

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

**EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES  
MUNICIPALES QUE OCUPAN PUESTOS DE CONFIANZA Y LA APLICACIÓN DEL  
ARTÍCULO 19 DE LA LEY DEL SERVICIO MUNICIPAL**

**ADOLFO NEFTALÍ EQUITÉ SUBYUJ**

**GUATEMALA, MAYO DE 2015**

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

**EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES  
MUNICIPALES QUE OCUPAN PUESTOS DE CONFIANZA, Y LA APLICACIÓN DEL  
ARTÍCULO 19 DE LA LEY DEL SERVICIO MUNICIPAL**

**TESIS**

**Presentada a la Honorable Junta Directiva**

**de la**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**de la**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**por**

**ADOLFO NEFTALÍ EQUITÉ SUBUYUJ**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**y los títulos profesionales de**

**ABOGADO Y NOTARIO**

**Guatemala, MAYO de 2015**

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez  
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario  
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Aystas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase**

Presidente: Lic. Luis Alfredo González Mixto  
Vocal: Lic. Manuel Hernández Salguera  
Secretaria: Licda. Sandra Marina Ciudad Real Aguilar

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Nicolas Cuxil Güitz  
Vocal: Licda. Gloria Verna Guillermo Lemus  
Secretaria: Licda. Dasma Guillermo Flores

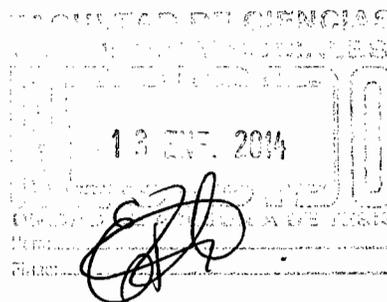
**RAZÓN:** “Únicamente el Autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público).



**Oficina Jurídica Profesional  
Rolando Alberto Morales García  
9ª calle 6-54 zona 1  
San Juan Sacatepéquez, Guatemala**

Guatemala 29 de octubre de 2013

Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Su despacho.



Me place saludarle apeteciendo los convenientes éxitos en ese departamento en sus labores profesionales.

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de asesor del trabajo de tesis del bachiller ADOLFO NEFTALÍ EQUITÉ SUBUYUJ, intitulado "EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES QUE OCUPAN PUESTOS DE CONFIANZA Y LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DEL SERVICIO MUNICIPAL"; procedente resulta dictaminar respecto a la asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones.

I. El estudiante en su trabajo de tesis, enfoca con suficiente propiedad con apoyo en el derecho positivo y la doctrina, sobre la problemática del derecho que tienen los trabajadores en los puestos de confianza en la violación de las garantías contenidas en la Ley del Servicio Municipal y el Código de Trabajo, decretos, tratados internacionales y leyes del ordenamiento guatemalteco referente a el derecho de estabilidad del trabajador municipal que ocupa un puesto de confianza. El tema es abordado en una forma metódica, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones, y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como la regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y derecho ordinario aplicable al mismo, lo que hace de este trabajo un documento de mucha utilidad a quién esa clase de información necesite.

II. A lo expuesto, se pudo establecer que el trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, observándose el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Las técnicas utilizadas documental, fichas bibliográficas y técnicas y métodos electrónicos, con los cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.



Oficina Jurídica Profesional  
Rolando Alberto Morales García  
9ª calle 6-54 zona 1  
San Juan Sacatepéquez, Guatemala

IV. El trabajo fue realizado con esmero, mostrando esfuerzo, dedicación y empeño, me encargue de guiarlo durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas de investigación y de los métodos analíticos y sintéticos; con lo cual se comprobó la hipótesis que determina la necesidad de fortalecer la legislación del servicio civil, con el único fin de ser violados los derechos del trabajador en los puestos de confianza. Este trabajo contribuye a no seguir violentándose los derechos de estabilidad de los trabajadores municipales en los puestos de confianza.

V. El lenguaje empleado durante el desarrollo de la tesis es correcto y el contenido de la misma es de interés para la ciudadanía guatemalteca, siendo el trabajo un aporte técnico y científico para los estudiantes y catedráticos que manejan el tema de la violación de los derechos de los trabajadores municipales en especial los que ocupan puestos de confianza.

VI. Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis del bachiller EQUITÉ SUBUYUJ, 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 académicas, ello en atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultando como relevante el contenido analítico inserto en todo el trabajo e investigación.

VII. En consecuencia, en mi calidad de asesor de tesis me permito DICTAMINAR FAVORABLEMENTE, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado del autor amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación y optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferente

Lic. Rolando Alberto Morales García  
9ª calle 6-54 zona 1 San Juan Sacatepéquez Guatemala.

**Rolando Alberto Morales García**  
Abogado y Notario  
Colegiado 9697



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



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 31 de octubre de 2013.

Atentamente, pase a el LICENCIADO ERICKA M. CABRERA DE MÉNDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante ADOLFO NEFTALÍ EQUITÉ SUBUYUJ, intitulado: "EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES QUE OCUPAN PUESTOS DE CONFIANZA Y LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "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 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 desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

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



cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iyf.





Lic. Ericka Marinela Cabrera Paredes de Méndez

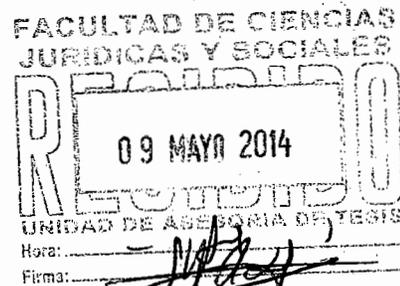
ABOGADO Y NOTARIO

Colegiado No. 5101

Guatemala, 15 de abril de 2014

**SEÑOR LICENCIADO:**

**DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA.**



**SEÑOR JEFE DE LA UNIDAD DE TESIS:**

Atentamente me dirijo a usted para informarle, que en cumplimiento de la resolución de esa Unidad de Asesoría de Tesis, procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller ADOLFO NEFTALÍ EQUITÉ SUBUYUJ, intitulado: **"EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES QUE OCUPAN PUESTOS DE CONFIANZA Y LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DEL SERVICIO MUNICIPAL,"** dentro del cual se le hicieron las observaciones correspondientes para que de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el trabajo cumpla con los requisitos y presupuestos exigidos por dicho Artículo.

I. El tema escogido por el estudiante es muy importante, pues el derecho guatemalteco, tan débil en el ámbito laboral, que afecta a la clase trabajadora y dentro de ella a los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza. Por lo que el trabajo realizado y el contenido del mismo son de interés para la ciudadanía guatemalteca.

El estudiante hace un trabajo sustentado en la realidad actual de los trabajadores municipales y en las distintas teorías y corrientes de pensamiento plasmado en libros de autores guatemaltecos y extranjeros que tratan el tema planteado. El trabajo realizado además de sustentarse en las doctrinas existentes también se apoya de forma adecuada en el derecho positivo guatemalteco, que es donde se encuentra el eje central de la investigación, como lo es la problemática de la infracción del derecho de estabilidad de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza, regulado en el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal.

II. El tema es tratado de forma sistemática con la metodología adecuada y de fácil comprensión, conteniendo el trabajo antecedentes, doctrinas conclusiones, y recomendaciones congruentes con el tema planteado, así como la regulación concerniente a la materia objeto de la investigación. Las técnicas utilizadas por el Bachiller para el desarrollo de la investigación son los más recomendables, para la recopilación de información y los métodos empleados: deductivo, analítico e inductivo permitieron comprobar las hipótesis planteadas.



Lic. Ericka Marinela Cabrera Paredez de Méndez

ABOGADO Y NOTARIO

Colegiado No. 5101

III. El alumno Equité Subuyuj, hace un trabajo monográfico y desarrolla temas como: la administración y los funcionarios públicos, las fuentes del derecho administrativo, la relación funcional, así como los derechos de los trabajadores municipales, abordando de forma correcta el tema del derecho de estabilidad de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza.

La redacción empleada en el desarrollo del trabajo es adecuada, congruente en cada una de las ideas y aspectos que tratan el tema objeto de la investigación, con un léxico asequible propio del derecho, entendible y apegado a la asesoría prestada, en mi calidad de revisora.

IV. El trabajo de investigación realizado por el alumno es importante y de interés para la ciudadanía guatemalteca, pues trata un tema que preocupa a muchos profesionales del derecho en el ámbito laboral. Es un aporte técnico y científico para los estudiantes y catedráticos que manejan el tema abordado por el Bachiller.

V. A lo largo del desarrollo del contenido del trabajo de tesis, el Bachiller arribo a conclusiones congruentes con la investigación del problema planteado y las recomendaciones que propone considero son adecuadas y coherentes con cada una de las conclusiones.

VI. En cuanto a la bibliografía consultada por el alumno para el desarrollo del trabajo, en mi opinión es la adecuada y actualizada, de autores nacionales y extranjeros, acorde con cada uno de los capítulos desarrollados, realizando las citas correspondientes a todo lo largo del trabajo. Y en mi calidad de revisora de la tesis, **DICTAMINO EN FORMA FAVORABLE**, el trabajo realizado por el alumno Equité Subuyuj, llena los requisitos reglamentarios para la autorización de su Examen General Público, previo a optar a los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestra de mi consideración y estima.

Licda. Ericka Marinela Cabrera Paredez de Méndez

Licda. Ericka M. Cabrera de Méndez  
ABOGADO Y NOTARIO



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



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ADOLFO NEFTALÍ EQUITÉ SUBUYÚJ, titulado EL DERECHO DE ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES QUE OCUPAN PUESTOS DE CONFIANZA Y LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.



Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO





## DEDICATORIA

- A JEHOVÁ MI DIOS:** Por su misericordia, por darme vida, salud, fuerzas y sabiduría para lograr mi meta.
- A MIS PADRES:** Adolfo Equité y Juana Subbuyuj, gracias por su amor desinteresado, y especialmente a mi madre por ser inspiración y lumbre en mi camino.
- A MIS HERMANOS:** Marcos, Luis, Ana y Marcelina por brindarme siempre su apoyo y sus buenos deseos de ver cumplido mi meta.
- A MIS PRIMOS:** Rubén, Héctor y Jerónimo Iquité Chajón por estar siempre conmigo.
- A MIS AMIGOS:** Carlos Quexel y Héctor Monroy, por brindarme su amistad, y apoyo.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, por albergarme en sus aulas y formarme como profesional.



## ÍNDICE

Pág.

<b>Introducción</b> .....	<b>i</b>
---------------------------	----------

### CAPÍTULO I

<b>1. La administración y funcionarios públicos</b> .....	<b>1</b>
1.1. La administración pública.....	1
1.2. Elementos o factores de la administración pública.....	1
1.3. Formas de organización administrativa.....	3
1.3.1. Centralización.....	3
1.3.2. La descentralización.....	6
1.3.3. Desconcentración.....	9
1.3.4. Autonomía administrativa.....	10
1.4. La administración pública municipal.....	11
1.5. Funcionarios públicos.....	12
1.6. Clasificación de los funcionarios públicos.....	14
1.6.1. Funcionarios superiores.....	15
1.6.2. Funcionarios intermedios e inferiores.....	15
1.7. Designación de los funcionarios públicos.....	17
1.7.1. Formas de designación.....	18
1.8. Derechos y obligaciones de los funcionarios públicos.....	19
1.9. Responsabilidad de los funcionarios públicos.....	22
1.9.1. Tipos de responsabilidad.....	23

### CAPÍTULO II

<b>2. Fuentes del derecho administrativo</b> .....	<b>27</b>
2.1 Fuentes históricas.....	27
2.2 Fuentes materiales.....	28

2.3. Fuentes formales.....	30
2.3.1. La Constitución.....	30
2.3.2. La ley.....	31
2.3.3. Tratados internacionales .....	34
2.3.4. Los decretos leyes.....	35
2.3.5. La jurisprudencia .....	37
2.3.6. Los principios generales del derecho .....	38
2.4. El reglamento .....	39
2.4.1. Fundamento .....	39
2.4.2. Límites de los reglamentos.....	40
2.4.3. Clasificación de los reglamentos .....	41
2.4.4. Diferencias con la ley .....	43

### CAPÍTULO III

<b>3. La relación funcional.....</b>	<b>45</b>
3.1. Antecedentes .....	45
3.1.1. Alemania.....	45
3.1.2. Argentina .....	45
3.1.3. Estados Unidos de Norte América.....	46
3.1.4. Francia .....	46
3.1.5. Inglaterra .....	47
3.1.6. Italia.....	47
3.1.7. Portugal .....	47
3.1.8. La relación pública en Guatemala .....	48
3.2. Definición .....	49
3.3. Caracteres de la relación funcional .....	50
3.3.1. Profesionalidad.....	50
3.3.2. Continuidad .....	50



Pág.

3.3.3. Carrera administrativa .....	51
3.3.4. Existencia de un contrato .....	52
3.4. Naturaleza jurídica .....	53
3.5. Sistemas de ingreso al servicio civil .....	58
3.6. Sistemas de designación .....	63
3.6.1. Nombramiento .....	64
3.6.2. Elección .....	65
3.6.3. Formación técnica o profesional .....	65
3.7. El servicio municipal .....	67
3.8. Terminación de la relación laboral .....	69
3.9. Causas doctrinarias que terminan la relación laboral .....	70
3.9.1. De mutuo consentimiento .....	70
3.9.2. Por decisión unilateral con causa imputable a la otra .....	71
3.9.3. Por causas involuntarias .....	71
3.10. Causas legales que termina la relación laboral en el servicio municipal .....	72
3.10.1. Por renuncia del trabajador municipal .....	72
3.10.2. Por destitución o remoción .....	73
3.10.3. Por invalidez cuando fuere absoluta .....	74
3.10.4. Por jubilación .....	75
3.10.5. Por supresión de puestos .....	76
3.11. Efectos jurídicos por terminación de la relación laboral municipal .....	77

## CAPÍTULO IV

<b>4. Derechos de los trabajadores municipales .....</b>	<b>83</b>
4.1 Definición de derecho .....	83
4.2 Características .....	84
4.3 Derecho subjetivo .....	85
4.4 Derechos de los trabajadores municipales .....	86



**Pág.**

4.5 Marco jurídico.....	89
4.5.1. Legislación nacional.....	89
4.5.2. Internacional.....	92

## **CAPÍTULO V**

<b>5. El derecho de estabilidad de los trabajadores del Servicio Municipal que ocupan puestos de confianza y su inobservancia .....</b>	<b>95</b>
5.1. Antecedentes .....	95
5.2. Clases de estabilidad .....	98
5.3. Instituciones que lo desarrollan .....	100
5.3.1. El contrato de trabajo por tiempo indeterminado .....	100
5.3.2. Suspensión del contrato de trabajo .....	101
5.3.3. La sustitución patronal.....	102
5.4. Causas que motivan su inobservancia.....	103
5.4.1. Políticos.....	103
5.4.2. Legales.....	104
5.5. Efectos que produce su inobservancia .....	105
5.5.1. Judiciales.....	105
5.5.2. Económicos.....	106
5.5.3. Sociales.....	107
5.6 Conflicto entre los Artículos 3 literal (d) y 19 de la Ley del Servicio Municipal.....	108
5.7 Proyecto de reforma por adición del Artículo 19 del Decreto 1-87 Ley del Servicio Municipal .....	111
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>117</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>121</b>



## INTRODUCCIÓN

Decidí realizar la siguiente investigación, pues considero importante abordar la problemática de la inestabilidad en el empleo de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza y de la necesidad de crear condiciones adecuadas que garanticen la continuidad en el trabajo de dichos trabajadores. Ya que este problema, lo único que provoca es aumentar el desempleo y pobreza en Guatemala.

El derecho de estabilidad laboral de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza es infringido cuando las autoridades municipales aplican el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal, pues la ley antes mencionada regula la garantía de no ser removidos de sus puestos sin que exista causa justa, contradiciendo esa garantía en otro apartado de la misma ley, establece que los trabajadores que ocupen puestos de confianza no están sujetos a las disposiciones de esa ley en lo que corresponde en materias de nombramiento y remoción, por lo que los trabajadores que ocupen esos puestos son despedidos sin que exista causa.

Con el desarrollo de esta investigación persigo demostrar, que la aplicación del Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal además de infringir el derecho de estabilidad laboral, crea desigualdad entre los trabajadores de carrera y los que ocupan puestos de confianza y contribuir en el campo académico al estudio del problema planteado.

De la investigación se planteó la hipótesis siguiente: Las autoridades nominadoras de las municipalidades infringen el derecho de estabilidad al aplicar Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal para el despido de los trabajadores que ocupan puestos de confianza y que el Artículo de la ley mencionada crea desigualdad entre los trabajadores municipales de carrera y los que ocupan puestos de confianza.

La investigación se desarrolla en cinco capítulos, conteniendo el capítulo primero una descripción de los funcionarios y trabajadores públicos, la forma en que son



designados y elegidos, las clases de servidores oficiales, los derechos, obligaciones y responsabilidades que derivan de la relación y del puesto que ejercitan; en el capítulo segundo se desarrolla la relación funcional, como vínculo existente entre el Estado sus entidades, Municipalidades y sus trabajadores; dentro del capítulo tercero se abarca lo referente a la terminación de la relación laboral entre los trabajadores y las municipalidades; en el capítulo cuarto se desarrolla lo referente a los derechos de los trabajadores municipales, la forma en que se encuentra regulado, en la legislación nacional y extranjera; y en el capítulo cinco se desarrolla el tema del derecho de estabilidad y como lo regula la legislación laboral guatemalteca.

Para el desarrollo de esta investigación utilicé los métodos analítico, sintético, deductivo e inductivo para analizar cada uno de los documentos de información. Además para la recopilación de la información en el desarrollo y sustentación teórica del trabajo, empleé la técnica de investigación bibliográfica, así como el uso de internet como medio moderno de consulta.

El presente trabajo desarrolla y analiza cada una de las instituciones que se relacionan con el derecho de estabilidad laboral, la forma en que es aplicado a los trabajadores municipales, como lo regula el derecho laboral guatemalteco y los efectos que provoca cuando es infringido. El trabajo más que un requisito pretende ser un aporte académico para los estudiantes de derecho.



## CAPÍTULO I

### 1. La administración y funcionarios públicos

#### 1.1. La administración pública

“Leonard DE WHITE entiende que la administración pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública: Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinado para la realización y ejecución de la política pública.

En sentido amplio la administración pública es el sistema de gobierno, sistema político, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses del Estado.

Pero además de todo lo anterior se puede decir, que administración pública es la ciencia que tiene que ver con el gobierno y que se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, aunque evidentemente hay problemas que se relacionan con las ramas legislativa y judicial.

#### 1.2. Elementos o factores de la administración pública

Los elementos de la administración pública son de dos clases:

### **a) Factor humano**

“No fue sino hasta el siglo XX en que varios tratadistas comenzaron a descubrir la importancia del factor humano en la administración, aunque el enfoque que se le dio fue totalmente económico. Hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado, estimulado para que encuentre satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacer sus necesidades físicas, económicas, sociales etc.

Para el desarrollo de la Administración Pública se necesita, ante todo, personal bien capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como el adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado.

### **b) Esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas, que a su vez se subdividen en:**

1) La planificación: debe existir con anterioridad a cualquier trabajo con objetivos definidos a fin de poder establecer una política y actuación determinadas, formulando los programas y planes a corto y largo plazo de todo el gobierno, incluyendo los aspectos de la organización, formulación de presupuestos y las funciones relacionadas con las finanzas, según los recursos de la comunidad y de aquéllos al alcance del gobierno en los aspectos económicos y humano. Es la planificación entonces el principio del proceso de un plan de gobierno en el Organismo Ejecutivo.



2) La administración de personal: es sumamente importante tomar en cuenta en la elección, la educación y preparación académica de las personas que participan en la labor administrativa, definiendo claramente los deberes que a cada quién se le delegan dentro de la organización, estableciendo responsabilidades con el mejor criterio de autoridad formal, para que respondan con el cumplimiento de sus deberes y funciones bajo una organización jerárquica de autoridad, para que respondan con el cumplimiento de las obligaciones.

3) Organización y métodos: se refiere a la ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, de la escala jerárquica, los controles y los grados de centralización y descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio democrático y lograr así la eficiencia dentro de la Administración Pública.”<sup>1</sup>

### **1.3. Formas de organización administrativa**

#### **1.3.1. Centralización**

“Se registra cuando el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre todos los órganos que integran la administración (Fiorini).”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ballbe Manuel, Franch Marta. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 109 y 110.

<sup>2</sup> Ossorio Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Pág. 121.



“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración. La relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultades de tomar decisiones, es decir, de realizar actos jurídicos que resuelvan situaciones ajustadas a de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos realizan simplemente los demás actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de decisión, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración, en vista de colaboración de los órganos de preparación.

No solo la concentración del poder de decisión tiene lugar en el régimen centralizado, sino que esa concentración llega a abarcar el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos.



Además, en el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto.”<sup>3</sup>

Además de la relación de jerarquía implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores:

- a) Poder de nombramiento: es una de las características del régimen centralizado, la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramiento la designación de los titulares de los órganos que le están subordinados.
  
- b) Poder de mando: consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que le están atribuidas. Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que le están subordinados.
  
- c) Poder de vigilancia: otra de las facultades que implica la jerarquía es la facultad de vigilancia que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ella dependen.

---

<sup>3</sup> Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Pág. 166.



d) Poder de disciplina: son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados jerárquicamente que den lugar a ello por incumplimiento de sus obligaciones.

e) Poder de revisión: Se basa cuando el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo, impugna dicha resolución y es el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.

### **1.3.2. La descentralización**

“Cesión de determinadas competencias propias de la administración del estado a las Comunidades Autónomas o a Entes locales o de las Comunidades Autónomas a los Entes locales.”<sup>4</sup>

La descentralización administrativa es un sistema de organización de la administración pública, que consiste en delegar determinadas funciones a otras instituciones que se relacionan con la administración centralizada, y por la cual los servicios que presta el Estado es liberada y expandida a todas las partes de su territorio.

En la descentralización administrativa se registran dos procesos: uno que es la delegación de la titularidad, el ejercicio de las competencias y una correlativa

---

<sup>4</sup> Fundación Tomás Moro. **Diccionario Jurídico Espasa**. Pág. 572.



disminución de las facultades de control o vigilancia del ente público mayor sobre los entes públicos menores.

En la descentralización administrativa, la creación de entes públicos menores les otorga las siguientes características:

a) Personalidad jurídica especial; b) un patrimonio propio; c) la capacidad para la creación de sus normas de autorregulación y d) elección de sus autoridades.

#### ❖ **Tipos de descentralización**

“No existe un único tipo de descentralización sino que podemos encontrar tres grandes formas de la misma:

**1) territorial:** es la que se produce entre entes territoriales a fin general o universal. Se afirma que éste tipo de descentralización favorece la participación política directa en el manejo de los asuntos públicos por parte de los administrados, la democracia directa, la eficiencia en la gestión de los servicios públicos locales, el conocimiento de las necesidades reales de la localidad y el acercamiento del aparato administrativa a los administrados.

Se estima que el centralismo genera autoritarismo, burocracia engorrosa e ineficiencia, puesto que la extensión del territorio complica la vigilancia y control de los funcionarios públicos y, sobre todo, la atención a las necesidades públicas de determinada región.

**2) institucional (también denominada funcional, por servicios, instrumental o auxiliar):** se produce entre el ente público mayor y los entes públicos menores, a fin especial que tengan una organización administrativa y recursos humanos y materiales adecuados a las peculiaridades de los servicios y funciones o competencias técnicas asignadas.

Se trata de entes especializados por un fin específico y exclusivo que es propio del ente público mayor, el Estado, pero cuya satisfacción la encomienda al ente menor. Este tipo de descentralización, obedece a que la prestación efectiva de ciertos servicios públicos muy tecnificados demanda un recurso humano con la preparación técnica y científica especial suficiente de la que carece el político o administrador de carrera. Se evita así la hipertrofia de la de la Administración Pública Central, el autoritarismo y la violación de derechos fundamentales del administrado.

**3) corporativa:** en estos entes públicos menores la dirección suprema esta confiada a una comunidad o asamblea general de personas vinculadas por un interés común que puede ser el ejercicio de una profesión, el desarrollo de una actividad industrial, comercial o de cualquier índole.

Estos entes públicos se caracterizan por lo siguiente: a) tienen un origen privado, aunque hayan sido creados por una ley; b) tienen un carácter corporativo, al representar y conjugar intereses de una o varias categorías afines; c) manejan fondos provenientes de aportes o contribuciones particulares, aunque los pueden tener también públicos; d) persiguen fines de grupos o de categorías no nacionales; e) su



gobierno está en una asamblea o comunidad que representa a los miembros del grupo o categoría.”<sup>5</sup>

### **1.3.3. Desconcentración**

“Es otra de las formas que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mejor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otros órganos de jerarquía media o inferior.

En ese sentido implica la distribución de la competencia administrativa de un órgano superior a uno de menor jerarquía lo cual aumenta el ámbito de sus actividades pero quedando siempre sujeto al superior jerárquico, toda vez que no constituye una persona jurídica diferente, sino que es parte del órgano administrativo.”<sup>6</sup>

#### **❖ Tipos de desconcentración**

Entre las clases de desconcentración están:

a) Central o interna: se refiere al tipo de desconcentración en que la competencia es atribuida con exclusividad a una institución pública central, de media o inferior jerarquía que la ejerce en todo el territorio.

---

<sup>5</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. **Tratado de derecho administrativo**. Págs. 6 y 86-89.

<sup>6</sup> Balbe Manuel, Franch Marta. **Op. Cit.** Págs. 114.



b) Periférica o externa: es el tipo de desconcentración en que la competencia es delegada a un órgano que la ejerce únicamente en un determinado territorio, es decir, que un determinado acto administrativo o prestación de un servicio corresponde con exclusividad al órgano administrativo desconcentrado en un territorio determinado.

De todo lo anterior podemos decir, que la desconcentración debe ser establecida por la ley, y la norma jurídica que la establece debe tener el mismo rango jerárquico que le otorga competencia al órgano que pretende desconcentrar.

#### **1.3.4. Autonomía administrativa**

La autonomía administrativa es una forma de descentralización completa, donde el ente público al cual se le otorga dicha autonomía posee una personalidad jurídica distinta e independiente del órgano administrativo central. Tiene la facultad de darse sus propias leyes, que las regirán y lo más importante la independencia económica, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se las tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder auto administrarse.

Se puede afirmar que la autonomía es el grado mas alto de la descentralización, que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus propias normas y gobernarse por ellas; por ello, a estas entidades se les denomina



autónomas, porque tienen poder de auto normación, es decir, que éstos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos.

“Jinesta Lobo, menciona que: existen grados de autonomía tomando en cuenta el grado de intensidad de tutela administrativa por parte del Estado hacia entes públicos inferiores.

Establece que existe una descentralización mínima o ficticia, que es la que tienen aquellos entes públicos menores que se encuentran sometidos al control total por parte del Estado (control de legalidad y oportunidad, nombramiento de los miembros de los órganos de dirección política y administrativa por el Estado), una descentralización media que es la que ostentan aquellos entes menores sometidos a un control medio (solo de legalidad, intervención del Estado del nombramiento y remoción de los directivos), y una descentralización plena, que la poseen los entes que tienen un menor control o dirección del estado (sometidos solamente al control de legalidad y con posibilidad de designar a sus directivos).”<sup>7</sup>

#### **1.4. La administración pública municipal**

“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el

---

<sup>7</sup> Jinesta Lobo. **Op. Cit.** Pág. 9.



municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>8</sup>

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: los municipios de la república son instituciones autónomas.

Entre otras funciones le corresponde: a) elegir a sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos y; c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Los municipios cuentan con un cuerpo colegiado para la dirección y administración del municipio, y con el apoyo de los trabajadores municipales realizan la prestación de los servicios públicos para el bien común dentro de la circunscripción territorial correspondiente.

### **1.5. Funcionarios públicos**

La administración pública contiene elementos que la constituyen y le ayudan a la realización de su objetivo: un elemento territorial, estructural, jurídico, financiero y un elemento personal, que es una persona física que realiza una actividad dentro de la administración estatal y es llamado funcionario o empleado público desde el momento que ingresa al servicio civil.

---

<sup>8</sup> Gabino Fraga, **Op. Cit.** Pág. 219.



En la doctrina los autores del derecho administrativo definen funcionario público de distintas maneras, pero sucede que en la realidad es confuso entender quien es un funcionario y quien es empleado público y la generalidad de las personas usa indistintamente ambos términos para referirse a las personas que prestan sus servicios dentro de la administración estatal.

Los funcionarios públicos son las personas individuales que tienen señalada sus facultades en la Constitución o en la ley ordinaria, ejercen competencia y tienen a su cargo la dirección de la institución y el empleado es la persona individual que tiene señalado sus facultades en los reglamentos no ejerce competencia ni dirección.

Empleado público es el “agente que presta servicios con carácter permanente, mediante remuneración, en la administración nacional o municipal. Se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario público, por el agente de la administración, nacional, provincial o municipal que tiene la representación del órgano, al frente del cual se encuentra, con facultades de voluntad y de imperium, con el ejercicio de la potestad pública”<sup>9</sup>

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la Constitución Política de la República de Guatemala únicamente establece dos clases de trabajadores al servicio de la administración oficial: el funcionario y el empleado público, pero existe una definición de funcionario y empleado público en la Ley del Servicio Civil.

---

<sup>9</sup> Ossorio Manuel. *Op. Cit.* pág. 281



“Artículo 4- Servidor Público. Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupa un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración Pública.”

De la definición anterior, la palabra Servidor incluye tanto al funcionario como al empleado público, persona individual que se encuentra al servicio de la administración estatal por vínculo legalmente establecido, del cual se derivan derechos y obligaciones, prestan un servicio a cambio de una remuneración, están bajo la dependencia y dirección inmediata de un superior, y hacen de esa actividad su modo de vida.

### **1.6. Clasificación de los funcionarios públicos**

En la doctrina del derecho administrativo algunos autores señalan diferencias del funcionario al empleado público, el primero porque tiene la representación del estado y la facultad de decidir, en tanto que el empleado no ejerce ninguna representación, es un mero ejecutor.

“Empleado es la persona individual que presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de algún nombramiento y que desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.



En cuanto a los funcionarios, disponen de un poder jerárquico respecto a los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios.”<sup>10</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala establece dos clases de servidores oficiales, pero no regula una definición para ellos ni menciona sus atribuciones y para clasificarlos, mencionaremos la división que hace el profesor Rafael Godínez Bolaños y lo que establece la Ley del Servicio Civil al respecto.

#### **1.6.1. Funcionarios superiores**

Son los que ejercen el poder público, son designados por elección o nombramiento como gobernantes y toman decisiones en nombre del estado, ejercen competencia y dirigen las instituciones a su cargo

#### **1.6.2. Funcionarios intermedios e inferiores**

Los funcionarios intermedios son los que coordinan y controlan la ejecución de los planes de gobierno y su presupuesto, deben tener una preparación académica y pueden obtener el cargo por elección popular, por oposición en carrera administrativa, por nombramiento por las autoridades nominadoras o cuando son ascendidos por nombramiento de confianza.

---

<sup>10</sup> Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo 3ter y 4to curso**. Pág. 358 y 359.



Los funcionarios menores (inferiores), son ejecutores intelectuales o manuales de las tareas de administración, son nombrados mediante examen de oposición, hacen carrera administrativa y solo pueden ser removidos por causa justificada y se rigen por la Ley del Servicio Civil.

El Reglamento de la Ley del Servicio Civil, establece:

“Artículo 1. Funcionarios Públicos. Para los efectos de la Ley de Servicio Civil y el presente Reglamento, se consideran como servidores públicos o trabajadores del Estado los siguientes:

a) Funcionario Público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad correspondiente.

b) Empleado Público: Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.”

Del Artículo citado en el párrafo anterior se nota que el funcionario superior se encuentra definido como: la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud



de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente.

El funcionario intermedio también queda contenido en la definición de funcionario que establece el Artículo "1" de la Ley antes descrito, éste también ejerce competencia, autoridad y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente, pero a diferencia del funcionario superior éste no tiene facultad de decisión en los asuntos políticos de mayor trascendencia y la mayoría de ellos son designados en los puestos por nombramiento.

El funcionario menor queda contenido en la definición de empleado público que señala el artículo citado, al definirlo como la persona individual que ocupa un puesto al servicio del estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedido de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.

### **1.7. Designación de los funcionarios públicos**

Designar se refiere al acto por medio del cual se destina a una persona o cosa a un cargo o función, dentro de un sistema.

“Se puede afirmar que designar se refiere al acto por medio del cual la autoridad nominadora de cualquier institución pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la Ley le es aplicable específicamente a la función pública.”<sup>11</sup>

En la administración pública guatemalteca para designar a los funcionarios y empleados que ocuparan cargos en la administración estatal se realiza por medio de la elección popular y el nombramiento.

#### **1.7.1. Formas de designación**

**a) Elección popular:** acto por el cual el pueblo elige por sufragio a los gobernantes, como en los casos de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Diputados al Congreso, Alcaldes y Concejos Municipales; en Guatemala es la forma de designar a los funcionarios de mas alto rango dentro de la administración pública, son aquellos funcionarios a quienes se les otorga facultad de desición y dirección políticas.

**b) Nombramiento:** acto por el cual las autoridades nominadoras, eligen y designan a los demás funcionarios, como el nombramiento de Ministros, Viceministros, Gobernadores Departamentales y autoridades superiores de las entidades descentralizadas y demás empleados que son designados también por éste método, como es el caso de los puestos por oposición.

---

<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 361.



Por autoridad nominadora se refiere a todos los funcionarios que encabezan las instituciones gubernamentales para los que fueron electos o nombrados y son quienes deciden y dirigen las políticas del despacho a su cargo y a quienes la Ley les ha otorgado la facultad de nombrar o remover a los empleados subordinados.

### **1.8. Derechos y obligaciones de los funcionarios públicos**

Toda relación bilateral genera derechos y obligaciones para ambas partes y en la existente entre el Estado y sus trabajadores sucede lo mismo. Desde el momento que el Estado reconoce la elección o el nombramiento y el individuo acepta el cargo para el cual fue electo o nombrado y toma posesión del mismo, se crea una relación entre el Estado y el individuo, del cual se desprenden derechos y obligaciones y ambas partes se someten a la aplicación de las disposiciones constitucionales, ordinarias y reglamentarias que rigen esa relación.

Esas disposiciones constitucionales, ordinarias y reglamentarias, además de regir la actividad administrativa del Estado, la relación entre los funcionarios públicos, la relación entre éstos y los particulares y la relación entre la administración pública y los administrados, establece derechos y obligaciones para ambas partes.

Son derechos de los funcionarios y empleados públicos además de los contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, tratados y convenios internacionales, Leyes Ordinarias, y reglamentos, los establecidos en la Ley del Servicio Civil, siendo los siguientes:



“Artículo 61. Derechos de los servidores públicos. Los servidores públicos en los servicios por oposición gozan, de los derechos establecidos en la Constitución, en el texto de esta ley y además de los siguientes:

1. A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la Ley del Servicio Civil.
2. A gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles después de cada año de servicios continuos
3. Treinta días a los servidores públicos expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales.
4. A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios.
5. A recibir en la primera quincena del mes de diciembre de cada año un aguinaldo en efectivo.
6. A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado o indirecto, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzaren a un año, a la parte proporcional al tiempo trabajado.
7. A gozar de un régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos, de conformidad con la ley respectiva.
8. A recibir un subsidio familiar cuando las condiciones fiscales lo permitan de conformidad con la ley respectiva.
9. Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y a sueldo, mediante la comprobación de eficiencia y méritos.
10. A un salario justo que le permita una existencia decorosa, de acuerdo con las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad.

11. En el caso de mujeres, a descanso forzoso de treinta días antes del parto y de cuarenta y cinco días después, con goce de salario.
12. Derecho de asociación, para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales y culturales.
13. En caso de fallecimiento del servidor público, derechos post-mortem de conformidad con la ley.”

Así como la ley faculta con derechos a los funcionarios y empleados públicos, también exige de ellos que actúen en determinada manera, hagan o dejen de hacer, con motivo del cargo que desempeñan en la administración estatal.

Son obligaciones de los funcionarios y empleados públicos, además de los establecidos en otras disposiciones legales Constitucionales, ordinarias y reglamentarias, las establecidas por la Ley del Servicio Civil, los siguientes:

“Artículo 64. Obligaciones de los servidores públicos. Además de los que determinan las leyes y los reglamentos, son deberes de los servidores públicos:

1. Jurar, acatar y defender la Constitución de la República.
2. Cumplir y velar porque se cumpla la presente ley y sus reglamentos
3. Acatar las órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, de conformidad con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder por abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que queden exentos de la responsabilidad que les corresponde por las acciones de sus subordinados.



4. Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar de su apariencia personal y tramitar con prontitud, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia.
5. Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres que afecten el prestigio de la administración pública.
6. Asistir con puntualidad a sus labores.
7. Actuar con lealtad en el desempeño de sus labores.
8. Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la administración pública en general.”

### **1.9. Responsabilidad de los funcionarios públicos**

Los funcionarios y empleados oficiales en ejercicio de sus actividades y en virtud del puesto que desempeñan, son susceptibles de actuar indebidamente, es decir, realizar acciones que lo lleven a infringir disposiciones legales, que pueden provocar daños al Estado o a terceros, casos como el manejo de los erarios públicos, por el puesto de Auditores o tesoreros oficiales o que realicen para sí o para terceros actos reñidos con la ley, que los hacen responsables por dichas acciones.

Manuel Ossorio lo define de la siguiente manera: “Para la academia, deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. ”<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Óp. Cit. Pág. 672.



La responsabilidad de los funcionarios públicos es entonces, la deuda u obligación de reparar por si, el daño causado, consecuencia de la infracción a una disposición legal o administrativa cometido en el ejercicio del cargo.

La responsabilidad en la que pueden incurrir los funcionarios y empleados públicos son de tipos políticos y jurídicos:

### **1.9.1. Tipos de responsabilidad**

**Responsabilidad política:** es aplicada a los funcionarios que tienen a su cargo la entidad para la cual fueron electos o nombrados y a quienes la ley les ha otorgado la facultad decisión y dirección, y sucede cuando en ocasión de sus actividades toman decisiones que van en contra de los intereses del Estado, la responsabilidad les es deducida mediante el llamado juicio político.

**Juicio político o interpelación:** es la facultad que tienen los congresos legislativos para requerir de uno o varios ministros para que informen a cerca de ciertos actos o para que declaren sobre aspectos de las políticas tomadas en su administración del despacho a su cargo.

El juicio político es regulado en los Artículos 166 y 167 de la Constitución Política de la República como interpelación, donde los ministros de Estado y Viceministros en funciones de ministros son citados al Congreso de la República a responder una serie de preguntas formulados por los Diputados del Congreso con motivo de los actos de su



gestión y si en opinión de los diputados, los actos realizados por el funcionario interpelado no se ajustan a las políticas de gobierno puede ser destituido.

**La responsabilidad jurídica:** es aplicada al funcionario o empleado público cuando con motivo del ejercicio de su cargo infringe disposiciones legales. La responsabilidad jurídica puede ser: civil, penal y administrativa.

**La responsabilidad civil:** se presenta cuando el funcionario o empleado público en ejercicio de su cargo transgrede una norma de carácter civil provocando con ello perjuicio y daño a los particulares o al mismo Estado.

La Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos:

“Artículo 8. Responsabilidad civil. Genera responsabilidad civil la acción u omisión con intención o negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se comete perjuicio o daño en el patrimonio público. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia.”

La responsabilidad civil contra funcionarios y empleados públicos se deducirá mediante juicio sumario, tal como lo establece el Código Procesal Civil y Mercantil.

“Artículo 229 inciso 4. Se tramitará en juicio sumario La deducción de responsabilidad civil contra funcionarios y empleados públicos.”



**La responsabilidad penal:** sucede cuando el funcionario o empleado público en ejercicio de su cargo infringe normas de carácter penal. La Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 89-2002 del Congreso de la República establece.

“Artículo 10. Responsabilidad penal. genera responsabilidad penal cuando por decisión, resolución, acción u omisión realizadas por las personas a que se refiere el artículo 4 de esta ley y de conformidad con la ley penal vigente, constituyan delitos o faltas.”

La responsabilidad penal de los funcionarios que ostentan altos cargos de decisión y dirección en el gobierno, podrá deducirse previa declaración de órgano competente, si procede o no juicio formal contra el funcionario. Debido a que éstos gozan del derecho de antejuicio, garantizado en la Carta Magna en el Artículo 161 literal “a”, como es el caso de los Diputados del Congreso de la República y para los demás funcionarios se estará a lo dispuesto en el Decreto 85-2002 del Congreso de la República, Ley en materia de Antejuicio.

Antejuicio: “trámite previo, para garantía de jueces y magistrados y contra litigantes despechados o ciudadanos por demás impulsivos, en que se resuelve si ha lugar, o no a proceder criminalmente contra tales funcionarios judiciales por razón de cargo, sin decidir sobre el fondo de la acusación.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> **Ibid.** Pág. 57



Y para los demás empleados públicos que no cuentan con este privilegio la responsabilidad se deducirá siguiendo únicamente el procedimiento común señalado en el Código Procesal Penal, Decreto 51-92 del Congreso de la República.

**La responsabilidad administrativa:** es aplicada a los funcionarios y empleados públicos cuando en ejercicio de su cargo infringen las disposiciones legales o reglamentarias que regulan su conducta dentro del órgano estatal donde prestan sus servicios.

Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos:

“Artículo 8: Responsabilidad administrativa. La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, cuando se incurre en negligencia, impericia o imprudencia o bien incumpliendo las leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales de la institución donde prestan sus servicios; cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviera a su cargo sin causar daños o perjuicios patrimoniales o por incurrir en falta o delito.”

Para deducir responsabilidades administrativas se regula un régimen disciplinario, que garantiza una buena disciplina de los funcionarios y empleados públicos, con sanciones atendiendo al grado de gravedad de infracción o falta de la ley o reglamento, que van desde la amonestación verbal, la amonestación escrita, hasta la suspensión en el trabajo sin goce de sueldo, hasta por un máximo de treinta días en un año calendario.

## CAPÍTULO II

### 2. Fuentes del derecho administrativo

“Parafraseando al licenciado López Aguilar, diremos que, fuentes del derecho son: todas las causas, hechos y fenómenos que las generan.”<sup>14</sup>

El estudio de esta materia corresponde a la llamada ciencia jurídica o a la teoría general del derecho, pues es un tema que está vinculado al derecho en general. Y no puede dejarse de lado ya que encuentra aplicación directa dentro de la noción del derecho administrativo.

#### 2.1. Fuentes históricas

“Este tipo de fuente hace referencia al “lugar” donde han quedado plasmadas las normas jurídicas. El derecho es un ser cultural, por cuanto es obra humana destinada a la consecución de un fin; no tiene existencia física y hay que buscar donde esta, donde se le puede percibir. Así sucede que las fuentes históricas hacen referencia a todo tipo de textos o documentos que contengan una norma de carácter jurídico. Éstos “lugares” o documentos en los que se encuentra el Derecho son de la índole más variada; así es que hay normas antiguas esculpidas en piedras, barro o arcilla y más recientes impresas en variados documentos como escritos, periódicos, libros y tratados. Todos

---

<sup>14</sup> Pereira Orozco, Alberto. *Introducción al Estudio del Derecho I*, Pág. 82



son importantes para interpretar y conocer el Derecho de hoy a través del estudio del ayer.”<sup>15</sup>

## 2.2. Fuentes materiales

Las fuentes materiales están conformadas por una serie de datos de diferentes tipos que causan la producción de normas jurídicas y que no pueden dejar de ser tomadas en cuenta a la hora de regular la conducta humana en sociedad y que, por lo tanto, provocan su apareamiento. Entre ellas están:

**a) Datos biológicos:** son todas las circunstancias que derivan de la naturaleza misma de la persona. Entre los que cabe mencionar: la concepción, el nacimiento, la muerte, el sexo, la edad, estatura, condición psicológica, etc.

**b) Datos sociales:** son los que nacen como consecuencia de la realidad social en la que el individuo está inmerso. Por ejemplo, la necesidad de proteger al débil, o al menor, la regulación de derechos y obligaciones de padres e hijos, las distintas agrupaciones de personas, la regulación y control de narcóticos, extorsiones, violaciones, etc.

**c) Datos geográficos:** se refiere a todos los datos que derivan como consecuencia de la ubicación de los Estados y de su elemento poblacional dentro de un determinado

---

<sup>15</sup> Ballbe Manuel, Franch Marta, **Op. Cit.** Pág. 73.



territorio y que motiva la aparición de normas especiales; tales como climas, cambio de estaciones, existencia o carencia de costas marítimas, orográficas, recursos hídricos, etc.

**d) Datos económicos:** son los datos que surgen como consecuencia de los fenómenos económicos que se dan tanto a nivel nacional como internacional y que afecta la realidad económica de los Estados condicionando sus normas. Son ejemplos la existencia de recursos naturales y su aprovechamiento, existencia o inexistencia de incentivos para la producción, libertad empresarial, tratados comerciales internacionales, importación de productos, etc.

**e) Datos políticos:** son los que nacen como consecuencia del ejercicio del poder, que motivan la aparición de normas que regulan la relación entre los gobernantes y los gobernados, los derechos y obligaciones de ambos, las funciones estatales, los cambios de sistema de gobierno, el surgimiento de nuevos Estados o la desaparición de otros, etc.

**f) Datos culturales:** son los que conciernen a los avances, invenciones y descubrimientos científicos o tecnológicos. Esto, obviamente, influye en la normativa jurídica y provoca la constante recreación del Derecho.

**g) Datos espirituales:** dentro de ellos cabría ubicar a los puramente racionales que implican valores inseparables de la naturaleza humana, como el respeto a la vida, el cumplimiento de lo pactado, etc. Y los datos ideales que implican la aspiración a la



excelencia y que no son percibidos solamente por la razón sino también por los sentimientos.

### **2.3. Fuentes formales**

“Se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Éste concepto es técnico jurídico y alude al origen de la norma en una autoridad reconocida por el Derecho Positivo que, mediante un procedimiento establecido confiere a la norma una forma concreta.”<sup>16</sup>

Así cabe concluir que fuentes formales del derecho administrativo son la Constitución, la Ley, los Tratados Internacionales, los Decretos-Leyes, los Reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del Derecho y la doctrina.

#### **2.3.1. La Constitución**

“La Constitución es una norma escrita que tiene un valor supremo –principio de supremacía constitucional- razón por la que vincula fuertemente a los poderes públicos, obviamente, más que una simple ley ordinaria, y de eficacia directa e inmediata. Consecuentemente cualquier manifestación de la función administrativa debe conformarse al bloque o parámetro constitucional.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* Pág. 73-74



Dentro de las funciones de todo texto fundamental, que atañen al derecho administrativo, se encuentra la de establecer los controles al ejercicio del poder, consagrar los derechos fundamentales de los administrados frente a las administraciones públicas y las garantías formales para hacerlos efectivos, definir la organización y competencias de cada uno de los entes que conforman la administración pública. Desde ese punto de vista, el texto constitucional constituye fuente permanente del Derecho Administrativo.”<sup>17</sup>

### **2.3.2. La ley**

La ley es el precepto normativo emitido por la Asamblea Legislativa en su ejercicio legislativo, por medio de un procedimiento determinado que normalmente inicia con una iniciativa y un proyecto de ley, un estudio previo realizado por una comisión especializada y aprobada por la Organismo legislativo, pero que también requiere la sanción por parte del Ejecutivo y de su publicación.

**Según el contenido de la ley, puede distinguirse entre ley material y ley formal:**

**La ley formal:** se entiende como tal a la ley que surge de una serie de formas, requisitos y de un procedimiento legislativo y su contenido puede ser general, abstracto y puede comprender la leyes singulares, especiales o personales justificadas por una situación de hecho específica.

---

<sup>17</sup> Jinesta Lobo, **Op. Cit.** Págs. 146 y 147.



**La ley material:** comprende cualquier acto de naturaleza normativa es decir, su contenido esta dado por las distintas materias que puede regular, por lo que cubre tanto una ley como un reglamento emanado de la Administración Pública.

#### **a) Procedimiento legislativo para la creación de ley**

El proceso legislativo es el conjunto de actos o etapas que tienen como fin la creación de la ley. Cuya potestad para legislar corresponde al Congreso de la República, siendo una de sus atribuciones el de crear, reformar y derogar las leyes.

El proceso legislativo comprende un conjunto de fases o etapas que deben agotarse para que una ley se tome como vigente. En la República de Guatemala son:

**1) Iniciativa de ley:** es una facultad dada a determinadas personas e instituciones públicas del Estado para que puedan presentar al Congreso de la República, un proyecto de ley para su discusión y aprobación.

**2) Presentación:** conforme al Artículo 176 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica y de Régimen Interno del Organismo Legislativo, la presentación, es el acto por medio del cual las personas e instituciones que poseen iniciativa de ley por medio de un proceso presentan al órgano legislativo el proyecto de ley para su lectura.

**3) Admisión:** acto por medio del cual se somete al pleno del Congreso de la República el dictamen favorable y el proyecto de ley, ambos a su consideración. Tanto en éste



como en el caso de que se hubiese obviado el requisito del dictamen de la comisión, el sometimiento al pleno del proyecto de ley en esta fase, implica su admisión.

**4) Discusión:** después de admitido el proyecto de ley, es el acto por medio del cual se pondrá al pleno Congreso de la República el proyecto de ley para su análisis y estudio en tres sesiones celebradas en distintos días. No podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

**5) Aprobación:** Una vez agotada la discusión, es el acto por el cual el proyecto de ley se somete a la votación del pleno del Congreso. Para que el proyecto de ley pueda ser aprobado, es necesaria la concurrencia de la mayoría de votos, compuesta por la mitad más uno del total de diputados al Congreso de la República.

Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso deberá enviarlo en un plazo no mayor de diez días al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

**6) Sanción:** es la facultad que la Ley otorga al Presidente de la República para aprobar o vetar el proyecto de ley adoptando una posición negativa, dentro de los quince días de recibido el proyecto.

La sanción puede ser expresa cuando el Presidente se manifiesta por escrito dentro de los quince días posteriores a la fecha de haber recibido el proyecto de ley, ordenando que la ley se publique y se cumpla, acto que refrenda con su firma; es tácita cuando el Presidente deja transcurrir más de quince días sin pronunciarse sobre el proyecto de ley



que le ha enviado el Poder Legislativo y en consecuencia, la legislación estima que el Presidente la ha sancionado y en este caso el Legislativo lo promulga como ley dentro de los siguientes ocho días.

**7) Promulgación:** es acto por medio del cual aprueba conforme a derecho el proyecto de ley y en consecuencia debe ser obedecida.

**8) Publicación:** acto por el cual el Ejecutivo ordena que el decreto ya sancionado sea dado a conocer por el Estado a toda la población a través del Diario Oficial.

### **2.3.3. Tratados internacionales**

Son acuerdos donde concurren la voluntad de dos o más Estados celebrantes o entre dos o más instituciones públicas de naturaleza Internacional; acuerdos que se celebran entre estados o entre órganos públicos internacionales. Son convenios, convenciones, pactos, protocolos de carácter internacional, que están regulados por el derecho internacional, tienen carácter público porque regulan situaciones de carácter público para los celebrantes, en general, versan sobre materias que interesan al derecho interno de los celebrantes.

En Guatemala la Constitución Política dispone en su Artículo 171 literal (l) y Artículo 183 literal (k) que: “el Congreso debe aprobar –o no- los tratados, convenios, o cualquier otro arreglo internacional, pero no puede modificarlos” y la Ley del Organismo Judicial establece en su Artículo 2 que: “la Ley es fuente del ordenamiento jurídico”, en



consecuencia, los acuerdos celebrados por el Estado, aprobados por el Congreso y ratificados por las partes deben ser tenidos como fuentes del Derecho Administrativo.

#### **2.3.4. Los decretos leyes**

Son normas jurídicas que son emitidas por un órgano del estado que no es el legislativo, es decir, son leyes emitidos por el organismo ejecutivo. Y sucede en los casos en que el orden constitucional constituido es abruptamente interrumpido e implantado otro, son eliminados los otros órganos del estado subsistiendo únicamente el ejecutivo y éste asume funciones legislativas.

Según lo dicho, las normas generales del Estado son emitidas por el órgano encargado de esto. No obstante, no siempre sucede así. Se da el caso que normas con contenido y categoría de ley son emitidas no por el órgano encargado de promulgar las leyes del país sino por otro, por el Organismo Ejecutivo del Estado. Este es el caso de los decretos-leyes, que son las resoluciones administrativas que tienen eficacia de ley. Hay varios supuestos en que los decretos leyes se han dado, así:

a) Cuando el Organismo Legislativo delega la facultad de legislar en el Ejecutivo. O sea, que el Ejecutivo elabora decretos-leyes con autorización del Legislativo.

b) Cuando la Constitución faculta al Organismo Ejecutivo en determinadas situaciones en las cuales el órgano puede dictar normas con contenido de ley, lo que ocurre por lo común en caso de evidente urgencia o necesidad.



c) Cuando la Constitución no prevé nada y el órgano Ejecutivo se ve constreñido a dictar tales normas con fuerza de ley por necesidad y urgencia.

d) Cuando un régimen de facto, es decir de hecho, ha subsumido las funciones de órgano Ejecutivo con las del Legislativo y procede a dictar normas con fuerza de ley.

Sobre la validez que estos decretos deben tener. Existen autores con opiniones contrarias al respecto, como el caso del autor BIELSA, que sostiene que estas normas no tienen validez y otros autores y legislaciones que, por el contrario, conceden plena validez a los decretos-leyes emitidos por los gobiernos de facto.

En Guatemala, la propia Constitución en una de sus disposiciones transitorias (Art. 16) dispone que se reconoce la validez jurídica de los decretos-leyes emanados del gobierno del Gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982, así como todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley a partir de dicha fecha. Y los convalida y mantiene su vigencia hasta que sean modificados o derogados por leyes posteriores.

Así pues, se puede afirmar que los decretos-leyes pueden ser equiparados en su validez y efectos a las leyes. Cabe decir entonces, que los decretos-leyes puede ser fuente del derecho. La ley del Organismo Judicial establece que el ordenamiento jurídico interno es fuente del derecho, y si los decretos-leyes son equiparables a las demás leyes del ordenamiento jurídico interno los decretos-leyes puede ser fuente aceptable del Derecho Administrativo.



### **2.3.5. La jurisprudencia**

La jurisprudencia puede definirse como el conjunto de reglas generales no escritas que se extraen, a través de un proceso inductivo, del conjunto de fallos judiciales existentes sobre una materia determinada.

La jurisprudencia, como derecho no escrito, nace de la reiteración de varias decisiones conformes para casos diferentes. Consecuentemente, la jurisprudencia no surge de un fallo en particular sino una repetición de los mismos para casos similares o iguales, creada por los tribunales a través de su repetición y que permanece en tanto se mantenga, esto es, hasta tanto no sea derogado. La jurisprudencia crea derechos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando los conceptos de la ley son oscuros, confusos o indeterminados y exigen precisión y aclaración, creando la norma interpretativa.
- b) Cuando los conceptos de la ley pese a ser precisos y determinados tienen una finalidad ambigua u oscura, con lo que le otorga un fin específico.
- c) Cuando existe más de una norma aplicable a un caso, creando la jurisprudencia la norma de delimitación.
- d) Cuando la norma conduce a un resultado injusto y contrario a su finalidad, con lo que la jurisprudencia desaplica la norma.



e) Ante una laguna normativa que debe ser colmada.”<sup>18</sup>

La jurisprudencia o doctrina legal puede considerarse como fuente del derecho administrativo, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 627 del Código Procesal Civil y Mercantil en el que se dispone que si se alega infracción de la doctrina legal, deben citarse por lo menos cinco fallos uniformes del tribunal de Casación que enuncie un mismo criterio en casos similares y no interrumpidos por otro contrario y la Ley de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 27 admite el recurso de casación, luego la Ley del Organismo Judicial establece que el ordenamiento jurídico interno es fuente del derecho, cabe decir, que la jurisprudencia puede ser fuente del Derecho Administrativo.

### **2.3.6. Los principios generales del derecho**

Algunos autores afirma que son: los principios generales del derecho romano, otros sostienen que son los principios del derecho natural de gentes, otros dicen que son más bien valores supremos que pueden normar la conducta humana y que se fundan en la conducta racional. Y otros sostienen que los principios generales del derecho, no provienen exclusivamente de una de esas fuentes sino de todas ellas en conjunto.

Se puede decir que son un conjunto de valores supremos que se encuentra de forma inherente en la conciencia de toda persona, que fueron fuente para elaboración del derecho romano, y regulan la conducta humana.

---

<sup>18</sup> **Ibid.** Págs. 182-184.

## 2.4. El reglamento

El reglamento es otra fuente del derecho administrativo y es toda norma escrita dictada por la administración. “El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislativo.”<sup>19</sup>

Son normas jurídicas, no con el mismo valor que la ley, aunque si con caracteres de generalidad, impersonalidad y obligatoriedad. Se puede afirmar que son actos de la administración pública pero con la característica de ser actos-reglas, o sea que implican la creación de normas jurídicas, pero que no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.

### 2.4.1. Fundamento

Es importante determinar de por qué el Organismo Ejecutivo tiene atribuida la función legislativa para emitir normas de carácter general que produzcan efectos jurídicos. Lo cual implica determinar la razón jurídica de tal potestad reglamentaria.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 183 inciso “e” las funciones del Presidente de la República y determina que éstas comportan

---

<sup>19</sup> Fraga, Gabino, **Op. Cit.** Pág. 104.

“sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu.

Es importante establecer que la facultad que tiene el Organismo Ejecutivo de formular normas, no es exclusiva de él, puesto que la administración en nuestro Estado cuenta con entes públicos descentralizados y una de las atribuciones esenciales de estos órganos, es la de dictar disposiciones normativas propias, aunque inferiores a la ley dictada por el Legislativo.

#### **2.4.2. Límites de los reglamentos**

Aún cuando los reglamentos son emitidos de manera legal por el Organismo Ejecutivo y entes públicos descentralizados, tienen límites y deben ser emitidos de manera razonable. Los límites generales de estas normas son:

**a) Principio de legalidad:** se refiere a que las disposiciones de los reglamentos no pueden violar normas de nivel constitucional, disposiciones contenidas en las leyes ordinarias o cualquier otra disposición legal jerárquicamente superior a ella. La actuación de la administración pública siempre está sujeta a la ley y por lo tanto, también lo está el ejercicio de su potestad reglamentaria y el consiguiente reglamento.

**b) Principio de la zona de reserva legal:** establece este principio, que los reglamentos no pueden regular asuntos reservados a la ley.

**c) Principio de preferencia de la ley:** se refiere este principio que los reglamentos no pueden abrogar o derogar una ley, lo establecido por una ley no puede ser modificado en ningún sentido ni derogado, si no por otra ley.

**d) Ningún reglamento dictado por un órgano subordinado puede contrariar preceptos del dictado por otro superior:** este principio se encuentra vinculado con el principio de la legalidad, una norma inferior no puede contradecir lo establecido por otra de superior jerarquía, la existencia del principio de jerarquía.

**e) No puede el contenido de los reglamentos sobrepasar la competencia del órgano, no puede éste dictar más de lo permitido:** se refiere este principio que cuando el Organismo Ejecutivo o el órgano público descentralizado emite algún reglamento para su propia regulación, dicho reglamento no debe rebasar el límite de la competencia concedido a dicho órgano.

### **2.4.3. Clasificación de los reglamentos**

El reglamento es una manifestación de la voluntad administrativa del Organismo Ejecutivo y de los órganos públicos descentralizados y autónomos, que produce efectos jurídicos. Cabe distinguir entre ellos varios tipos. Según los efectos que produce en su ámbito de aplicación son los siguientes:

**a) Reglamentos jurídicos:** son los propiamente normativos. Se derivan de las relaciones de supremacía general que unen generalmente al ciudadano común con la



administración, son normas que regulan no únicamente la administración sino también a la relación existente entre la administración y los particulares.

**b) Reglamentos administrativos:** son los reglamentos de organización y regulan las relaciones entre la administración y los servidores públicos.

Se producen estas relaciones en el campo organizativo interno de la administración y sólo afecta a los sujetos a esta especial sujeción.

**Los reglamentos según su contenido, pueden hablarse de distintos tipos: autónomos, de ejecución, de necesidad y delegados.**

**a) Reglamentos de aplicación o de ejecución:** son creados para facilitar y asegurar la aplicación de la ley ordinaria, regulando todos los detalles de dicha ley. También son conocidos reglamentos subordinados. Este reglamento presupone la existencia de una ley dictada por el Organismo Legislativo, que determina sus efectos y alcance y a la cual no puede contradecir, de allí que se sostenga que están subordinados a la ley.

**b) Reglamentos autónomos:** estos son independientes de cualquier ley ordinaria. Son emitidos por el Organismo Ejecutivo respecto de materias que son de su competencia, sea porque la Constitución así lo determina o por estar implícitas en ellas. Estos reglamentos no dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia, es decir, subsisten sin estar subordinados a una ley ordinaria, ya están comprendidos dentro de las facultades propias de la Administración Pública.

**c) Reglamentos de necesidad:** son las disposiciones reglamentarias que el Organismo Ejecutivo dicta para hacer frente a situaciones de emergencia. Se emiten en casos en los que, por graves alteraciones de la paz o del orden público o por desastres o calamidades naturales, pelagra la existencia misma del Estado o que norman situaciones imprevistas que requieren de una pronta decisión por parte del jefe del Ejecutivo.

**e) Reglamentos delegados:** son aquellos que emite el Ejecutivo con autorización o delegación expresa del Organismo Legislativo. Es decir, se dan cuando este organismo comparte con otro su facultad legislativa.

#### **2.4.4. Diferencias con la Ley**

Los reglamentos al igual que las leyes ordinarias son normas que crean derechos y obligaciones tanto para los ciudadanos como para los integrantes de la propia administración. Ambos son normas reguladoras de situaciones generales y son obligatorias, pero no son iguales.

Las diferencias entre el reglamento y la ley ordinaria se pueden determinar atendiendo a su jerarquía, origen, existencia, vigencia, contenido, expresión, de voluntad y alcance.

**a) En cuanto a su jerarquía:** entre la ley y el reglamento existe una diferencia de grado, la ley es superior y el reglamento ocupa un grado inferior, de allí que los reglamentos no pueden contravenir lo dispuesto por una ley.

**b) En cuanto a su origen:** la ley es emitido por el Organismo Legislativo por medio de un procedimiento donde también participa el Organismo Ejecutivo y el reglamento es emitido por el Organismo Ejecutivo donde no interviene nada mas que éste.

**c) En cuanto a su existencia:** la ley existe y tiene plena vigencia sin necesidad de reglamento, es decir existe sin el reglamento y subordinado en cierta manera a la Constitución Política, mientras que el reglamento, salvo excepciones expresa, requiere de la existencia previa de la ley, y se encuentra subordinado a la ley ordinaria y a la Constitución Política y no puede contravenir a ninguna de ellas.

**d) En cuanto a su vigencia:** la ley es obligatoria mientras no se subrogue; el reglamento, específicamente el de ejecución, no puede existir al desaparecer la ley.

**e) En cuanto a su contenido:** la ley tiene una materia reservada que solo ella puede regular y el reglamento no puede ir más allá de lo que la ley establece.

**f) En cuanto a expresión de voluntad:** la ley es considerada la expresión de la voluntad nacional, mientras que los reglamentos son la manifestación escrita de la voluntad de la administración el Organismo Ejecutivo y entidades descentralizadas.

**g) En cuanto a su alcance:** debe apuntarse aquí que el campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto únicamente a la Constitución, mientras que el ejercicio de la potestad reglamentaria que resulta en la existencia de los reglamentos es todo lo contrario, está limitado y encuadrado por la ley.



## CAPÍTULO III

### **3. La relación funcional**

#### **3.1. Antecedentes**

En el pasado, el ejercicio de la función pública era un privilegio dado a los ciudadanos por sus méritos o se transmitía de forma hereditaria dentro de las clases sociales altas.

Como antecedente de la relación existente entre el Estado y sus empleados se puede citar a los siguientes países y su forma de normarlo.

##### **3.1.1. Alemania**

“Algunos autores alemanes consideran que la relación que se da entre el Estado alemán y sus servidores nace de un contrato de derecho público, otros consideran que nace de un contrato de adhesión a un derecho preexistente, es decir, la obligación de ejercer la función pública de acuerdo con las reglas previstas por el estado.

##### **3.1.2. Argentina**

Para Bielsa, la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores es producto de un acto contractual de derecho público, no obstante la legislación vigente en Argentina parece inclinarse por considerarlo como un acto unilateral del Estado.

La argumentación del tratadista consiste en que el nombramiento formal supone la aceptación del servidor para ingresar en la función pública, ya que si no existiera esa aceptación, la relación no se daría.

### **3.1.3. Estados Unidos de Norte América**

Este país ha producido una gran cantidad de disposiciones legislativas en la materia; su primera ley relativa a esta cuestión se encuentra en vigor desde 1900. En términos generales en este país es un organismo del gobierno federal el encargado de establecer las políticas de reclutamiento, capacitación, adscripción y disciplina del personal que desempeña la función pública.

### **3.1.4. Francia**

La administración pública francesa, cuya concepción de servicio público durante mucho tiempo comprendía a toda actividad del Estado, tuvo que reiniciar el replanteamiento conceptual de su actuación una vez que la vieja tesis del servicio público no soportó las críticas de la modernidad.

Anteriormente se entendía como funcionario a toda persona que participaba normalmente en la operación de un servicio público; pero con el transcurso del tiempo este supuesto ha variado, al considerarse en la actualidad que funcionario, solo es aquella persona que participa en la administración gubernamental de acuerdo con un estatuto o reglamento público.

### **3.1.5. Inglaterra**

A diferencia de los demás países europeos, las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores no son regulados por un estatuto o reglamento expedido oficialmente para ello, la práctica y la costumbre van generando las disposiciones por aplicar, con base en la utilidad y los principios que deben regir a la función pública como una actividad honorable y de privilegio.

### **3.1.6. Italia**

La legislación italiana, en lo que se refiere a la relación laboral burocrática distingue a los oficios públicos principales, que representan la voluntad del órgano para el cual se trabaja y los oficios públicos auxiliares, que se limitan a tareas de mero trámite o preparatorias a la toma de decisiones.

De acuerdo con este criterio distintivo, la legislación otorga un tratamiento específico según el tipo de servidor de que se trate, para lo que determina conforme a las características de su desempeño.

### **3.1.7. Portugal**

En este país, los ministerios de administración interna y de finanzas son los órganos encargados de la instrumentación de las políticas que el Estado aplica en materia de función pública, sus funcionarios están facultados para actuar ante el tribunal



correspondiente y sostener negociaciones con la representación de los servidores, así como para expedir acuerdos con carácter obligatorio.

La regulación de la función pública en Portugal, por tanto no está comprendida en un solo cuerpo que determine el carácter de la relación, sino en número de decretos-ley y leyes, los cuales de manera casuística van resolviendo sobre la marcha los obstáculos que se le presentan al Estado sin menoscabar los derechos individuales que constitucionalmente son reconocidos al ciudadano y, como servidor público.”<sup>20</sup>

### **3.1.8. La relación pública en Guatemala**

En el servicio público guatemalteco, la relación entre el Estado y sus trabajadores se rige por la Constitución Política de la República, leyes constitucionales, convenios internacionales y leyes ordinarias y reglamentarias en materia de derecho administrativo. Así la Carta Magna preceptúa.

“Artículo 107. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley del Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades.”

“Artículo 253. Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley del Servicio Municipal.

---

<sup>20</sup> Martínez Morales. *Op. Cit.* Págs. 330-333



“En Guatemala existen varias normas legales que regulan la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores o funcionarios civiles; a) Constitución Política; b) Leyes Ordinarias: Ley del Servicio Civil, Ley de Salarios en la Administración Pública, Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos, Tratados Internacionales, Estatutos y Reglamentos de las entidades autónomas y descentralizadas, Acuerdos Gubernativos, Pactos y Convenios Colectivos de Trabajo; el código de trabajo que es supletorio y los principios especiales del derecho de trabajo.”<sup>21</sup>

### **3.2. Definición de función pública o relación funcional**

La relación jurídica es “todo vínculo de derecho entre dos o más personas, o entre una de ellas al menos y una cosa corporal o incorporal con transcendencia en el ordenamiento vigente.”<sup>22</sup>

Tomando como base lo establecido en el párrafo anterior, se puede definir la relación pública o funcional de esta manera; es una relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, relación de la cual se desprenden derechos y obligaciones, donde el trabajador se ve obligado a realizar una prestación intelectual o manual a favor del Estado y éste a remunerar dicha prestación y que se encuentra regulada por un conjunto de normas legales y que nace desde el momento en que el Estado reconoce la elección o nombramiento y la persona acepta el cargo para el cual fue elegido o nombrado.

---

<sup>21</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Boletín número diez, La Relación Funcional**. Pág. 3.  
<sup>22</sup> Ossorio Manuel, **Op. Cit.** pág. 659

### **3.3. Caracteres de la función pública o relación Funcional**

La función pública está caracterizada por un conjunto de particularidades que le son inherentes y entre las cuales se pueden mencionar los siguientes:

#### **3.3.1. Profesionalidad**

Característica que consiste en el hecho que las personas reconocidas por el Estado como servidores públicos hacen de la función pública su actividad económica cotidiana.

En la administración pública guatemalteca cada una de las personas que trabajan al servicio del Estado, realiza ésta actividad como algo cotidiano, un modo de vida, obtienen el empleo a través de nombramiento o elección y realizan una prestación intelectual o manual a cambio de una remuneración.

#### **3.3.2. Continuidad**

Se refiere a la no interrupción en el servicio oficial, requerido para generar los derechos que le son propios a todo servidor público, como la inamovilidad después de seis meses de trabajo ininterrumpido.

El derecho de estabilidad no se encuentra regulado expresamente en la legislación laboral guatemalteca para los trabajadores del sector privado, pero en el caso de los servidores públicos la Ley del Servicio Civil establece al respecto, lo siguiente: que los



trabajadores del sector público deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal.

También preceptúa la ley antes descrita que no pueden ser removidos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la ley; y además otorga un periodo de prueba de seis meses a las personas que ingresan por vez primera al servicio público, pasado dicho periodo de prueba la persona que lo haya sobrellevado sin ninguna dificultad debe ser declarado empleado regular, por lo que desde el momento en el que, el nuevo trabajador sea declarado como tal, no puede ser removido de su puesto a menos que incurra en causa legal justificada, otorgándole continuidad en el puesto que desempeña.

### **3.3.3. Carrera administrativa**

Se refiere esta característica a los distintos escalones que el servidor público, realiza dentro de la administración oficial, para alcanzar cargos de mayor responsabilidad, así como alcanzar mejores condiciones económicas.

En la administración estatal guatemalteca cada uno de los trabajadores del Estado puede ascender, escalando a puestos de mayor jerarquía con mejores prestaciones económicas, pero con mayor responsabilidad, previa evaluación de desempeño y rendimiento laboral.

El Reglamento de la Ley del servicio Civil regula:

“Artículo 44. Se establecerá un programa de evaluación del desempeño y rendimiento laboral que servirá de base para ascensos, capacitación y adiestramiento, incrementos salariales, traslados y permutas.”

### **3.3.4. Existencia de un contrato**

Documento donde se verifica el concurso de voluntades una la del Estado que reconoce la elección o nombramiento y la otra de la persona que acepta el cargo y que presta un servicio. Una vez aceptado el nombramiento tanto el Estado como el servidor público asumen una serie de derechos y obligaciones.

Por contrato debe entenderse como: “pacto o convenio entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas”,<sup>23</sup> pero en la legislación guatemalteca en materia de servicio civil para la toma de posesión del cargo por los funcionarios elegidos por nombramiento, se hace mediante acta de nombramiento.

El reglamento de la Ley del Servicio Civil preceptúa:

“Artículo 29. Procedimiento para los nombramientos en el servicio por oposición. La Unidad de Recursos Humanos de cada Ministerio o dependencia respectiva, emitirá el nombramiento en el formulario Oficial de Movimiento de Personal, firmado dicho

---

<sup>23</sup> Ossorio Manuel, **Op. Cit.** Pág. 167.



nombramiento por la autoridad nominadora, debe trasladarse a la dependencia donde ha de tomar posesión el servidor nombrado.

Efectuada la toma de posesión, la dependencia deberá completar la información requerida en el formulario oficial de movimiento de personal, relacionada con los datos del acta, y lo remitirá a la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Oficina procederá a certificar el nombramiento.

Efectuada la certificación, la Oficina Nacional del Servicio Civil, registrará el nombramiento en el Sistema de Información de Servidores Públicos y remitirá el original a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio o de la Dependencia de que se trate y enviará copia a la dirección de contabilidad del Estado para su inclusión en la nómina de pago y archivo.”

Como se lee de los párrafos anteriores, para la designación de un servidor público y ocupación del cargo en la administración estatal guatemalteca, se realiza mediante el nombramiento que posteriormente debe ser plasmada en un acta y no por un contrato, pero que al igual que el contrato genera derechos y obligaciones.

### **3.4. Naturaleza jurídica**

Sobre la naturaleza jurídica de la función pública, la teoría al respecto de esta institución del derecho administrativo se reduce a dos corrientes de pensamiento: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.



Las teorías del derecho privado pretenden encuadrar las relaciones que nacen de la función pública, dentro del derecho civil tradicional y consideran que se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado, actos jurídicos.

Las teorías civilistas sobre la función pública, se han descartado: en primer lugar porque el régimen que en principio rige a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de competencias en las que interviene las atribuciones del Estado y por ello el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones.

Ahora, como las normas en las que está inspirada tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público tienen que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

Las tesis que se han sostenido sobre la naturaleza jurídica de la función pública en el derecho público son: a) la que sostiene que es un acto unilateral del Estado; b) la que afirma que es un acto contractual, y c) la que lo considera como un acto condición.

a) Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público.



b) Tesis que afirma que la función pública es un acto contractual y sostiene que dicha función pública nace de un contrato administrativo, que se materializa desde el momento en que existe un concurso de la voluntades, una la del Estado que nombra al particular que ingresa al servicio civil y la otra la del individuo nombrado, que acepta el cargo para el cual fue el nombrado, sin tomar encuesta, que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones de ambas partes o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio.

Las argumentaciones sostenidas por los autores del derecho para afirmar que la tesis contractual no es aceptable, además de que en ella se infligen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, es que el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales.

Como consecuencia de lo anterior es necesario considerarlo entonces como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

c) Teoría del acto unión: esta teoría explica la naturaleza jurídica del acto por medio del cual se establece una relación con el estado y presenta las siguientes características:

“-En primer lugar la existencia de normas jurídicas previamente creadas para regular la función pública.

-Seguidamente, la decisión libre del Estado y del individuo para iniciar una relación de trabajo, conforme a las normas referidas y. La aplicación de dicho orden jurídico al caso concreto.

Así y una vez expuesto lo anterior, realmente no encontramos mayor variación entre el acto unión y cualquier convenio; sin embargo, los momentos del acto que han sido bosquejados son precisos en su descripción y se acercan con mayor objetividad que las teorías anteriores, a una solución satisfactoria.

De ello se infiere, indudablemente, la presencia de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que con independencia de su denominación, constituye un convenio o contrato desde luego, no de naturaleza civil, o administrativa, y a cuyos inconvenientes ya se ha establecido.”<sup>24</sup>

La naturaleza jurídica de la relación entre el Estado de Guatemala y sus trabajadores dentro del Servicio Civil, encaja en la teoría del Acto-Unión pues para la toma de

---

<sup>24</sup> Martínez Morales, *Op. Cit.* Pág. 353.



posesión del cargo público, se hace mediante nombramiento, que posteriormente debe ser ratificado, en acta de nombramiento.

El reglamento de la Ley del Servicio Civil regula:

“Artículo 29. Procedimiento para los nombramientos en el servicio por oposición. Ocupar cualquier vacante que se produzca dentro del servicio por oposición, relacionada con primer ingreso, reingreso, ascensos, traslados y permutas la Autoridad Nominadora procederá a nombrar al candidato seleccionado en la nómina de los declarados elegibles por la Oficina Nacional del Servicio Civil, conforme al procedimiento respectivo.”

El nombramiento de los funcionarios guatemaltecos no es un acto unilateral por parte del Estado guatemalteco, pues existe un concurso de voluntades, la del Estado que nombra a la persona y la del particular elegido que acepta el nombramiento; tampoco es un contrato, pues el documento donde se plasma el nombramiento es un acta donde se ratifica dicho nombramiento, es simplemente una “certificación en que consta el resultado de la elección de una persona a ciertos cargos públicos.”<sup>25</sup>

Aunque el nombramiento se hace constar en acta que certifica el mismo, este al igual que un contrato de trabajo, crea un vínculo jurídico entre el funcionario o empleado público y el estado o Municipio y surte los mismos efectos que el contrato de trabajo, en

---

<sup>25</sup> **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**, versión electrónica 1.0.



el sentido que obliga al funcionario o empleado público a prestar un servicio intelectual o manual a favor del estado o municipio y la obligación recíproca de este último de dar una remuneración a cambio de esa prestación.

Además, existe un conjunto de normas jurídicas que regulan la relación laboral entre los servidores públicos y entre éstos y el Estado guatemalteco, que son aplicados para el correcto funcionamiento de la administración estatal guatemalteca. Son normas que sirven no solo para la solución de conflictos entre los servidores públicos y el Estado sino también para la solución de conflictos que surgen entre los mismos trabajadores públicos.

### **3.5. Sistemas de ingreso al servicio civil**

Se puede definir a los sistemas de ingreso al servicio civil de la siguiente forma: son formas o procedimientos por el cual los particulares ingresan al servicio público, atendiendo a un conjunto de principios y reglas establecidos en ley.

Se mencionan cuatro formas de ingreso: "a) cualquier ciudadano puede ingresar a la carrera administrativa, INGRESO LIBRE; b) Solo ingresan los que ganan el examen de oposición, INGRESO POR SELECCIÓN; c) todos los ciudadanos que comprueban tener capacidades técnicas para desempeñar el puesto mediante exámenes de oposición, pueden ingresar al servicio civil, INGRESO MIXTO; d) también es posible contratar a profesionales y técnicos para asesoría y consultoría, supervisión, control o fiscalización y planificación, sin necesidad de oposición, INGRESO POR CONTRATO,



el contrato es por plazo determinado y perciben honorarios, sin otro tipo de prestación, pues no se les considera como trabajadores permanentes del estado.”<sup>26</sup>

La Constitución Política de la República preceptúa:

“Artículo 113.- Los guatemaltecos tienen derecho a optar a los empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.”

Se muestra que la Carta Magna de la República de Guatemala, regula el sistema de Ingreso Mixto, ya que cualquier ciudadano puede ingresar al servicio público previo a comprobar que tiene los conocimientos y demostrar que es capaz e idónea para desempeñar el puesto, además de ser proba.

Y con respecto al servicio, la Ley del Servicio Civil establece tres clases de servicio en la administración estatal guatemalteca: el servicio exento, el servicio sin oposición y el servicio por oposición, ésta última, es la categoría servicio donde los guatemaltecos pueden participar para ocupar un cargo en la administración estatal. Y para ingresar es necesario realizar un examen para medir sus conocimientos, y así demostrar su capacidad e idoneidad para el cargo.

El reglamento de la Ley del Servicio Civil preceptúa:

---

<sup>26</sup> Godínez Bolaños, *Op. Cit.* Pág. 3 y 4.

“Artículo 11.- Puestos del servicio por oposición. El servicio por oposición está compuesto por todos aquellos puestos que para su nombramiento deben satisfacerse las calidades y requisitos que establece la Ley y están sujetos a las disposiciones de la misma.”

E incluye todos los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en el sistema de clasificación de puestos del servicio por oposición que establece la Ley.

La captación de recursos humanos en la administración pública Guatemalteca se realiza por medio del sistema de ingreso mixto, es decir todos los interesados, previo a demostrar sus capacidades técnicas mediante el examen de oposición, y para ello el Reglamento de la Ley del Servicio Civil regula lo siguiente.

“Artículo 18.- la Oficina Nacional del Servicio Civil a través de los Ministerios y Dependencias del Organismo Ejecutivo, es la encargada de la organización y convocatoria a todas las personas interesadas a participar en la oposición de los puestos vacantes dentro del servicio por oposición a través de los medios de comunicación que considere pertinentes.”

“Artículo 19.- Hecha la convocatoria, toda persona interesada en ofrecer sus servicios y que reúna los requisitos exigidos, deberá presentarse personalmente al lugar que señale la convocatoria y solicitar el formulario de oferta de servicios para designar los datos exigidos y adjuntar los documentos que se exijan.”



“Artículo 20.- La Oficina Nacional del Servicio Civil realizará una prueba a los aspirantes y seleccionará los tipos de exámenes a realizar: orales, escritos, ejecucionales o una combinación de éstos, para determinar las habilidades, aptitudes, destrezas conocimientos generales o específicos del puesto.”

“Artículo 22.- Las personas que aprueben los distintos exámenes de acuerdo a los parámetros de calificaciones establecidos, deben ser declaradas candidatos elegibles y sus nombres serán anotados en los registros de la Oficina Nacional del Servicio Civil y Ministerios o Dependencias del Organismo Ejecutivo, en orden descendente de acuerdo a los resultados.”

Cuando la persona participante haya cumplido con todos los requisitos establecidos para ocupar el puesto al cual aspira y ganado el o los exámenes realizados por la Oficina Nacional del Servicio Civil y fuere seleccionado y nombrado por la autoridad nominadora, se procederá conforme a lo siguiente:

“Artículo 29.- Procedimiento para los nombramientos en el servicio por oposición.

1. la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio o Dependencia respectiva, emitirá el nombramiento en el formulario oficial de movimiento de personal. Firmado dicho nombramiento por la Autoridad Nominadora, debe trasladarse a la dependencia donde ha de tomar posesión el servidor nombrado.
2. La dependencia donde el funcionario nombrado tomará posesión del cargo deberá completar la información requerida en el formulario, relacionada con los datos del acta y lo remitirá a la Oficina Nacional del Servicio Civil para efectos de certificación.



4. Efectuada la certificación, la Oficina Nacional del Servicio Civil registrará el nombramiento en sistema de información de servidores públicos y remitirá el original a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio o Dependencia de que se trate y enviará copia a la Dirección de Contabilidad del Estado para su inclusión en la nómina de pago y archivo.”

En cuanto al servicio exento, no está sujeto a las disposiciones de la ley del Servicio Civil y el reglamento de la misma la define como:

“Artículo 8.- Servicio exento: se entiende por servicio exento aquellos puestos cuyas funciones son consideradas de confianza, que son de libre nombramiento y remoción.”

Son puestos ocupados por personas allegadas a los funcionarios que se encuentran en la cúspide de la administración estatal, el nombramiento y remoción de los mismos queda a discreción de los titulares de las instituciones públicas y no se rigen por las reglas establecidos para los puestos por oposición.

El servicio sin oposición comprenden los puestos, para los cuales no se requiere que los candidatos se sometan al proceso de selección, establecido para los puestos por oposición, le son aplicable todas las disposiciones legales y derechos regulados en la Ley del Servicio Civil, menos lo que se refiere a nombramientos y despidos.

Para ingresar al servicio sin oposición es necesario tener preparación específica en algún área del conocimiento humano, este servicio comprende puestos para asesores



técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales, las personas que ocupen éstos puestos deben ser nombrados por las autoridades nominadoras correspondientes, velando por que los candidatos cumplan los requisitos exigidos por la ley. Cuando es nombrado la persona, las autoridades nominadoras deberán de actuar conforme a lo establecido en el reglamento de la Ley del Servicio Civil.

La Ley del Servicio Civil establece:

“Artículo 30.- Procedimiento para los nombramientos en el servicio sin oposición.

1. Las Autoridades Nominadoras deberán dar aviso de la toma de posesión a la Oficina Nacional del Servicio Civil en el Formulario Oficial de Movimiento de Personal.
2. La Oficina Nacional del Servicio Civil analizará el formulario y el acuerdo de nombramiento, y si todo esta correcto registrará el nombramiento y enviará copia de los documentos correspondientes a la Dirección de Contabilidad del Estado para su inclusión a la nómina de pago y archivo.”

### **3.6. Sistemas de designación**

Los sistemas de designación son formas o procedimientos por medio del cual las autoridades nominadoras de los Ministerios, Entidades centralizadas y descentralizadas, Autónomas y demás Dependencias del Estado designan a un funcionario o empleado público; que ingresa por primera vez o es trasladado, a un cargo dentro de la administración estatal. Rafael I, Martínez Morales los clasifica de la siguiente manera:

### 3.6.1. Nombramiento

Es el acto jurídico formal por medio del cual la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable a la función pública. Es el acto final del procedimiento de designación, procedimiento que se inicia con la selección de candidatos a un cargo público, según los variados sistemas.

El nombramiento ocurre por decisión de un funcionario superior en el caso que la dependencia cuenta con un solo titular o por una directiva o consejo si es el caso, que es la manera más común y la que tradicionalmente ha beneficiado a aquellos que han sido investidos con tal facultad. Tanto en México como en Guatemala se da otra variante del nombramiento, en el cual concurren las voluntades de distintas autoridades gubernamentales, como el caso de una comisión para la designación del funcionario.

Otras formas de nombramiento son: “ a) **NOMBRAMIENTO DISCRECIONAL**, donde la autoridad nominadora nombra libremente entre las personas que llenan los requisitos mínimos exigidos por la ley; b) **NOMBRAMIENTO CONDICIONADO**, consiste en nombrar a una persona entre varios candidatos que reúna las mismas calidades; c) **NOMBRAMIENTO RESERVADO**, se nombra a la persona que gana el mejor puntaje en el examen de oposición, entre varios funcionarios que ya se encuentran en la carrera administrativa y que desean un asenso.”<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> **Ibid.** Pág. 4.

### **3.6.2. Elección**

El sufragio universal es otra forma de designación de los individuos que ocuparán determinados cargos gubernamentales y que, son los de mayor trascendencia en los órganos del Estado.

A pesar de que el nombramiento es de índole administrativo, en el caso de la elección que es un tipo de nombramiento se le suma el carácter político donde interviene el ciudadano en el proceso de selección de quienes desempeñarán determinados cargos políticos, de acuerdo con las leyes: presidente, gobernadores, diputados al Parlamento Centro Americano, diputados locales, miembros de los Ayuntamientos Municipales.

### **3.6.3. Formación técnica o profesional**

La formación técnica profesional más que ser una forma de designación de los funcionarios públicos, es una necesidad que toda organización requiere, pues necesita de personas idóneas para desempeñar las actividades que le son propias, las cuales por su gran variedad hacen necesario el empleo de personal capacitado en especialidades técnicas y profesionales.

En tal virtud las instituciones públicas al designar a funcionarios oficiales ya sea por nombramiento o elección, optan por los candidatos con las capacidades de acuerdo con los requerimientos planteados por la realidad en cada uno de los puestos por desempeñar y, además, la de actualizar permanentemente los conocimientos.

En la administración pública guatemalteca para designar a los funcionarios y empleados que ocuparan cargos en la administración estatal se realizan mediante elección popular o nombramiento. La elección es una forma de nombramiento revestido de un carácter político en virtud de la participación de los ciudadanos para designar a los funcionarios públicos en los cargos de mayor trascendencia en la administración estatal guatemalteca. La Ley Electoral y de Partidos políticos, preceptúa:

“Artículo 199. Clases de comisiones

e) Las elecciones generales comprenden, la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Congreso de la República, Corporaciones Municipales, incluida en este al Alcalde y Diputados al Parlamento Centro Americano.”

El nombramiento es la forma general de designar funcionarios y empleados públicos en la administración estatal guatemalteca, y en éste caso, si tiene carácter administrativo, pues lo realizan las Autoridades Nominadoras, que por lo general son los altos funcionarios de los Ministerios, Consejos y Directivas de las demás dependencias públicas, a quienes la ley les ha otorgado la facultad de nombrar o remover a sus subordinados, como el nombramiento de Ministros, Viceministros, Gobernadores Departamentales, Directores Generales, autoridades de las entidades descentralizadas y demás empleados que son designados por nombramiento en los puestos por oposición, exento y sin oposición.

En cuanto a la designación de los funcionarios públicos en virtud de la formación técnica o profesional que posean, la administración pública guatemalteca toma en

cuenta este requisito para designarlos en ciertos cargos. Como se deduce, de los requisitos y procesos de selección de los funcionarios para ocupar cargos en el servicio por oposición y en el servicio sin oposición, pues en el primero es seleccionado quien demuestre tener mejor capacitación profesional o técnica y, en el segundo son cargos para quienes tengan conocimientos específicos necesarios para el puesto que se oferta.

### **3.7. El servicio municipal**

“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>28</sup>

El municipio en Guatemala es una institución autónoma, en el sentido que puede elegir a sus autoridades, disponer de un patrimonio, crear sus propios reglamentos y disponer de sus fondos económicos para la realización de su fin, pero, no es una entidad independiente del Estado, forma parte de la misma, y su fin primordial es la realización del bien común para la población local. Preceptúa el Código Municipal:

“Artículo 3.- Autonomía. Para el cumplimiento de sus fines coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponde.”

---

<sup>28</sup> Gabino Fraga, *Op. Cit.* Pág. 219.



Para la realización del bien común a través de la prestación de servicios y obras públicas, el municipio cuenta con un ayuntamiento y demás empleados municipales para administrar el Municipio. Debe de entenderse por ayuntamiento al conjunto de personas formado por el alcalde y los concejales para administrar y representar al Municipio.

La relación existente entre el municipio y sus empleados se denomina Servicio Municipal. Y de la misma manera que la generalidad de los empleados públicos del Estado, éstos realizan una prestación intelectual o manual a favor del municipio a cambio de una remuneración.

La Ley del Servicio Municipal define al trabajador municipal de la siguiente manera:

“Artículo 4.- Trabajador 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 ejecutar una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias.”

En el servicio municipal también existen rangos entre los distintos empleados que trabajan para la municipalidad, los de mayor jerarquía son los que gobiernan al municipio, tienen la facultad de mando, dirección y competencia, ingresan y son designados mediante elecciones generales, los de menor jerarquía subordinados, los



que la ley denomina trabajadores municipales son ejecutores de las decisiones de los mandos altos, ingresan al servicio municipal por el sistema mixto y examen de oposición, y son designados por nombramiento, por la Autoridad Nominadora.

En cuanto a la responsabilidad, los funcionarios y trabajadores públicos municipales caen en la misma esfera que la generalidad de funcionarios y trabajadores del estado, durante el ejercicio de su cargo pueden incurrir en responsabilidades de tipo político en el caso de los altos funcionarios, civil, penal y administrativo y se deducirá responsabilidad conforme las disposiciones o procedimientos legalmente establecidos.

### **3.8. Terminación de la relación laboral**

La relación existente entre los funcionarios y empleados públicos y el Estado, sus dependencias y municipios, termina cuando alguna de las partes deja de cumplir con la obligación que le corresponde o cuando el funcionario o empleado incurre en algunas de las causales que motivan su remoción.

“Puede afirmarse que la terminación del contrato de trabajo es el fenómeno jurídico en virtud del cual y por hechos provenientes o no de la voluntad de los contratantes, cesan definitivamente en el cumplimiento de sus obligaciones principales. Es decir que, una parte queda relevado el trabajador de prestar sus servicios y de otro el patrono queda también relevado de pagarle la remuneración.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Charry Gonzáles, Guillermo. **Derecho del trabajo**, pág. 443.



### **3.9. Causas doctrinarias que terminan la relación laboral**

Según la doctrina existente, la relación de trabajo en el sector privado termina cuando de mutuo consentimiento trabajador y empleador deciden ponerle fin; o bien por voluntad del trabajador (renuncia), o por voluntad de una de las partes con causa imputable a la otra. De la misma manera, opera la terminación de la relación laboral en el servicio civil así, se da la terminación de la relación laboral cuando el Estado decide en forma unilateral ponerle fin (remoción), por causa imputable al funcionario o empleado público o por renuncia del mismo funcionario o empleado.

En el entendido que la relación civil se rige por normas de derecho público, pero que asemeja a una relación de trabajo en virtud de elementos que concurren en la misma y que son comunes en la relación laboral, es congruente pensar que la terminación de la misma puede ocurrir de la misma forma que en las relaciones laborales del sector privado.

Para clasificar las causas que terminan la relación laboral se atenderá a determinadas circunstancias, siendo la primera clasificación, quizás la más tradicional, es la que se ordena en función de la voluntad que intervino en la decisión

#### **3.9.1. De mutuo consentimiento**

Es una de la formas de extinción del contrato de trabajo o relación laboral por voluntad concurrente de las partes; es una forma de extinguir el vínculo laboral a través de un



acuerdo entre el trabajador y el empleador, que debe reunir requisitos de validez para asegurar su licitud y legitimidad en esta clase de terminación de la relación laboral ninguna de las partes incurre en responsabilidad.

### **3.9.2. Por decisión unilateral con causa imputable a la otra**

También se denomina extinción del contrato con justa causa y este se da en dos formas, atendiendo a quién se le imputa la causa que da por terminado la relación de trabajo; la primera sucede cuando el empleador dispone el despido del trabajador en virtud de que éste ha incurrido en una causa justifique el despido, en cuyo caso es tal la situación que impide la prosecución del vínculo, sin derecho del trabajador a cobrar las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo; la segunda es denominado despido indirecto: sucede cuando el trabajador de considerarse injuriado y despedido, previa intimación, y por ende con derecho al cobro de las indemnizaciones por preaviso y antigüedad, por causa de un incumplimiento grave de las obligaciones legales, convencionales o contractuales del empleador.

### **3.9.3. Por causas involuntarias**

Es una forma de extinción del contrato de trabajo, donde las causas que lo motivan están fuera de la voluntad de las partes, es decir, ninguno de ellos interviene para que se produzca la extinción de la relación laboral, así se da en los casos de: por incapacidad del trabajador, que impide la continuidad del vínculo; por muerte del empleador, se denomina así a la extinción del vínculo cuando la persona o figura del

empleador era esencial a los fines de la existencia del contrato de trabajo; extinción del contrato de trabajo por quiebra del empleador.

La Ley del Servicio Civil menciona que los empleados públicos que ocupan cargos en los puestos por oposición pueden ser despedidos por voluntad del organismo o entidad estatal a la cual sirven, si incurren en alguna de las causales establecidas en la misma ley, o puede ponerle fin a la relación laboral en el servicio civil la renuncia del mismo funcionario o empleado.

### **3.10. Causas legales que terminan la relación laboral en el servicio municipal**

En el sector privado la terminación de la relación de trabajo se da en determinadas formas, y en el servicio público algunos casos de terminación de la relación laboral entre el trabajador y el Estado o municipio coinciden con las formas de terminación de las relaciones laborales enunciadas en la doctrina y reguladas en el Código de Trabajo Guatemalteco.

**Las formas de terminación que regula la Ley del Servicio Municipal son:**

#### **3.10.1. Por renuncia del trabajador municipal**

Es una forma de ponerle fin a la relación de trabajo, donde el funcionario o empleado de forma unilateral por propia voluntad da por terminado su relación con el municipio con respecto al servicio que presta en el mismo.

### **3.10.2. Por destitución o remoción**

La terminación de la relación del servicio por destitución o remoción del funcionario o empleado municipal, con justa causa, se ajusta a la forma de terminación de la relación laboral, mencionada por la doctrina del derecho laboral, terminación de la relación de trabajo de forma unilateral con causa imputable a una de las partes.

Conforme a la Ley del Servicio Municipal son causas justas que facultan a la Autoridad Nominadora para remover a los trabajadores municipales del servicio de carrera los siguientes:

“Artículo 60. Remoción justificada. Los trabajadores municipales del servicio de carrera sólo pueden ser removidos de sus puestos si incurren en causal de despido.

1. Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral o acuda a la injuria, a la calumnia, o a las vías de hecho, contra su jefe, o los representantes de éste en la dirección de las labores.
2. Cuando el trabajador cometa alguno de los actos enumerados en el inciso anterior, contra otro trabajador municipal, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina o interrumpen las labores de la dependencia.
3. Cuando el trabajador fuera del lugar donde se ejecutan las labores y en horas que no sean de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o las vías de hecho contra su jefe o contra los representantes de éste en la dirección de las labores, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo.



4. Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio del patrimonio municipal, del estado, de alguno de sus compañeros de labores o en perjuicio de tercero en el lugar de trabajo.
5. Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin el correspondiente permiso o sin causa debidamente justificada, durante las labores.
6. Cuando el trabajador faltare a la debida discreción, según la naturaleza de su cargo, así como cuando revele los secretos que conozca por razón de su cargo.
7. Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes.
8. Cuando el trabajador viole las prohibiciones a que está sujeto o las que establezcan en los manuales o reglamentos internos de las municipalidades donde sirven.
9. Cuando el trabajador incurra en negligencia, mala conducta, insubordinación, marcada indisciplina, ebriedad consuetudinaria o toxicomanía en sus labores.
10. Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a acatar las normas, órdenes o instrucciones que su jefe le indique en la dirección de los trabajos para obtener la mayor eficiencia y rendimiento en las labores.”

### **3.10.3. Por invalidez cuando fuere absoluta**

Manuel Ossorio define invalidez como: “calidad negativa del inválido de quien queda impedido en mayor o menor grado para desenvolverse físicamente; incapacidad laboral derivado de un accidente o una enfermedad del trabajo.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Op. Cit. Pág. 397.



La Ley del Servicio Municipal establece en el Artículo 63 literal (c) que: “la relación funcional termina por invalidez absoluta”, es decir, cuando el funcionario o empleado público quede de forma permanente impedido, física o mentalmente para realizar su labor por sí mismo. Puede decirse entonces, que si la invalidez del funcionario o empleado público es temporal y no absoluta, persiste la relación laboral y lo que existiría es una suspensión de la relación laboral, por licencia de enfermedad o accidente leve.

#### **3.10.4. Por jubilación**

El Diccionario de la Lengua Española define jubilación así: “disponer que, por razón de vejez, largos servicios o imposibilidad, y generalmente con derecho a pensión, cese un funcionario civil en el ejercicio de su carrera o destino; Dispensar a alguien, por razón de su edad o decrepitud, de ejercicios o cuidados que practicaba o le incumbían.”<sup>31</sup>

Se da la jubilación, cuando el funcionario o empleado público, llega a determinada edad sirviendo en la administración pública y siendo que por razón de su edad, el estado lo dispensa y dispone su retiro. La Ley del Servicio Municipal regula:

“Artículo 44. Derechos de los trabajadores municipales. Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los contenidos en esta ley, sus reglamentos y además los siguientes:

---

<sup>31</sup> **Op. Cit.** Versión Electrónica.



g) A gozar de pensiones, jubilaciones y montepíos de conformidad con el plan de prestaciones del Empleado Municipal y demás leyes específicas.”

### **3.10.5. Por supresión de puestos**

Consiste en la eliminación de puestos dentro de la administración municipal, y es otra forma de ponerle fin a la relación laboral entre el empleado y la municipalidad. La Ley del Servicio Municipal regula lo siguiente:

“Artículo 66. Supresión de puestos. Las Autoridades Nominadoras quedan facultadas para disponer la remoción de trabajadores municipales en los casos en que consideren necesaria la supresión de puestos por reducción forzosa de servicios, por falta de fondos o reducción de personal y por reorganización, debidamente comprobados.”

Por último se menciona la remoción de los trabajadores que ocupan puestos de confianza, remoción que realiza la Autoridad Nominadora de forma unilateral y que por supuesto extingue la relación de trabajo.

Estos puestos por ser considerados de confianza, son ocupados por personas que poseen las cualidades recomendables para dichos cargos, así como lo define el Código de Trabajo: son puestos para aquellos cuyo ejercicio tengan idoneidad moral reconocida y corrección o discreción suficientes para no comprometer la seguridad de la misma empresa, pero en este caso, la seguridad de la administración municipal. Y debido a las características especiales de éstos puestos, la ley ha otorgado la facultad a



la autoridad nominadora de nombrar o remover a los trabajadores que ocupan estos puestos, sin seguir el procedimiento establecido para los trabajadores de carrera, en los puestos por oposición.

### **3.8 . Efectos jurídicos por terminación de la relación laboral municipal**

La terminación de la relación de trabajo en la administración municipal como todo acto administrativo, produce consecuencias en la esfera de lo jurídico, consecuencias que pueden ser positivas o negativas para las partes en la relación laboral.

Conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Municipal, los efectos jurídicos que produce la terminación de la relación de trabajo son:

**a) Por renuncia del trabajador municipal:** la Ley del Servicio Municipal no regula nada puntual al respecto, pero si establece lo siguiente:

“Artículo 5. Fuentes supletorias. Los casos no previstos en la misma pueden resolverse de acuerdo, a las disposiciones del Código Municipal, Ley del Servicio Civil, Código de trabajo y principios generales del derecho.”

Luego el Código de Trabajo preceptúa lo siguiente:

“Artículo 83. El trabajador que desee dar por concluido su contrato por tiempo indeterminado sin justa causa o atendiendo únicamente a su propia voluntad debe dar



aviso previo al patrono, el patrono una vez que el trabajador le haya dado el aviso respectivo, puede ordenar a éste que cese en su trabajo, sea por haber encontrado sustituto o por cualquier otra causa, sin incurrir en responsabilidad.”

“Extinguido el vínculo por renuncia, no le corresponderá al trabajador ninguna indemnización, sin perjuicio de su derecho a cobrar la liquidación final, constituida por los salarios devengados, el aguinaldo y las vacaciones proporcionales”<sup>32</sup>

**b) Por destitución o remoción del trabajador municipal:** en este caso se dan dos supuestos y depende de a quién de las dos partes se le imputa la causa que le pone fin a la relación laboral, los efectos serán diferentes.

b.1. Cuando el trabajador ha incurrido en alguna de las causales que justifican la remoción o destitución, pierde el derecho a indemnización, mas no a las demás prestaciones a que tiene derecho, en parte proporcional al tiempo laborado (vacaciones y aguinaldo).

Ley del Servicio Municipal preceptúa lo siguiente:

“Artículo 61. Pérdida de derechos. La remoción justificada, basada en cualquiera de las causales establecidas en el artículo anterior, hace perder al trabajador municipal el derecho de percibir indemnización por el tiempo laborado.”

---

<sup>32</sup> De Diego, Julián Arturo. **Manual de Derecho de Trabajo**. Pág. 512.



“Artículo 44 Derecho de los trabajadores municipales. Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los contemplados en esta ley, sus reglamentos y además los siguientes:

b) Tercer párrafo. A gozar de un periodo de vacaciones remuneradas por cada año de servicio continuo. El servidor que hubiere adquirido el derecho y no lo hubiere disfrutado, en cuyo caso tiene el derecho a la compensación en efectivo de las que se hubiere omitido, hasta un máximo de dos años o la parte proporcional correspondiente.”

“Artículo 51. Para los servidores que no hubieren laborado completo el ejercicio fiscal el pago del aguinaldo será proporcional al tiempo servido.”

Y el Decreto 74-78 del Congreso de la República establece:

“Artículo 1. Si el funcionario o empleado público dejare de prestar sus servicios, el aguinaldo le será pagado en forma proporcional al tiempo servido.”

b.2. Cuando el trabajador municipal es destituido o removido sin causa que justifique su remoción y en este caso le asiste el derecho de reclamar indemnización y demás prestaciones laborales regulados para los trabajadores públicos. La Ley del Servicio Municipal preceptúa lo siguiente:

“Artículo 44. Derechos de los trabajadores municipales. Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los conferidos en esta ley, sus reglamentos y además los siguientes:



e) A recibir indemnización por supresión de puesto o despido injustificado, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos, y si éstos no alcanzaren a un año, la parte proporcional al tiempo de trabajo.”

Además deberá de recibir también la parte proporcional de las vacaciones, aguinaldo y demás prestaciones si no alcanzare a completar el tiempo establecido en la ley.

**c) Por supresión de puestos:** en este caso tendrá derecho a indemnización y demás prestaciones laborales para los servidores públicos.

La ley del Servicio Municipal establece lo siguiente:

“Artículo 62. Supresión de puestos. Las Autoridades Nominadoras quedan facultadas para disponer la remoción de trabajadores municipales en los casos que consideren necesaria la supresión de puestos por reducción forzosa de servicios, por falta de fondos o reducción de personal por reorganización debidamente comprobados.

En este caso los trabajadores municipales tienen derecho a reclamar las prestaciones de ley y a recibir indemnización por supresión de puesto, equivalente a un mes de salario por cada año de trabajo de servicios continuos, y si éstos no alcanzaren a un año, la parte proporcional al tiempo de trabajo.”

**d) En cuanto a la terminación de la relación laboral por invalidez o jubilación:** crea el derecho de reclamar las prestaciones de ley, correspondientes a vacaciones que no hubiere disfrutado o la parte proporcional de ésta y del aguinaldo, si no hubiere



completado el tiempo establecido para las mismas. La Ley del Servicio Municipal establece:

“Artículo 44. Derechos de los trabajadores municipales.

g) A de pensiones, jubilaciones y montepíos, de conformidad con el plan de prestaciones del empleado municipal y demás leyes específicas.”





## CAPÍTULO IV

### 4. Derecho de los trabajadores municipales

#### 4.1. Definición

Al hablar de derecho se refiere a un conjunto de facultades que la ley otorga a las personas, derechos que pueden invocarse ante un órgano jurisdiccional cuando éstos son vulnerados por otra persona o alguna autoridad. En sentido general el derecho es un sistema coactivo de normas jurídicas que otorga, facultades y deberes que tienen por objeto, ordenar la conducta de los hombres, dentro de las relaciones sociales.

Además mencionan los autores que el concepto derecho posee dos rasgos esenciales: el primero (derecho objetivo) y se define como un conjunto de normas jurídicas impero-tributivas que forman el ordenamiento vigente y regulan las diversas relaciones que se dan en la sociedad; el segundo (derecho subjetivo), se define como las facultades derivadas del derecho objetivo, que tiene un sujeto para ejecutar determinada conducta o abstenerse de ella o para exigir de otro el cumplimiento de un deber.

Tomando en cuenta lo establecido en el párrafo anterior, en Guatemala el derecho objetivo se encuentra constituido por un conjunto de normas jurídicas que regulan todo tipo de materias y conductas humanas y dentro de ésta, la relación entre el municipio y sus trabajadores, reguladas por la Ley del Servicio Municipal, concediendo facultades (derechos) y deberes a los trabajadores municipales.

## 4.2. Características

Previo a hablar sobre las características de las normas jurídicas haré un pequeño resumen de la clasificación de las distintas normas que regulan la conducta del hombre en la sociedad, como lo son: las normas morales, las normas religiosas, las normas de trato social, y por supuesto de las normas jurídicas.

**Las normas morales:** son las reglas que dirigen la conducta, es decir, rigen todos los actos que se identifiquen con los intereses sociales, considerando tales intereses como la expresión de lo bueno.

**Las normas religiosas:** es la norma inspirada por la idea suprema de Dios y tiene como principal objeto, guiar al hombre a lograr un fin en la vida que no es terrenal.

**Las normas de trato social:** son las que imponen a los hombres una determinada conducta en la vida social fundada en principios de buena educación, decoro, protocolo o cortesía.

**Las normas jurídicas:** son las que forman un sistema coactivo impero-atributivas que organizan la conducta social, de los hombres.

Esencialmente se dice que las normas jurídicas son reglas de conducta bilaterales o impero-atributivas, exteriores, coercibles y heterónomas. Y éstas normas jurídicas poseen las siguientes características:



**Son bilaterales**, es bilateral porque a la vez que impone deberes concede facultades, existiendo una correlación entre deberes y facultades, frente a un sujeto obligado siempre habrá un sujeto facultado para exigir el cumplimiento de la norma; **poseen exterioridad**, eso significa que las normas jurídicas buscan regular los actos externos de los seres humanos en su relación con la sociedad; **son coercibles**, porque posee mecanismos que hacen imponer su cumplimiento, incluso mediante el uso de la fuerza; y **son heterónomas**, y al hablar de heteronomía se refiere a que las normas jurídicas son creadas por un sujeto distinto del destinatario, es decir son emitidas por el órgano legislativo de los Estados.

#### **4.3. Derecho subjetivo**

El concepto derecho se puede definir de dos maneras: el primero como un conjunto de normas jurídicas impero-atributivas que forman el ordenamiento vigente y regulan las diversas relaciones que se dan en la sociedad y el cual se denomina (Derecho Objetivo); el segundo (Derecho Subjetivo) y son las facultades derivadas del Derecho Objetivo, que tiene un sujeto para ejecutar determinada conducta o abstenerse de ella o para exigir de otro el cumplimiento de un deber.

Frente a una persona obligada se encuentra otra con aptitud o con facultades otorgadas por la ley, para exigir el cumplimiento de esa obligación (derecho subjetivo). Tal como sucede en la legislación guatemalteca y especialmente en el tema que nos ocupa, el derecho de los trabajadores guatemaltecos y específicamente los trabajadores municipales.



La Ley del Servicio Municipal, no solamente regula la relación entre trabajadores y la municipalidad o entre los servidores y los particulares o entre los servidores mismos, sino que también obligaciones y derechos, que son mínimos e irrenunciables para los trabajadores. Ésta Ley preceptúa lo siguiente:

“Artículo 1. Carácter de la ley. Esta ley y los derechos que establece, son garantías mínimas de los trabajadores, irrenunciables, susceptibles a ser mejoradas conforme a las posibilidades de las municipalidades y en la forma que establece la ley.

Son nulos ipso jure todos los actos y disposiciones que se opongan a ésta ley o que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que establecen: la Constitución Política de la República, la presente ley y los adquiridos con anterioridad.”

“Artículo 44. Derecho de los trabajadores municipales. Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los contenidos en ésta ley, sus reglamentos.”

#### **4.4. Derechos de los trabajadores municipales**

Toda disposición legal o norma jurídica, tiene bilateralidad, es decir, así como impone deberes también concede derechos, y estos no son más que el conjunto de facultades o poderes que la misma Constitución Política de la República, Ley del Servicio Civil y demás leyes de la materia otorgan a los trabajadores municipales. Facultad o poder que permite al trabajador exigir el cumplimiento de dichos derechos ante un Órgano Jurisdiccional cuando estos son vulnerados.



Dentro de los derechos regulados para los trabajadores municipales mencionaremos de los establecidos en la Constitución Política de Guatemala, los siguientes:

“Artículo 101. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social.”

“Artículo 102. Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

1. Derecho a libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y su familia una existencia digna.
2. Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.
3. Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal.
4. Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley.
5. Fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley.
6. La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no puede exceder de ocho horas diarias de trabajo, ni de cuarenta y cuatro a la semana; la jornada ordinaria nocturna no puede exceder de seis horas diarias de trabajo, ni de treinta y seis a la semana; la jornada ordinaria de trabajo efectivo mixto no puede exceder de siete horas diarias, ni de cuarenta y dos a la semana. Todo trabajo efectivamente realizado fuera de las jornadas ordinarias, constituye jornada extraordinaria.
7. Derecho del trabajador a un día de descanso remunerado por cada semana ordinaria de trabajo o por cada seis días de consecutivos laborados.



8. Preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley.
9. Derecho de sindicalización libre de los trabajadores. Este derecho lo podrán ejercer sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autorización previa, debiendo únicamente cumplir con llenar los requisitos que establezca la ley.”

La Ley del Servicio Municipal establece los siguientes derechos:

“Artículo 44. Derechos de los trabajadores municipales. Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los contenidos en ésta ley sus reglamentos y además los siguientes:

1. A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la ley.
2. A gozar de un período de vacaciones remuneradas por cada año de servicio continuos.
3. A disfrutar de licencia con o sin goce de salario, según el caso: por enfermedad, gravidez, accidente, duelo, becas, estudios, capacitación y adiestramiento en el servicio, de conformidad con el Código Municipal y reglamentos de personal.
4. A recibir indemnización por supresión de puesto o despido injustificado, equivalente a un mes de salario por cada año de servicio continuos, y si éstos no alcanzaren a un año, la parte proporcional al tiempo trabajado.
5. A recibir un aguinaldo anual, igual al monto de un salario mensual.
6. A gozar de pensiones, jubilaciones, montepíos de conformidad con el plan de prestaciones del Empleado Municipal y demás leyes específicas.



7. Al ascenso a un puesto de mayor jerarquía, previa comprobación de eficiencia.
8. A recibir un trato justo y respetuoso a su dignidad personal en el ejercicio de su cargo.
9. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso pre-post parto retribuido con el cien por ciento de su salario; también tendrá derecho a un período de lactancia, consistente en una hora de descanso diario, para alimentar a su hijo.
10. Derecho de sindicalización y huelga. Es libre la sindicalización de los trabajadores municipales, para la defensa de sus intereses económicos-sociales. Se reconoce el derecho de huelga.
11. En caso de muerte del trabajador municipal, su familia tendrá derecho al pago de los funerales de éste, el monto no excederá de dos meses de sueldo que devengaba aquel.”

#### **4.5. Marco jurídico**

Los derechos de los trabajadores guatemaltecos se encuentran contemplados en distintos cuerpos legales y todos ellos son aplicables tanto para los trabajadores del sector privado como para los trabajadores del sector público.

##### **4.5.1. Legislación nacional**

**a) La Constitución Política de la República de Guatemala:** Ley suprema, además de regular y garantizar los principios y derechos generales de los guatemaltecos, regula también los derechos de los trabajadores. La ley del Servicio Municipal establece:



“Artículo 44: los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República.”

**b) Código de Trabajo, Decreto 330 del Congreso de la República, reformado por el Decreto 1441 del Congreso de la República:** Ley ordinaria que desarrolla los principios y derechos de los trabajadores establecidos en la Constitución Política de la República y aunque regula las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores del sector privado, es aplicado en forma complementaria en caso de conflicto entre los trabajadores y el estado y las municipalidades.

La Ley del Servicio Municipal establece lo siguiente:

“Artículo 5. Fuentes supletorias. Los casos no previstos en ésta ley deben ser resueltos de acuerdo con los principios fundamentales de la misma, del Código Municipal, del Código de Trabajo, de las leyes comunes y de los principios generales del derecho.”

“Artículo 65. Conflictos. Los conflictos entre las municipalidades y sus trabajadores, de naturaleza individual o colectiva, serán tramitados y resueltos de conformidad con los procedimientos en la presente ley y del Código de Trabajo.”

**c) La Ley del Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República:** Regula las relaciones entre las municipalidades y sus trabajadores así como la relación entre los mismos trabajadores, teniendo como objetivo asegurar la justicia, equidad y el estímulo para los trabajadores, en ella se encuentra contenida los principios



fundamentales que rigen dicha relación y los derechos mínimo irrenunciables de los trabajadores.

“Artículo 2. Objetivos. La presente ley regula las relaciones entre las municipalidades y sus servidores; ésta ley y los derechos que establece, son garantías mínimas de los trabajadores irrenunciables, susceptibles de ser mejoradas conforme a las posibilidades de las municipalidades y en la forma que establece la ley.”

**d) Ley del Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República:** Regula las relaciones entre los trabajadores y el estado, específicamente el Organismo Ejecutivo, en ella se establece los derechos de los trabajadores, pero también es aplicada supletoriamente en las relaciones entre las municipalidades y sus trabajadores.

La Ley del Servicio Municipal preceptúa.

“Artículo 5. 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, Ley del Servicio Civil.”

**e) Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República:** Ley que desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios, y aunque no regule derechos de carácter laboral para los trabajadores municipales, es aplicado supletoriamente a la Ley del Servicio Municipal. La Ley del Servicio Municipal preceptúa:



“Artículo 5. Fuentes supletorias. Los casos no previstos en esta ley deben ser resueltos de acuerdo con los principios fundamentales de la misma y del Código Municipal.”

**f) Pactos Colectivos de Trabajo:** el Código de Trabajo lo define de la siguiente forma:

“Artículo 49. Pacto colectivo de condiciones de trabajo: Es el que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo debe prestarse y las demás materias relativas a éste.”

En el segundo párrafo del Artículo antes mencionado establece: “el pacto colectivo de condiciones de trabajo tiene carácter de ley profesional.” Luego la Constitución Política de la República preceptúa:

“Artículo 106. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles a ser mejorados a través de la contratación individual o colectiva y en la forma que fije la ley, para ese fin el estado fomentará y protegerá la negociación colectiva.”

#### **4.5.2. Internacional**

Guatemala forma parte de la Organización de Naciones Unidas y como tal ha firmado y ratificado convenios internacionales en materia de laboral. “El Estado de Guatemala participa en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1919, durante este



tiempo ha suscrito y ratificado 72 convenios”,<sup>33</sup> que contemplan y garantizan derechos a los trabajadores guatemaltecos.

a) Pacto de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos), aprobado por el Congreso de la República en Decreto 127-96, vigente desde el 23 de diciembre de 1996.

Este convenio regula el derecho al trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, derechos sindicales, derecho a la huelga, derecho a la seguridad social y principalmente el derecho a la estabilidad, entre otros.

b) Convenio 95, Sobre la protección del Salario, ratificado el 28 de enero de 1952 y publicado el 12 de febrero de 1952, convenio que como se indica regula un conjunto de principios que garantiza un pago justo a los trabajadores de las naciones que lo hayan suscrito y ratificado.

c) Convenio 87, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, ratificado el 28 de enero de 1952 y publicado el 11 de febrero de 1952.

d) Convenio No. 98. Sobre El Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva, ratificado 22 de enero de 1952 y publicado el 12 de febrero de 1952.

---

<sup>33</sup> Bámaca Guzmán, Eulogio Vicente. Tesis. **Breve historia y análisis comparativo de las reformas al Código de Trabajo contenidas en los Decretos 13-2001 y 18-2001 del Congreso de la República de Guatemala.** Pág. 2.



e) Convenio No. 100.- Sobre Igualdad de Remuneración, ratificado el 28 de junio de 1961, publicado el 21 de septiembre de 1961.

f) Convenio No. 154.- Sobre La Negociación Colectiva, ratificado el 29 de octubre 1996 y publicado el 13 de mayo de 1997.

g) Convenio No. 156.- Sobre los Trabajadores con responsabilidades familiares ratificado el 6 de enero de 1994 y publicado el 9 de junio 1994.

La Constitución Política de la República establece:

“Artículo 102. Derechos sociales mínimos de la legislación de trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

t) El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones.

En tales casos, lo establecido en dichos convenios y tratados se considerará como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala.”

Aunque existen otros, los convenios mencionados son los de mayor importancia y de aplicación para todos los trabajadores guatemaltecos y especialmente para los que prestan sus servicios en la administración estatal y municipal en Guatemala.



## **CAPÍTULO V**

### **5. El derecho de estabilidad de los trabajadores del servicio municipal que ocupan puestos de confianza y su inobservancia**

#### **5.1. Antecedentes**

“La estabilidad laboral ha fluctuado como observamos desde una relación permanente, estable, duradera, como es el de la esclavitud en la Época Antigua, la servidumbre en la Edad Media, a la inestabilidad del trabajador en el siglo XVIII, como consecuencia de la invención de la máquina.

Es evidente que la lucha por la estabilidad laboral se inicia conjuntamente con la industrialización por los efectos de la misma que llevaron al trabajador sobre todo a partir del siglo XIX con el maquinismo, al capital industrial, con la revolución industrial inglesa; a la centuplicación de la producción que trajo como consecuencia la eliminación de gran número de trabajadores de los establecimiento industriales, por la automatización, lo que llevó a muchos obreros a considerar como su primer enemigo a las máquinas.

El Código de Comercio Español de 1885 sirvió de modelo a la mayoría de las legislaciones latinoamericanas, en él se establecían diversas causales de despido que se introdujeron en la figura del preaviso. Posteriormente, el Código de Comercio Peruano, de 1902, las consideró en forma exacta.



Casi al finalizar el siglo XIX, el 27 de diciembre de 1880 hace más de un siglo, se promulga la primera ley de Estabilidad Laboral en Francia, que fue la primera en el mundo, la misma que protegía al trabajador en caso de despido.

Durante la época contemporánea se han dado normas orientadas a tutelar el contrato de trabajo a plazo indeterminado, tanto a nivel de cada país como normas de carácter internacional dadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): las recomendaciones N° 166 que trata sobre la terminación de la relación de trabajo, la 168 que trata sobre la sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas; la 169 que versa sobre políticas de empleo; y el Convenio 158 que trata sobre la administración de trabajo es decir, los órganos públicos encargados de la administración de trabajo en el estado. El Artículo 4to del convenio en referencia determina que no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa.<sup>34</sup>

En la legislación laboral guatemalteca el derecho de estabilidad no se encuentra regulado expresamente en el Código de Trabajo, pero se encuentra una referencia en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San Salvador), aprobado por el Congreso de la República en Decreto 127-96, vigente desde el 23 de diciembre de 1996 que desde entonces forma parte del ordenamiento jurídico del país y literalmente establece lo siguiente:

---

<sup>34</sup> Morea Lucas, **La estabilidad Laboral en el Perú**, <http://www.monografias.com>. (10 de marzo de 2012).



“Artículo 7. Los estados parte en el presente protocolo reconocen el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos estados garantizan en sus legislaciones nacionales.

d) La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesionales y con las causas de justa separación.”

Para los trabajadores del sector público y en el caso de los trabajadores municipales, la Ley del Servicio Municipal tampoco establece de manera expresa el derecho de estabilidad, pero establece lo siguiente:

“Artículo 3. Principios. Son principios fundamentales de ésta ley, los siguientes:

d) Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal.”

“Artículo. 44. Derechos de los trabajadores municipales. Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República, los contenidos en esta ley, sus reglamentos y además los siguientes:

a) A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la ley.”

**Estabilidad laboral:** en sentido estricto, la palabra estabilidad se refiere a algo seguro, duradero, inmóvil, permanente. De igual manera y en el mismo sentido, el derecho de estabilidad laboral se refiere a la seguridad, durabilidad y permanencia en el empleo.



Se define entonces el derecho de estabilidad como: el derecho que todo trabajador tiene a conservar su empleo, con la correlativa obligación del patrono de mantenerle en el mismo, salvo que el trabajador hubiese incurrido en causa justificada de despido legalmente determinada.

El Código de Trabajo guatemalteco como se menciona en párrafos anteriores no regula de manera expresa el derecho de estabilidad, pero si lo hace el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San Salvador). Y en el caso de la Ley del Servicio municipal tampoco lo regula de forma expresa, pero si lo hace de forma tácita, es decir, lo regula de manera que no se entiende directamente, no lo hace formalmente, sino que se supone e infiere de la interpretación e integración de otros artículos o apartados de la ley.

Así la ley del Servicio Municipal establece que los trabajadores municipales no pueden ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la ley, además en otro apartado de la misma establece, los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal.

## **5.2. Clases de estabilidad**

Para los tratadistas del derecho laboral existen diversas maneras de clasificar las formas en que se presenta la estabilidad, y en el presente trabajo mencionaré algunas de ellas:



En esta clasificación se puede observar que quien da por terminado la relación laboral es el empleador:

**a) Estabilidad propia:** La estabilidad se llama propia cuando el empleador se encuentra privado de toda posibilidad de romper el contrato laboral por su sola y arbitraria voluntad.

**b) Estabilidad impropia:** Se denomina impropia cuando el empleador puede despedir injustificadamente al empleado substituyendo a la estabilidad por la indemnización que la ley establezca para ese supuesto.

**Por la naturaleza de sus efectos:**

**a) estabilidad absoluta:** se define como la posesión o posición vitalicia del empleo hasta la jubilación o retiro por parte del trabajador de su cargo o función laboral. El contrato puede sólo disolverse si se acreditan las causales indicadas en la ley.

**b) estabilidad cuasi absoluta:** este tipo de estabilidad sucede cuando el trabajador sólo puede ser despedido por haber incurrido en falta grave o existir trámite probado de reducción de personal o cierre de la empresa o negocio por razones técnicas o falencia económica. No admite ninguna otra causal que no este determinada en la ley.

**c) estabilidad relativa:** es el tipo de estabilidad que permite al patrono o empresario poner término al vínculo contractual abonando una indemnización.



### **5.3. Instituciones que lo desarrollan**

Como se señaló en párrafos anteriores, el derecho de estabilidad no se encuentra regulado de manera expresa en la legislación laboral guatemalteca y especialmente en el Código de Trabajo, pero si regula instituciones que desarrollan éste, como principio, entre las cuales encontramos los siguientes: a) el contrato de trabajo; b) sustitución patronal; c) la suspensión del contrato de trabajo.

#### **5.3.1. El contrato de trabajo por tiempo indeterminado**

“Es el contrato tradicional y ordinario del derecho de trabajo, que tiene un comienzo determinado pero no tiene plazo preestablecido de vigencia ni fecha prevista de extinción. En principio, se parte de la ficción de que la vigencia del contrato nace con la contratación y en teoría se extingue cuando la persona se encuentra en condiciones de jubilarse”<sup>35</sup>

El Código Laboral de Guatemala regula tres formas del contrato de trabajo, atendiendo en cada una de ellas su tiempo de vigencia:

**a) por plazo fijo**, cuando se especifica la fecha para su terminación o cuando se ha previsto el acaecimiento de algún hecho o circunstancia que ha de ponerle fin, es el tipo de contrato que se utiliza regularmente en el sector privado.

---

<sup>35</sup> De Diego, Arturo. *Op. Cit.* Pág. 264.



**b) por obra determinada**, cuando se ajusta globalmente o en forma alzada el precio de los servicios del trabajador desde que se inician las labores hasta que ésta concluya.

**c) por plazo indefinido**, éste último es el que la ley le otorga mayor importancia, pues la misma menciona que todo contrato individual debe de tenerse por celebrado por tiempo indefinido y da el carácter de excepción a los contratos de plazo fijo y por obra determinada.

Como puede observarse el contrato de trabajo por tiempo indefinido asegura al trabajador en su puesto indefinidamente, y no podrá ser removido, a menos que el mismo incurra en alguna de las causales legalmente establecidas que facultan al patrono a dar por terminado la relación laboral.

### **5.3.2. Suspensión del contrato de trabajo**

Es otra de las instituciones que regula el Código de trabajo guatemalteco y que desarrollan la estabilidad laboral y se define como: una forma de interrumpir el normal desarrollo de la relación laboral, pero se mantiene vigente el contrato de trabajo, con diversas consecuencias para las partes; es una forma de preservar el principio de continuidad del contrato de trabajo, donde se dejan de darse o de cumplirse prestaciones a cargo de las partes, pero el vínculo laboral se mantiene vigente.

De la misma manera el Código de trabajo regula la suspensión del contrato de trabajo, y lo define como:



“Artículo 65. Hay suspensión de los contratos de trabajo cuando una o las dos partes que forman la relación laboral deja o dejan de cumplir parcial o totalmente, durante un tiempo alguna de sus respectivas obligaciones fundamentales, sin que por ello en dichos contratos se extingan los derechos y obligaciones que emanen de los mismos.”

Esta institución ayuda a mantener a los trabajadores en sus empleos, pues faculta a los mismos suspender temporalmente la relación laboral sin que por ello se extinga por completo la misma.

La suspensión puede darse por: licencias, vacaciones, enfermedades, riesgos profesionales acaecidos y descansos pre y postnatales y el patrono en estos casos no podrá dar por terminado los contratos de trabajo a menos que los trabajadores incurran en causales justas legalmente establecidos que faculten al patrono a dar por terminado la relación laboral.

### **5.3.3. La sustitución patronal**

Sustituir se refiere a poner algo o alguien en lugar de otra persona o cosa. Se da la sustitución patronal cuando un patrono es sustituido por otra, en los casos de compras de empresas o fusiones de sociedades anónimas, quedando los trabajadores de las empresas o de las sociedades, a disposición y dirección del nuevo patrono y el patrono sustituido queda obligado juntamente con el nuevo respecto de las obligaciones que emanen de los contratos de trabajo, por el tiempo que determine la ley. El Código de Trabajo preceptúa:

“Artículo 23. La sustitución del patrono no afecta los contratos de trabajo existentes en perjuicio del trabajador. El patrono sustituido queda solidariamente obligado con el nuevo patrono por las obligaciones derivadas de los contratos o de las disposiciones legales, nacidas antes de la fecha de la sustitución y hasta por el término de seis meses.”

Como se lee de las primeras líneas del párrafo anterior, esta institución protege la estabilidad del trabajador, evitando que el nuevo patrono realice acciones que afecten y perjudiquen los contratos de trabajo existentes al momento de la sustitución, sin que pueda dar por terminada la relación de trabajo con los trabajadores, a menos que ellos incurran en causa justa que motive el despido.

#### **5.4. Causas que motivan su inobservancia**

Las disposiciones legales demandan de las personas acciones como: hacer, no hacer y otras veces una omisión, y deben de acatarse y obedecerse lo dispuesto por ellas, pero cuando no se hace lo preceptuado en la mismas se desacata, se desobedece. Y esa infracción a la ley es motivada muchas veces por causas políticas y legales.

##### **5.4.1. Políticos**

Esta es una de las causas por la que es infringido el derecho de estabilidad de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza por parte de las autoridades municipales, pues que cada vez que es elegida una nueva corporación municipal, éste

despide a los trabajadores que son los mas allegados a la corporación anterior y ocupa la mayoría de puestos en las municipalidades con sus correligionarios políticos.

Toda corporación municipal que es elegida, aspira al poder y dirigir al municipio en base a sus ideologías y para ello utiliza todos los medios disponibles para alcanzar su fin. Como políticos utilizan todo Arte o traza empleando los medios en sus manos para alcanzar el fin determinado.

A causa de que se cree que los trabajadores de confianza ocupan puestos importantes dentro de las municipalidades y que son trabajadores a fines a las políticas del alcalde y del consejo, sucede que cuando es elegida la nueva corporación municipal, si estos trabajadores no se adhieren a las ideologías políticas de la nueva corporación, o si presentaren algún obstáculo para la misma, son despedidos.

#### **5.4.2. Legales**

Esta es otra de las causas por la que el derecho a la estabilidad de los trabajadores que ocupan puestos de confianza es infringido por parte de las autoridades de las municipalidades, pues la misma ley permite a las Autoridades Nominadoras el despido de los trabajadores sin que exista justa causa, es decir, las acciones de las Autoridades es ajustado a derecho. La Ley del Servicio Municipal regula lo siguiente:

“Artículo 19. Servicio de confianza o de libre nombramiento y remoción. Los trabajadores que ocupen puestos de confianza o de libre nombramiento y remoción no

están sujetos a las disposiciones de ésta ley en lo que corresponde a las materias de nombramiento y despido y comprenderá los puestos de:

e) Empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza conforme al reglamento respectivo.”

De lo establecido por la ley, se deduce que existen reglas para el despido de los trabajadores municipales, que son aplicados a los trabajadores (de carrera), y no a los que ocupan puestos de confianza. La ley es clara al decir que, a los trabajadores que ocupan puestos de confianza no le son aplicados las disposiciones respecto a la forma de su despido, es decir, pueden ser despedidos sin que exista causa legalmente establecida que motive el mismo.

## **5.5. Efectos que produce su inobservancia**

Como consecuencia del irrespeto e inobservancia del derecho a la estabilidad de los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza, surgen situaciones en el ámbito jurídico, económico y social, que afectan a ambas partes en la relación laboral, pues ambos comparecerán ante los tribunales, realizarán gastos en representación, y además se provocará el desempleo como consecuencia social.

### **5.5.1. Judiciales**

Se refiere a los procedimientos que el trabajador despedido realiza ante los órganos jurisdiccionales para tratar de obtener justicia, se llaman judiciales los procedimientos,



sean de jurisdicción contenciosa o voluntaria en que intervienen los jueces y los tribunales de justicia.

Como consecuencia del despido injustificado, el trabajador queda facultado a realizar los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales para obtener justicia, previo de agotado los procedimientos administrativos. La Ley del Servicio Municipal establece:

“Artículo 65. Los conflictos entre las municipalidades y sus trabajadores, de naturaleza individual o colectiva, serán tramitados y resueltos de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente ley y el Código de Trabajo.”

“Artículo 13. Junta mixta conciliatoria. La junta mixta conciliatoria de personal, se registrá por las disposiciones siguientes:

b) El trabajador municipal que sea sancionado o despedido por cualquiera de las municipalidades del país 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.”

### **5.5.2. Económicos**

Es otro de los efectos que surge del irrespeto e inobservancia del derecho a la estabilidad laboral, que también afecta a ambas partes, pero mayormente al trabajador, ya que, acudir a los Tribunales de Trabajo incluye gastos de honorarios en asesoría legal, y muchas veces el trabajador termina gastando más de lo que recibe por



indemnización, además el trabajador deberá de enfrentar la obligación de suplir la satisfacción de las necesidades básicas de él y su familia, sin contar con una fuente segura de ingresos.

También el erario municipal se ve afectado, pues además de tener que pagar gastos en honorarios de representación legal, también deberá de pagar, la indemnización que corresponde al trabajador y demás prestaciones que la ley otorga a los trabajadores cuando son despedidos.

### **5.5.3. Sociales**

El desempleo es otro de los efectos que produce el irrespeto e inobservancia al derecho a la estabilidad laboral. Los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza cuando son despedidos cada vez que se eligen autoridades municipales, o cuando así lo determinan las Autoridades Nominadoras, pasan a aumentar el número de desempleados guatemaltecos, donde el peor de los casos, es que no sucede únicamente en unas cuantas municipalidades sino en todas las municipalidades del país.

El derecho se haya relacionado con la sociología del derecho, y el objeto de ésta última es: "el estudio de la relación que existe entre las instituciones jurídicas y las características sociales de un época o lugar determinado."<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Arriza p, Roberto. **Introducción a la Sociología y a la Economía Política**, pág. 10.



Como el desempleo es un fenómeno social, debe de interesarle al derecho, pues como tal a este le toca el estudio de los fenómenos sociales que afectan las esferas jurídicas y las repercusiones que ésta tiene en la sociedad, y es su objeto encontrarle una solución a través de las instituciones jurídicas que inciden directamente en el fenómeno estudiado y así lograr una armonía en la relación entre los individuos y el Estado.

#### **5.6. Conflicto entre los Artículos 3 literal (d) y 19 de la Ley del Servicio Municipal**

Las disposiciones de una ley deben guardar congruencia entre sí, es decir, que las disposiciones del cuerpo legal debe estar perfectamente relacionadas unas con las otras en sus preceptos descriptivos, que cada idea descrita en cada uno de los artículos sea consecuente con la anterior, en sentido lógico pero, cuando dos o más pasajes de una misma ley no guardan la misma relación en el sentido de sus palabras, no son coherentes, son contradictorios, uno afirma y el otro niega.

En una expresión más correcta, son normas antinomias y se definen de la siguiente manera: es la contradicción aparente o real existente entre dos leyes o entre dos pasajes de una misma ley.

“La coherencia es la cualidad que hace compatible todas las disposiciones de una normas o entre varias cuerpos legales dentro de ordenamiento jurídico. El ordenamiento es incoherente cuando en su interior colisionan disposiciones de una norma cuerpos legales que establecen diversas e incluso contradictorias consecuencias jurídicas para unos mismos supuestos jurídicos.



Una antinomia jurídica es una situación que se produce cuando dos o más normas jurídicas presentan un contenido prescriptivo incompatible, perteneciendo a un mismo ordenamiento jurídico y afectando a un mismo ámbito de validez jurídica.”<sup>37</sup>

En el caso del Artículo 3 literal (d) y 19 de la Ley del servicio Municipal, son incompatibles en su contenido prescriptivo, pues el Artículo 3 en su inciso (d) garantiza a los trabajadores municipales contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal justa, al establecer:

“Artículo 3. Principios. Son principios fundamentales de ésta ley los siguientes:

d) Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal.”

Como puede notarse, el Artículo antes citado no establece si es aplicada a trabajadores de carrera, o a los que ocupan puestos de confianza, con claridad se puede interpretar que va dirigido a toda persona que presta su trabajo dentro del servicio municipal, no hace distinción alguna entre los trabajadores de carrera y los que ocupan puestos de confianza dentro del servicio municipal.

Pero no es la única disposición de ésta la ley que garantiza a los trabajadores contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal, también se encuentra contenido en otro Artículo de la misma ley:

---

<sup>37</sup> Pereira Orozco, Alberto. **Introducción al Estudio del Derecho II**, paginas 159 y160



“Artículo 44. Los trabajadores municipales gozan de los derechos en la Constitución Política de la República, los contenidos en esta ley, sus reglamentos y los siguientes:

a) A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la ley.”

Acá tampoco se establece si la disposición es aplicada únicamente a trabajadores de carrera o a los que ocupan puestos de confianza, nuevamente garantiza a todos los trabajadores del servicio municipal, contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa, legalmente establecida.

Luego en el Artículo 19 de la ley antes descrita, niega la protección contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal, desprotege a los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza y permite que éstos sean despedidos sin más motivos que la propia decisión de la Autoridad Nominadora, es pues contradictorio con el principio establecido en el Artículo 3 literal (d).

“Artículo 19. Servicio de confianza o de libre nombramiento y remoción. Los trabajadores que ocupen puestos de confianza o de libre nombramiento o remoción no están sujetos a las disposiciones de ésta ley en lo que corresponde a las materias de nombramiento y despido.”

Aquí si hace una distinción, que es aplicable únicamente a los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza, la expresión no están sujetos a las disposiciones de ésta ley en lo que corresponde a las materias de nombramiento y despido, se refiere a

las causales que motivan el despido justificado, regulados en el Artículo 60 de la ley descrita, que si son aplicados a los trabajadores de carrera.

A pesar de que la Ley del Servicio Municipal en los Artículos 3 inciso (d) y 44 inciso(a), garantiza contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal establecida, el Artículo 19 de ésta misma ley niega ése derecho a los trabajadores municipales que ocupan puestos de confianza, y es infringido por la autoridad nominadora de la municipalidades cuando es aplican el Artículo 19 en el despido de dichos trabajadores, creando además desigualdad entre éstos trabajadores y los que ocupan puestos de carrera.

**5.7. Proyecto de reforma por adición del artículo 19 del decreto 1-87 Ley del Servicio Municipal, de la necesidad de garantizar la estabilidad en el empleo a los trabajadores que ocupan puestos de confianza en el servicio municipal.**

Toda ley debe guardar una perfecta relación entre sus disposiciones, y ésta con el resto de leyes que tratan o abarcan la misma materia dentro del ordenamiento jurídico, pero cuando existe incongruencia, conflicto entre dos o más disposiciones de una ley o entre dos o más leyes, sobreviene el dilema sobre que disposición o ley aplicar y si se aplica alguna de ellas se transgrede la otra, provocando efectos negativos para la persona o cosa, objeto de la disposición legal.

Por ello, toda disposición de una ley o leyes que contraríen lo establecido en la Constitución, leyes ordinarias, pactos colectivos, convenios internacionales en materia



de trabajo, deben ser modificadas o abrogadas, para que guarden armonía y congruencia con todo el ordenamiento jurídico y garanticen así los derechos establecidos en la Constitución, tratados convenios y demás leyes.

Se entiende por reformar “dar forma nueva; cambio; modificación; enmienda,”<sup>38</sup> pero un cambio, modificación o enmienda parcial, a algo, de manera que no afecte su contenido esencial. En ese mismo sentido es reformar una ley en uno o más de sus artículos, sin alterar el espíritu general de su contenido y ajustarla al contenido mismo de todas sus disposiciones.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco una ley es derogada, es decir, suprimida parcialmente por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes o por inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme. Y cuando es suprimida en forma total, abrogada; es por declaración expresa de las nuevas leyes o porque la nueva ley regule por completo la materia considerada por la ley anterior.

Guardando la idea expresada en los párrafos anteriores, es necesario reformar el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal que literalmente establece: “Los trabajadores que ocupen puestos de confianza o de libre nombramiento y remoción no están sujetos a las disposiciones de esta ley en lo que corresponde a las materias de nombramiento y despido y comprenden los puestos de: a) alcaldes auxiliares; b) personal por contrato; c) miembros de la policía municipal; d) Director y Subdirector de

---

<sup>38</sup> Ossorio Manuel. *Op. Cit.* Pág. 651



la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las municipalidades; e) Empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza conforme al reglamento respectivo; f) Personal que sirve ad-honoren.”

Reformarlo en el sentido que garantice la estabilidad en el puesto de trabajo a los trabajadores municipales que ocupen puestos de confianza, excluyendo al personal por contrato y a los que sirven ad-honoren.

#### **5.7.1. Proyecto decreto constitutivo**

### **REFORMA AL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, LEY DEL SERVICIO MUNICIPAL.**

#### **DECRETO**

#### **DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

#### **CONSIDERANDO**

Que Guatemala es parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre derechos Humanos, Pacto de San Salvador, cuerpo legal donde se regula el derecho a la estabilidad en el empleo



## **CONSIDERANDO**

Que los estados partes del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos Pacto de San Salvador, se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos establecidos en el protocolo.

## **CONSIDERANDO**

La importancia de garantizar la estabilidad en el empleo a todos los trabajadores Estatales y Municipales y adecuar la legislación guatemalteca a lo establecido en los tratados y convenios internacionales en materia laboral, para que sea congruente y coadyuvante con ese fin.

## **POR TANTO**

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el Artículo 171 inciso (a) de la Constitución Política de Guatemala.

## **DECRETA**

La siguiente reforma a la Ley del Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.



Artículo 1. Se reforma el Artículo 19 del Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, al cual se agrega una palabra a la segunda línea del primer párrafo, se suprimen las literales (b) y (h) y se adiciona un párrafo, el cual queda así:

**Artículo 19.** Los trabajadores municipales que ocupen puestos de confianza o de libre nombramiento, también están sujetos a las disposiciones de ésta ley en lo que corresponde a materia de despido y comprende los puestos de: a) Alcaldes Auxiliares; b) Miembros de la Policía Municipal; c) Director y Subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades; d) Empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza conforme al reglamento respectivo.

Si se produjere el despido sin que el trabajador haya incurrido en alguna de las causas que justifican el mismo, deberá ser reinstalado a su puesto de trabajo, o a recibir indemnización por despido injustificado.

Artículo 2. El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento.

Dado en el palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los ----- días del -----del año-----.



**Firma del presidente  
Del Organismo Legislativo**

**Firma del secretario**

**firma del secretario**

**Publíquese y cúmplase  
Firma presidente de la República**

**Modificado de esta manera, el Artículo se vuelve congruente y coadyuvante al principio y derecho establecido en los artículos tres literal (d) y cuarenta y cuatro literal (a) del mismo cuerpo legal.**

**Respecto a los trabajadores excluidos en la modificación del artículo, no debe incluirse, porque, tanto el trabajador por contrato y el que sirve ad-honoren son personas que laboran temporalmente, por la naturaleza del vínculo que les une a la Municipalidad; el contrato generalmente se estipula por tiempo determinado en los casos de obra determinada o en la prestación de servicios profesionales y las personas que sirven ad-honoren lo hacen por propia voluntad sin recibir remuneración alguna, como en el caso de pasantes.**



## CONCLUSIONES

1. Los Artículos 19 y 3 literal “d” de la Ley del Servicio Municipal son contradictorios en sus preceptos descriptivos y tal contradicción hace que la ley sea incongruente con las demás disposiciones de su contenido, con la Constitución Política de la República, leyes ordinarias y demás disposiciones legales en materias de derecho laboral, creando las condiciones que vulneren el derecho de estabilidad.
2. Amparados en el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal las autoridades nominadoras de las municipalidades infringen el derecho de estabilidad, cuando lo aplican para despedir a los trabajadores que ocupan puestos de confianza, circunstancia que provoca que los trabajadores despedidos no puedan solicitar restitución en su trabajo.
3. Consecuencia de la naturaleza del puesto que desempeñan y de lo prescrito en el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal que protege a unos y desprotege a otros contra despidos sin fundamento legal, el trabajador municipal que ocupa un cargo de confianza al ser destituido o despedido, no puede reclamar indemnización por despido injustificado,
4. Consecuencia de lo prescrito en el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal se han establecido reglas distintas para el despido entre los trabajadores municipales de carrera y los que ocupan puestos de confianza, haciendo que exista desigualdad en las condiciones de trabajo entre estos trabajadores.





## RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el Congreso de la República modifique por reforma el Artículo 19 de la Ley del Servicio Municipal, en el sentido que regule, que las causales de despido también sean aplicadas a los trabajadores que ocupen puestos de confianza y así solucionar la incongruencia entre los Artículos 3 literal “d” y 19.
2. Que el Congreso de la República adicione un nuevo Artículo a la Ley del Servicio Municipal que regule sanciones para la autoridad municipal que despida a cualquier trabajador sin seguir el procedimiento establecido en ley, para evitar que se siga infringiendo el principio de estabilidad establecido en el Artículo 3 de la Ley mencionada.
3. El Congreso de la República debe reformar el Artículo 44 literal “e”, de la Ley del Servicio Municipal, en el sentido que se regule de manera expresa que la indemnización por despido injustificado sea aplicado también al trabajador que ocupe un puesto de confianza, para evitar que éstos sean restringidos de ese derecho.
4. Es necesario adicionar a través del Congreso de la República un nuevo Artículo que regule un proceso general para el despido de cualquier trabajador, que garantice el respeto de sus derechos, proceso que deberá seguir toda autoridad municipal para evitar la desigualdad entre los trabajadores municipales de carrera y los que ocupan puestos de confianza respecto al proceso de destitución.





## BIBLIOGRAFÍA

- ARTURO DE DIEGO, Julián. **Manual del derecho de trabajo y de la seguridad social**. Quinta edición. Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina, 2002.
- ARRIAZA P. Roberto. **Sociología y economía política**. Décima séptima edición, editorial Kamar. Guatemala 1995.
- BALLBÉ MANUEL, FRANCH MARTA, (Directores) y colaboradores. **Manual de derecho administrativo, Una perspectiva desde los ordenamientos Jurídicos de Guatemala y España**. Universidad Autónoma de Barcelona. Marquéz talleres Gráficos- Girona- Catalunya. Dip. Leg. GI-1274-2004.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Imprenta castillo Guatemala, 2005.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Sexta Edición Actualizada 2005. Litografía Orión Guatemala.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo, tomo I**. Séptima edición actualizada. Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina.
- DÁVALOS, José. **Derecho del trabajo**. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1998.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**. Versión electrónica 1.0.
- ESPASA. **Diccionario jurídico**. Madrid España 2005, Editorial Espasa Calpe S.A, impresión Rotapapel España.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México, vigésima cuarta edición. Editorial Porrúa, México 1985.
- GONZALES CHARRY, Guillermo. **Derecho del trabajo**. Quinta edición. Editorial Temis Bogotá Colombia 1979.
- JINESTA LOBO, Ernesto. **Tratado de derecho administrativo, tomo I**, parte general. Décima Segunda edición. Editoria Dike 2001, Costa Rica.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo 3º y 4º curso**. Sexta edición. Editorial Calpexa. México 1998.
- MUÑOZ RAMÓN, Roberto. **Derecho del trabajo tomo II**. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.



OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Bueno Aires Argentina. Sexta Edición, editorial Heliasa S.R.L. Buenos Aires Argentina.

PEREIRA OROZCO, Roberto. **Introducción al estudio del derecho II**. Tercera edición, Ediciones de Pereira. Guatemala 2003.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho**. Segunda edición. Ediciones de Pereira Orozco.2 Guatemala 2002.

RODRIGUEZ MAURICIO, Ana Mildre. Tesis **Propuesta de regulación en el Código de Trabajo del principio de estabilidad laboral como protección a los trabajadores**. Guatemala, noviembre de 2007.

SERRAS ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo tomo I**. Catorce aba edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1988.

#### **Legislación:**

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

**Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"**. Aprobado por Decreto 127-96, vigente desde 23 de noviembre de 1996.

**Ley del Organismo Judicial**. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. Publicado el 3 de abril de 1989 y vigente desde 3 de junio de 1989.

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

**Código Municipal**. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, publicado el 13 de mayo de 2002, vigente el uno de julio de 2002.

**Ley del Servicio Civil**. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala. De 1968, vigente el uno de enero de 1969.

**Ley del Servicio Municipal**. Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala. Publicado el 17 de febrero de 1987, vigente el 4 de marzo de 1987.