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social a ejercitar sus derechos (a través del juicio ordinario).⁴⁹

Pero véase que por tratarse de empleados municipales en ningún momento contempla que deba acudir ante la Inspección General de Trabajo a pedir su intervención, institución que en un conflicto de esta naturaleza no tiene absolutamente nada que hacer, porque dicha ley no lo establece, no está dentro de sus facultades regladas.

No así cuando se trata de patronos y trabajadores particulares, en donde dicha inspección juega un papel protagonista en la vía conciliatoria, sin embargo en la práctica es otra realidad la que se presenta, porque cuando un trabajador municipal ha sido sancionado u objeto de despido, o cuando le notifican, lo primero que hace es acudir ante la Inspección General de Trabajo a efecto que esta cite a la respectiva municipalidad y que pueda mediar con el objetivo que se le hagan efectivas sus prestaciones laborales, es de todos conocido que dicha institución no obstante como quedó consignado antes no tiene competencia administrativa para conocer lo hace y de forma arbitraria e ilegal cita a los Alcaldes municipales o quien corresponda representar a dichas comunas (Síndicos Municipales, véase Artículo 54 inciso b) del Código Municipal.

La Inspección General de Trabajo reitero, no tiene ninguna participación cuando un trabajador que ha prestado sus servicios a una municipalidad es sancionado o despedido, porque de acuerdo al Artículo 80 del mismo Código Municipal "Las relaciones laborales entre las municipalidades y sus funcionarios y empleados se

⁴⁹ Ossorio, **Ob. Cit.** Pág. 157.



rigen por la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Concejo Municipal, y los pactos y convenios colectivos que suscriban de conformidad con la respectiva ley”.

La ley citada en ningún momento le da facultad a la Inspección General de Trabajo, para que pueda conocer, sin embargo ésta de una forma arbitraria y anárquica lo hace cuando es requerida por el trabajador municipal, de inmediato accede a lo mismo y en la vía conciliatoria de manera ilegal cita a las municipalidades a que acudan ante ella con el apercibimiento que si no lo hacen se le impondrá la multa respectiva, situación que es muy común por parte de los inspectores de trabajo, quienes al no acudir las municipalidades por derecho a sus citaciones redactan el acta que corresponde y es la que les sirve de base para presentar la demanda en la vía incidental por falta de trabajo en contra de las municipalidades ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social que han hecho caso omiso de sus citaciones. ⁵⁰

La situación anterior hace que se presente una alternativa (dos opciones) para las municipalidades, la primera: cuando la Inspección General de Trabajo hace de su conocimiento a través de una citación que debe acudir ante dicha institución el representante legal de la municipalidad por denuncia de un trabajador municipal que ha sido despedido por esta.

La segunda: La Ley de Servicio Municipal contempla la creación de la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, que es ante quien el trabajador municipal despedido debe acudir y es aquí en donde debe dirimirse el conflicto surgido.

⁵⁰ Ossorio, Ob. Cit. Pág. 160



Desde el punto de vista de quien escribe las municipalidades deben hacer caso omiso a las citaciones de la Inspección General de Trabajo, de sobrada razón es sabido que de conformidad con la Ley de Servicio Municipal no están obligadas a acatarlas, en razón que no está contemplado en ley alguna que deban hacerlo, por lo tanto si las municipalidades no están obligadas a comparecer según norma alguna, por lo mismo la Inspección General de Trabajo no tiene facultad legal para citarlas y que ante ella se diriman los conflictos surgidos con ocasión del despido de un trabajador municipal, siendo en consecuencia un desorden de interpretación, una confusión por ausencia de norma por parte de la Inspección General de Trabajo.

El actuar de dicha Inspección es lo que el jurista Manuel Ossorio define como anarquía⁵¹ o la falta de todo gobierno en un Estado. Desorden, confusión por ausencia o flaqueza de la autoridad pública. Cuando se afirma que las municipalidades no están obligadas a comparecer ante la Inspección General de Trabajo a las citaciones que esta les haga, dicha afirmación la fundamento en nuestra Constitución, pues con ello no sólo dicha institución está actuando en forma anárquica (en ausencia de una norma que la faculte), sino porque de acuerdo a el Artículo 5 “ nadie está obligado a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella”, no pueden existir libertades sin que estén sujetas a la ley, el mismo Artículo se refiere a órdenes que no estén basadas en ley y no a resoluciones judiciales que, no solo tienen que estar legalmente fundamentadas, sino también están razonadas conforme al criterio de quien resuelve, pudiendo todo aquel que se estime afectado y que no se encuentre de acuerdo con los resuelto, hacer uso de los medios de impugnación que la ley establece para el efecto.

El actuar de la Inspección General de Trabajo llega al extremo que en razón que cuando cita a las Municipalidades para que acudan a sus oficinas a juntas

⁵¹ Ossorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, versión digital**



conciliatorias de una vez las apercibe de la imposición de la multa correspondiente, y, una vez que éstas no se presentan inicia oficiosamente en la vía incidental la demanda a efecto que se le imponga la multa respectiva por parte del tribunal competente, en estos casos los Juzgados de Trabajo y Previsión Social, situación que da margen a plantear la incompetencia del caso por las razones indicadas, porque si la inspección actúa en forma anárquica, lo mismo se repite en dichos órganos jurisdiccionales.

4.6. Arbitrariedad e ilegalidad: La arbitrariedad se define como “un acto, conducta o proceder contrario a la ley, a lo razonable, inspirado solo por la voluntad, el capricho o un propósito maligno, con abuso de poder, fuerza, por otra parte el actuar arbitrariamente equivale a hacerlo libremente, según la voluntad y la razón, sobre todo a falta de regla, norma o leyes; como el Juez cuando juzga según su sentido de la equidad y la justicia, por no existir preceptos legales aplicables a un asunto. En otro aspecto, actuar arbitrariamente equivale a hacerlo abusivamente, de modo caprichoso o injusto procediendo contra la ley. En el primer caso haya una necesidad y se busca el acierto en el otro, impera la iniciativa particular y se pretende servir el propio interés o conseguir una satisfacción. Se hace justicia juzgando al arbitrario, se comete injusticia fallando con arbitrariedad.”⁵²

Se refiere a la conducta que es contraria a la justicia, inspirada solo por la voluntad, el capricho o por un propósito maligno⁵³. Para el autor guatemalteco Jorge Mario Castillo González, la arbitrariedad significa ausencia de límites legales y la creencia e que no existe ni el derecho ni la administración de justicia⁵⁴.

La arbitrariedad es uno de los males que tanto daño ha causado, no sólo al Derecho

⁵² Ossorio, **Ob. Cit.** Página 85.

⁵³ Ossorio Manuel, **Ob. Cit.** Página 63.

⁵⁴ **Ibíd.** Pág. 108.



Administrativo, sino a todo nuestro ordenamiento jurídico, pues en una forma abusiva en total abuso de poder el funcionario público o el titular del órgano administrativo resuelve y actúa de forma ilegal, cual lo hace la Inspección General de Trabajo como quedó consignado en párrafos anteriores. Se actúa arbitrariamente cuando no se tiene establecido un procedimiento y cual gente común de cualquier forma llevan a cabo determinadas actividades como el citar a las municipalidades para que concurran a una citación ante sus oficinas a dilucidar cuestiones que no son de su competencia, como el mediar en forma conciliatoria entre una institución de esa naturaleza y un trabajador. La Inspección General de Trabajo actúa en contra de la ley cuando hace comparecer ante si a los funcionarios que representan a las municipalidades, porque no existe un procedimiento previamente establecido que así lo establezca, actúa en forma anárquica.

La ilegalidad: Ilegalidad significa, todo aquello que es contrario a la ley. La infracción de la ley prohibitiva. Incumplimiento de la ley imperativa. Lo ilegítimo. Abuso o exceso.⁵⁵ Adolfo Merk sostuvo y se baso en la tesis que toda las actividades administrativas del Estado deben fundamentarse en la ley como un medio para establecer y consolidar el estado de derecho.⁵⁶

El principio de la legalidad presupone que la administración, debe tener como base para cada uno de sus actos la ley, en un Estado de Derecho las instituciones públicas deben observar el principio de legalidad y en defecto de este el de juridicidad, toda la actividad de la administración pública debe ser sometida a la ley, los funcionarios públicos deben respetar la ley, pues la misma les fija los límites o el cuadro de actuación, vista la legalidad de esta forma se puede afirmar que la ilegalidad es todo lo contrario a lo expuesto, cuando la administración pública no observa en el trámite de su actividad las formalidades legales previstas, lo mismo deviene viciado y es ilegal.

⁵⁵ Cabanellas Guillermo. *Ob. Cit.* Página 645 tomo III.

⁵⁶ Merk, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo.*



La ilegalidad como sinónimo de violación a la ley, puede manifestarse de varias formas:

- 1) Cuando la administración toma la decisión, la toma como si no existiese ley o norma que aplicar, sin base legal haciéndolo de una forma arbitraria (en ausencia de norma o ley a aplicar) tema visto antes;
- 2) Cuando la administración resuelve en base a una norma a la cual le atribuye una interpretación errónea, dándole a la norma alcances diferentes de los que se despenden de una interpretación correcta;
- 3) Ilegalidad por aplicación indebida: que se presenta cuando la Administración Pública fundamenta su resolución en una ley, reglamento o disposición administrativa, que no es de aplicación al caso concreto;
- 4) También se presenta la ilegalidad cuando las decisiones de la administración se fundamentan en hechos o actuaciones que no se acercan a la verdad;
- 5) De igual forma cuando la decisión está fundamentada en norma inexistente.

La ilegalidad es manifiesta claramente cuando la Administración no observa los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República o en cualquier otra ley aplicable al caso concreto,⁵⁷ la ilegalidad entendida entonces como la actividad de la administración (Inspección General de Trabajo) que no están de conformidad

⁵⁷ Ossorio, Ob. Cit. Pág. 162



con nuestro ordenamiento jurídico, lo cual es nocivo en un Estado de Derecho, pero que a la vez es susceptible de ser erradicada cuando se tiene presente los principios del debido proceso.

La Inspección General de Trabajo, actúa de forma ilegal cuando cita a las municipalidades a que concurran ante sus oficinas a dilucidar asuntos que de conformidad con la Ley de Servicio Municipal como quedó consignado en el presente trabajo, tienen preestablecido un trámite especial en donde no se le menciona a efecto que intervenga en lo mismo, de lo que deviene la ilegalidad de las actas suscritas por los Inspectores de Trabajo cuando éstas no acatan dichas citaciones, consecuentemente estamos ante la más clara manifestación de la arbitrariedad de una institución del Estado de Guatemala, que actúa sin norma que la faculte para ello y violando un procedimiento previamente establecido en una ley especial, que contiene principios y normas de aplicación obligatoria entre las municipalidades del país y empleados municipales cuando son objeto de sanción o despido, arrogándose dicha Inspección General facultades que única y exclusivamente le corresponden a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, de acuerdo al contenido del Decreto número 1-87 del Congreso de la República, Ley de Servicio Municipal.

4. 7. Citación

La citación ha sido definida como “el acto por el cual un juez o tribunal (funcionario público, Autoridad Administrativa, u Organización Administrativa), ordena la comparecencia de una persona, ya sea parte, testigo, perito o cualquier otro, para realizar o presenciar una diligencias que afecte a un proceso (procedimiento) la citación ha de ser notificada a la persona a quien se dirige”⁵⁸. También se ha

⁵⁸Ossorio, Manuel. *Ob. Cit.* Página 123.



definido como "la diligencia por medio de la cual se hace saber a una persona el llamamiento hecho de orden de Juez, para que comparezca en juicio para estar a derecho, quien deberá comparecer por sí, o por medio de procurador ante el Juez que lo citó.

En otra acepción citar es hacer llegar a una persona un llamamiento de un órgano administrativo, con expresión del lugar, día y hora para que comparezca. La citación a una persona de parte del titular del órgano administrativo, Es una de las etapas o fases que necesariamente deben observarse en el trámite de cualquier procedimiento administrativo.

La citación tiene por objeto, el hacer saber a la persona en contra de quien se tramita un expediente administrativo, el derecho que le asiste a efecto de que pueda presenciar y ser partícipe de una diligencia o para el efecto que pueda presentar su defensa y evitar que pueda ser sancionado de una forma ilegal, pudiendo asumir cualquier actitud que estime pertinente.

Regularmente cuando se cita a una persona ante la administración para hacer de su conocimiento un acto administrativo, no es precisamente para que este se defienda, sino para notificarle la resolución en la cual se le está sancionando.

El caso de la Inspección General de Trabajo si bien es cierto notifica a las municipalidades a efecto que se presenten a sus oficinas para llevar a cabo audiencias de carácter conciliatorio cuando un empleado municipal ha sido despedido, el mismo hecho que cite a dichas instituciones (el objeto del presente



Trabajo), se constituye no solo en una arbitrariedad, sino en una ilegalidad, pues tal y como quedó expuesto antes, no tiene la facultad legal para poder hacerlo.

En virtud que el procedimiento de conciliación de los actores mencionados se encuentra regulado en la Ley de Servicio Municipal en donde dicha institución del Estado no tiene absolutamente nada que hacer, constituyendo en consecuencia su actuar, es decir la citación llevada a cabo en una arbitrariedad e ilegalidad, susceptible de no ser acatada por no estar basada en ley.

Es importante que la Inspección General de Trabajo asuma un papel protagónico en cuanto a la conciliación de conflictos derivados de la relación entre patronos y trabajadores de carácter particular, no así de los que surgen entre las Municipalidades y empleados municipales objeto de sanción o despido y sea la Junta Mixta de Conciliación quien al final los resuelva, por ser quien de acuerdo a la ley tantas veces citada debe hacerlo.⁵⁹

⁵⁹ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Página 123.



CONCLUSIONES

1. Se observa ineficiencia en la regulación del procedimiento administrativo conciliatorio entre empleados municipales y Municipalidades, ya que existe una errónea aplicación en el procedimiento de las leyes, ya que la Inspección General de Trabajo no tiene facultad legal, para intervenir en los procedimientos conciliatorios entre Municipalidades y trabajadores municipales que han sido objeto de despido.
2. La Inspección General de Trabajo está facultada por ley para conciliar intereses entre trabajadores y patronos particulares, no así cuando se trata de empleados municipales que han sido objeto de alguna sanción o despido directo o indirecto, por parte de las Municipalidades, por tal motivo la Inspección General de Trabajo no tiene la facultad para citar a las Municipalidades, consecuentemente estas no están obligadas a comparecer.
3. La Junta Mixta Conciliatoria de Personal que indica la Ley de Servicio Municipal es la única institución facultada legalmente, para conciliar intereses entre Municipalidades y trabajadores municipales que han sido objeto de sanción o despido. El trabajador municipal tiene la opción de acudir ante la Junta Mixta Conciliatoria de personal cuando ha sido objeto de sanción o despido por parte de la Municipalidad, pero no ante la Inspección General de Trabajo a dilucidar conciliatoriamente sus intereses.
4. La acción que lleva a cabo la Inspección General de Trabajo ante los tribunales de trabajo y previsión social, a efecto que se le imponga multa a las Municipalidades por no asistir a sus citaciones, reviste de características de ilegalidad, porque la Inspección General de Trabajo se excede en sus facultades legales cuando cita a las Municipalidades a sus oficinas a enfrentar procedimientos conciliatorios.



5. La Inspección General de Trabajo al citar a las Municipalidades a sus oficinas excede sus facultades regladas e incurre en arbitrariedad e ilegalidad y aplica en forma errónea el procedimiento conciliatorio porque no está basado en ley. Ninguna Municipalidad está obligada a acatar órdenes de una institución del estado (Inspección General de Trabajo) si no están basadas en ley y emitidas conforme a ella libertad de acción.



RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República debe contemplar en la legislación actual un solo articulado que vaya encaminado a regular específicamente el procedimiento administrativo y además que se instruya a todos los empleados municipales en relación a que tengan un conocimiento de la correcta aplicación del proceso establecido en la ley.
2. Las instituciones del Estado como la Inspección General de Trabajo, debe tener presente que su actividad administrativa siempre debe estar basada en ley y por lo mismo no debe de continuar violentando la Ley de Servicio Municipal, al admitir para su trámite denuncias de trabajadores municipales que han sido objeto de sanción o despido.
3. Cuando la Inspección General de Trabajo recibe las denuncias de trabajadores municipales, los cuales han sido objeto de sanciones o despido por parte de las Municipalidades esta debe inhibirse de conocer y remitir a estos directamente a la Junta Mixta Conciliatoria de la municipalidad, para la pronta solución del conflicto y así dar lugar al principio de celeridad procesal.
4. Dada la actividad que lleva a cabo la Inspección General de Trabajo en procedimientos conciliatorios entre los trabajadores y la Municipalidad, es necesario un papel más protagónico por parte de la Junta Mixta Conciliatoria de Personal para que promueva el debido proceso ante los conflictos que se presenten.
5. La Inspección General de Trabajo no debe exceder de sus facultades establecidas en ley, al citar a las Municipalidades a comparecer en audiencia, para que así no incurra en arbitrariedades e ilegalidades al aplicar en forma errónea y contradictoria el procedimiento conciliatorio, el cual no está basado en ley y que tiene como consecuencias perjuicios hacia el trabajador.





BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo. Editorial Astrea, Buenos Aires Argentina.

BERREONDO ROSALES, Luis Domingo, Análisis jurídico sobre la función conciliadora del inspector de trabajo en los conflictos individuales de trabajo por despido directo en el departamento de Guatemala. Casos en los que no Existe Prohibición Legal Para Despedir y no se Hallen Afectados los Intereses de Trabajadores Menores de Edad y de Mujeres en Estado de Gravidéz y Periodo de Lactancia.

BETANCOURT JARAMILLO, Carlos, derecho procesal administrativo, Editorial Biblioteca Jurídica, 1981.

BIELSA, Rafael, Compendio administrativo, Roque de Palma, Editorial Buenos Aires, 1958.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario enciclopédico de derecho usual, 12ª Edición, Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta, S.R.L

Carta Laboral. Órgano de información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Edición septiembre 1989.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario, Derecho administrativo, teoría de la administración.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario, Derecho administrativo guatemalteco.



Convenios internacionales del trabajo 1919-1971. Recopilación editada por el Departamento de Asuntos Internacionales de Trabajo. Dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

COUTURE, J. Eduardo, **Fundamento de derecho procesal civil**, Ediciones Depalma, Talleres EDIGRAF, Delgado Buenos Aires, Argentina.

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio, **Apuntes de derecho administrativo**,

Diccionario de la lengua española, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

Diccionario de la lengua española, 11ª. Edición virtual, 2010.

Enciclopedia universal sopena, Tomo cinco, Editorial Ramón Sopena, S. A. Provensa, 95- Barcelona

FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, Editorial Porrúa, S.A. 27ª Edición, México 1988.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, **Introducción al estudio del derecho**, 39ª Edición; Editorial Porrúa, S.A. Argentina-México I, D.F. 1988.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael, Publicación Oficial de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, **El Intervencionismo Estatal**.

LOPEZ AGUILAR, Santiago, **Introducción al estudio del derecho**, tomo II Primera Edición, 1984, colección Textos Jurídicos, No. 10, Facultad de Ciencias Económicas, USAC.



MERCKL, Adolfo, **Teoría general del derecho administrativo**, Editorial Biblioteca Jurídica, Aguilar, Madrid, España, 1980, citado por Castillo González.

MEZA DUARTE, Erick, **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco**, 2ª Edición.

MONTERROSO PANIAGUA, Epifanio, **Arbitrariedad e ilegalidad en la imposición de sanciones administrativas sin audiencia al sancionado**, Guatemala, 1993.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Editorial Heliasta S.R.L República de Argentina.

Recomendaciones afines a los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala. Recopilación editada por la Unidad de Asuntos Internacionales de Trabajo, Dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Marzo 1989.

Legislación:

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

Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas.

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente.



Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 del Congreso de la Republica de Guatemala y sus reformas.

Ley de Servicio Municipal, Decreto numero 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento de la Inspección General de Trabajo, de la Republica de Guatemala.