

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



ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL POR
FACTORES POLÍTICOS, DE LOS TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE
SANTIAGO SACATEPÉQUEZ

GLADIS ELENA TOLEDO BETANCOURT

GUATEMALA, MAYO 2016

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

**ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL POR
FACTORES POLÍTICOS, DE LOS TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD
DE SANTIAGO SACATEPÉQUEZ, DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

GLADIS ELENA TOLEDO BETANCOURT

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 2016

**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. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Víctor Enrique Noj Vásquez
Vocal:	Lic. Jorge Leonel Franco Moran
Secretario:	Licda. Roxana Elizabeth Alarcón Monzón

Segunda Fase:

Presidente:	Licda. Evelyn Malú Hernández Pineda
Vocal:	Lic. Cristobal Gregorio Sandoval García
Secretaria:	Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández

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



**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 28 de abril de 2015.**

Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
GLADIS ELENA TOLEDO BETANCOURT, con carné 200816064,
 intitulado ANÁLISIS JURÍDICO Y CRÍTICO SOBRE LA URGENTE REGULACIÓN, EN CUANTO A LA
ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO SACATEPÉQUEZ,
DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ POR RAZONES POLÍTICAS.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 19 / 08 / 2015

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO





Lic. OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ

Abogado y Notario
Colegiado No. 3805

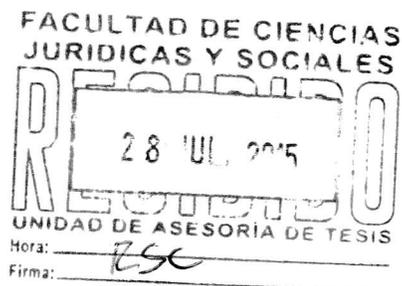
Bufete Popular 9ª. Avenida 13-39 Zona 1
Teléfono 22380119

Guatemala, 28 de Julio de 2015

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



Respetable Doctor Mejía:

En cumplimiento al nombramiento de tesis que fui notificado oportunamente de la bachiller **GLADIS ELENA TOLEDO BETANCOURT**, número de carné estudiantil 200816064; declaro expresamente que no guardo ningún vínculo de parentesco dentro de los grados de ley con la estudiante, quién elaboró el trabajo de tesis intitulado **“Análisis Jurídico y crítico sobre la urgente regulación, en cuanto a la estabilidad laboral de los trabajadores de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez, departamento de Sacatepéquez, por razones políticas”**; al respecto me permito informar lo siguiente:

a) Al recibir el nombramiento, se establece comunicación con la bachiller **GLADIS ELENA TOLEDO BETANCOURT**, cumpliendo con lo establecido en el Artículo 31 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público; con quién procedí a efectuar previa verificación de los planes de investigación y de tesis, los cambios que se consideran congruentes con el tema a investigar y, en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborar el trabajo y a la vez le indiqué dejar el tema propuesto como se presenta **“Análisis sobre la regulación de la estabilidad laboral por factores políticos, de los trabajadores de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez, departamento de Sacatepéquez”**.

b) Durante el trabajo de elaboración de la tesis, se estima que la bachiller **GLADIS ELENA TOLEDO BETANCOURT**, tuvo el empeño y atención cuidadosa al observar la aplicación de las etapas de la investigación científica en el desarrollo de cada uno de los temas que comprende, lo que ofrece un amplio contenido científico y técnico a la investigación, utilizando una redacción con lenguaje acorde al tema; se emplearon los métodos analítico – sintético e inductivo – deductivo o general y específico y el de ascensión, por ello el trabajo permite



Lic. OTTO RENE ARENAS HERNANDEZ
Abogado y Notario
Colegiado No. 3805

Bufete Popular 9ª. Avenida 13-39 zona 1
Teléfono 22380119

brindar una importante contribución científica, pues así se refleja en la conclusión discursiva y el tipo adecuado de bibliografía seleccionada en la que se sustenta la investigación.

c) Se considera de parte de su servidor que el tema es de mucha importancia, pues se trata de aspectos relevantes dentro del derecho administrativo y particularmente en el derecho laboral, mismo que hoy en día atraviesa diversidad de conflictos que trasciende otras ramas de la ciencia del derecho.

Por lo anteriormente expuesto me permito concluir lo siguiente:

Al considerar que se aplicaron los métodos apropiados y técnicas aceptadas para resolver la problemática esbozada, con los que se comprueba la hipótesis planteada conforme a la proyección científica de la investigación y en virtud que el trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos de fondo y de forma según instructivo general para elaboración y presentación de tesis, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo continúe con el trámite para la posterior evaluación por el Honorable Tribunal Examinador previo dictamen de revisión.

Respetuosamente;



Lic. Otto René Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado No. 3805

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNANDEZ
ABOGADO Y NOTARIO

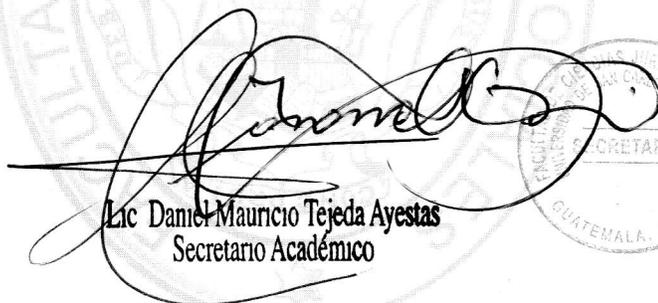


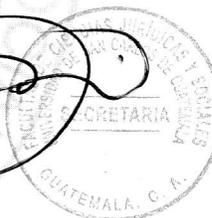
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 04 de abril de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante GLADIS ELENA TOLEDÓ BETANCOURT, titulado ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ESTABILIDAD LABORAL POR FACTORES POLÍTICOS, DE LOS TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO SACATEPÉQUEZ, DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


 Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas
 Secretario Académico



BAMO/srrs.




 Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
 DECANO A.I.



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala





DEDICATORIA

A DIOS:

Creador del universo, que guía mi camino, permitiéndome alcanzar uno de mis más grandes ideales, gracias por darme la sabiduría, la oportunidad y por haberme permitido culminar una meta más en mi vida.

A LA GLORIOSA Y TRICENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Y LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:

Por ser formadora de nuevos conocimientos en mi carrera universitaria, me albergó y concedió el honor de pernotar en sus aulas hasta la culminación de mi carrera, es para mí, el más alto orgullo ser egresada de esta bendita casa de estudios.

A MI MADRE:

Julia Guillermina Betancourt Berdúo, por brindarme una maravillosa oportunidad de vida, ejemplo de trabajo y perseverancia en el sendero de mi existencia material y espiritual y por formar la mujer que hoy soy.

A MI PADRE:

Pedro Guillermo Toledo Juárez, por darme la vida.

A MIS HERMANOS:

por su apoyo espiritual y emocional, que Dios los bendiga.

A MIS HIJAS:

Einnath Ixmucané y Tracy Pamela, por la colaboración brindada, principalmente en momentos de crisis. Gracias, este logro esta dedicado a ustedes.

A MIS NIETOS:

Amir Ernesto y Santiago Leonel, por ser el motor que me impulsa y llenar el vacío que dejo en mi vida mi angelito Cristian Amir.

A:

Sergio Arturo Porras, padre de mis hijas, por su comprensión en momentos difíciles.



A MIS SOBRINOS:

por brindarme su cariño y darme ánimos para seguir adelante.

**A LA MUNICIPALIDAD
DE SANTIAGO SAC.**

Por su gran ayuda en la realización del presente trabajo y durante las diligencias de campo, que Dios los bendiga.

A MIS AMIGOS:

por su apoyo y sus sabios consejos en el transcurso de mi carrera, especialmente a Byron Vinicio Solís Aguilar Q.E.P. (+) Héctor Gramajo y Edgar Tabín Méndez.



PRESENTACIÓN

La presente tesis fue realizada con una investigación cuantitativa, ya que se investigó la estabilidad de los empleados municipales en sus puestos en cada cambio de gobierno local, pertenece al área cognoscitiva del derecho administrativo y laboral, ya que constituyen el área esencial de la investigación realizada, sobre los temas de la estabilidad de los empleados administrativos municipales y sus derechos laborales.

La investigación, se realizó en un lapso de tres años, comprendidos del año 2008 y el año 2010, tiempo que fue necesario para poder finalizar el trabajo de tesis.

Objeto y sujeto de estudio los empleados municipales de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez, en relación al principio de estabilidad laboral y el respeto y cumplimiento del mismo independientemente del cambio de gobierno local cada cuatro años.

Se pudo establecer con el trabajo de investigación, que la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez no es la excepción al incumplimiento de las leyes que protegen a los trabajadores municipales, el aporte académico consiste en la urgente necesidad de creación de políticas y sanciones a las Municipalidades que despidan de trabajadores municipales en cada cambio de gobierno para que se pueda garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad laboral.



HIPÓTESIS

La sustitución de funcionarios y empleados en la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez se da por razones políticas, existe norma jurídica que garantice los derechos de los trabajadores, se violan los derechos de las personas que ya están dentro de la Municipalidad como trabajadores.

Los empleados municipales se encuentran en un clima laboral tenso e inestable cada periodo electoral debido a la poca estabilidad que tienen en el cambio de periodo de gobierno puesto que en cada periodo de gobierno existen un sin numero de despidos por intereses particulares violando el principio de estabilidad laboral.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

El método de comprobación utilizado en esta investigación fue el método deductivo, tomando como premisas mayores o universal, la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez y los empleados municipales, como fin principal de analizar el cumplimiento de el principio laboral de estabilidad y los factores políticos por los cuales este derecho es vulnerado en la Municipalidad.

La hipótesis planteada fue validada al ser afirmada con la información y el análisis del trabajo final de la investigación, llegando a la conclusión discursiva que la necesidad de informar sobre la normativa que regula los derechos de los trabajadores no es suficiente para que este derecho sea cumplido en su cabalidad y corrección.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Partidos políticos y gobierno municipal	1
1.1. Partidos políticos	1
1.1.1. Antecedentes	1
1.1.2. Definición	4
1.1.3. Requisitos	6
1.1.4. Derechos y obligaciones	7
1.1.5. Órganos	11
1.1.6. Constitución	12
1.1.7. Inscripción	13
1.2. Gobierno municipal	16
1.2.1. Reseña histórica	16
1.2.2. Definición	22
1.2.3. Características	23
1.2.4. Autonomía	23
1.2.5. Autoridades e integración	24
1.2.6. Fines	27

CAPÍTULO II

2. Derecho laboral y trabajadores municipales	29
2.1. Concepto	29
2.2. Definición	29
2.3. Relación laboral empleado y empleador	31
2.4. Contratación y selección de personal	33
2.5. Obligaciones y prohibiciones de los funcionarios y empleados públicos ..	34



	Pág.
2.5.1. Obligaciones	34
2.5.2. Prohibiciones	37
2.5.3. Derechos	39
2.6. Tipos de despido	41
2.6.1. Por decisión de la autoridad nominadora	41
2.6.2. Por remoción, supresión o reorganización	41
2.6.3. Efectos	45

CAPÍTULO III

3. Análisis sobre la regulación de la estabilidad laboral de los trabajadores de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez, por factores políticos	49
3.1. Definición de principios del derecho laboral	52
3.1.1. Principios laborales	54
3.1.2. Principios fundamentales de la Ley de Servicio Municipal	58

CAPÍTULO IV

4. Principio de estabilidad	61
4.1. Sindicatos como único medio para asegurar la continuidad laboral	64
4.2. Carrera municipal	72

CONCLUSIÓN DISCURSIVA	75
------------------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	77
---------------------------	----



INTRODUCCIÓN

La presente investigación se justifica en que la actualidad al realizar elecciones populares, se lleva a cabo cambios de autoridades y estos sin fundamentos legales contratan personal que no ha sido evaluado conforme a procedimientos establecidos, afectando a los antiguos trabajadores en su estabilidad laboral. Así mismo, se evade un proceso de selección para determinar si son personas realmente idóneas y capaces para optar al cargo público, el personal que ocupa puestos dentro de las instituciones, es personal que generalmente ha participado en política partidista; por lo que existe violación a los derechos y garantías del trabajador y al existir un porcentaje alto de personal no formado y capacitado que por no aplicarse criterios de méritos y profesionalidad en los procesos de reclutamiento de personal y al mismo tiempo, el clientelismo y padrinazgo en los procesos de contratación, ligados a los ciclos electorales conllevan una constante rotación de personal en los gobiernos locales, afectando la estabilidad laboral de los mismos.

El problema de la violación a los principios laborales y las municipalidades hace necesario y urgente aprobar una norma que regule la estabilidad laboral de los trabajadores municipales y en específico de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez, departamento de Sacatepéquez que por razones políticas se ven afectados en la continuidad del cargo público desempeñado.

La hipótesis planteada en la presente investigación fue: La sustitución de funcionarios y empleados en la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez es la participación política; por lo en la presente investigación se propone la creación de una norma jurídica para garantizar los derechos de los trabajadores y se contribuirá a que no se violen los derechos de las personas que ya están dentro de la institución, brindando un servicio capaz y calificadamente.



El objetivo general fue proponer la creación de una norma específica que garantice la permanencia del personal administrativo y por ende regule la estabilidad laboral de los funcionarios y empleados municipales que por factores políticos, son sustituidos sin antes ser sometidos a una evaluación, para determinar si tienen el nivel académico para continuar desempeñando el cargo público.

La investigación se estructuró en cuatro capítulos: El primer capítulo se conformó con el tema de partidos políticos y gobierno municipal; el segundo con el derecho laboral y trabajadores municipales, el tercero es el análisis sobre la regulación de la estabilidad laboral por factores políticos, de los trabajadores de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez y el cuarto el principio de estabilidad laboral.

La metodología utilizada es el análisis, síntesis, método inductivo, deductivo y científico. Las técnicas de investigación utilizadas son la observación, entrevista, estadísticas, bibliografía.



CAPÍTULO I

1. Partidos políticos y gobierno municipal

Los partidos políticos en general son organizaciones importantes por su participación en cada proceso de elecciones populares en un país; ya que de ellos se elegirá a las autoridades que gobernarán en cada municipio, departamento, región, o bien cada uno de los distintos organismos del Estado en el caso de Guatemala.

1.1. Partidos Políticos

En la democracia moderna estas organizaciones son tan necesarias a tal punto que no se puede concebir una verdadera democracia sin la presencia de los mismos. En Guatemala, junto con los comités cívicos y las asociaciones políticas, son los medios por los cuales se pueden proponer candidatos o candidatas a cargos de elección popular.

1.1.1 Antecedentes

“Los partidos políticos nacen en el momento en que se produce la participación popular en el proceso de las decisiones políticas. Luego, se afirman y se consolidan en

la evolución hacia los regímenes parlamentarios, es decir, un tipo de régimen en que el gobierno es responsable ante los electores de la nación.”¹

Durante la historia se ha desarrollado una serie de acontecimientos que dan origen a los partidos políticos por lo que se dice que: “Los partidos políticos nacen en el momento en que se produce la participación popular en el proceso de las decisiones políticas. Luego, se afirman y se consolidan en la evolución hacia los regímenes parlamentarios, es decir, un tipo de régimen en que el gobierno es responsable ante los electores de la nación.”²

“Cronológicamente la aparición de los partidos políticos como organizaciones extraparlamentarias debe situarse a partir de la tercera década del siglo XIX. En Estados Unidos, los partidos comenzaron a estructurarse, a través de la declaración y coordinación de poderosas bases locales, durante el mandato del presidente Andrew Jackson (1767-1845), es decir, entre 1829 y 1837. La necesidad de canalizar los sufragios populares, decisorios de los titulares de las funciones públicas, y la de incorporar e integrar una inmigración constante, así como la ampliación del censo electoral en los primeros años del siglo XIX.”³

¹ Di Tella, T. **Historia de los partidos políticos en América Latina. Pág. 2**

² **Ibid. Pág. 2**

³ Duverger, Maurice. **Historia de los partidos políticos. Pág. 5**

“Durante la primera etapa los partidos se constituyen fundamentalmente en el ámbito de los parlamentos. Ulteriormente y de manera especial en el transcurso del siglo XX, los partidos – organización situados fuera del parlamento, cobran más y más importancia, hacia el punto en que el denominado “grupo parlamentario” deviene, en la práctica, en un órgano del partido. La influencia y pujanza respectivas de un grupo parlamentario y de la dirección del partido son distintas de un país a otro y de un partido a otro en el marco de un mismo país.”⁴

“En Guatemala, durante el período que se inicia con la Reforma Liberal de 1871 y que finaliza con la denominada Revolución de Octubre de 1944, las instituciones propias de la democracia liberal representativa evidenciaron la presencia de severas limitaciones en su actuar, al extremo que su capacidad para resolver conflictos o para generar acuerdos políticos era prácticamente inexistente. Conforme la evidencia histórica, en los regímenes políticos dominantes durante esta época la modalidad del ejercicio del poder se articuló, ya sea mediante el uso directo de la fuerza o por la mediación de patrones de dependencia personal hacia la figura de “un caudillo o de un tirano”.⁵

“Es posible identificar alguna agrupación de carácter político, cuya manifestación exclusivamente electoral se definía en torno a la concepción ideológica dominante (liberales o conservadores), haciendo de hecho impracticable el sistema de separación de poderes.

⁴ Houben, Robert J. **Los partidos políticos**. Pág. 9

⁵ **Ibid.** Pág. 11

Durante los 10 años del denominado período de la Revolución de Octubre (1944-1954), se pretendió revertir el orden denominado terrateniente-oligarca y generar algunos espacios políticos que permiten el desarrollo capitalista del país vía industrialización y mediante la organización y promoción de un movimiento populista capaz de generar un sólido mercado interno, sentando bases para la transformación de la sociedad guatemalteca en un proyecto revolucionario “desde abajo”.⁶

1.1.2 Definición

Existen varias definiciones de lo que es un partido político, dentro de las cuales se destaca la definición de el autor Guillermo Cabanellas, quien lo define como: “Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado y con programa más o menos definido y leal para tal empresa.”⁷

Max Weber menciona que un partido político es: “una asociación de personas dirigida a un fin deliberado, ya sea éste objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a obtener todos estos fines conjuntamente. Sin embargo, no obstante el hecho de que desde la antigüedad han existido grupos de personas siguiendo a un jefe luchan contados los medios para la

⁶ Montenegro Ríos, Carlos Humberto. **Historia de los partidos políticos.** Pág. 63

⁷ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico usual.** Pág. 296.

obtención del poder político, es una opinión compartida por los estudiosos de política la de considerar como partidos verdaderos las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en la que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas, de lo cual deriva que en la noción de partidos entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión de poder político y que con este fin se organizan y actúan”.⁸

Por otra parte se dice que: “Son asociaciones inscritas como tales en el registro especial existente en el ministerio del interior.”⁹

La Ley Electoral y de Partidos Políticos en el artículo 18 define a los partidos políticos como: “Partidos Políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”.

⁸ Bobbio, Norberto, **Diccionario de política**, pág. 528.

⁹ Diccionario Jurídico Espasa. **Pág. 725**

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento le reconoce importantes atribuciones en materia electoral, no sólo en la presentación de candidatos, sino en el desarrollo de la campaña electoral.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 223 párrafo primero regula el Régimen Político Electoral así como también la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y establece al respecto: "El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y solo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen".

1.1.3 Requisitos

En La Ley Electoral y de Partidos Políticos se establecen los requisitos que un partido político debe cumplir para su existencia y funcionamiento.

En el Artículo 19 de La Ley Electoral y de Partidos Políticos se regula: "Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones

generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.

Al publicarse un nuevo padrón electoral para elecciones generales, los partidos políticos deben cumplir con el requisito anterior, dentro de un plazo que inicia el día que se declara clausurado el proceso electoral y termina noventa días antes de la convocatoria del siguiente proceso de elecciones generales;

b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;

c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones; y,

d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos”.

1.1.4 Derechos y obligaciones

Los partidos políticos son reconocidos como sujetos de derechos y obligaciones desde el momento de obtener su inscripción en el registro respectivo, La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece los derechos y obligaciones de los partidos políticos en los Artículos 20 y 22, respectivamente.

Artículo 20. "Derechos de los partidos. Los partidos políticos gozan de los derechos siguientes:

- a) Postular candidatos a cargos de elección popular.
 - b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de fiscales que designen de conformidad con la ley.
 - c) Designar dentro de los ocho días siguientes a la fecha de convocatoria a una elección, a sus respectivos fiscales nacionales y acreditarlos oportunamente ante el Tribunal Supremo Electoral, quienes tienen el derecho de asistir a las sesiones que éste celebre y de fiscalizar a las juntas electorales y juntas receptoras de votos en el ámbito nacional, en cualquier momento del proceso electoral.
 - d) Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o ante el Inspector General, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos.
 - e) Usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral.
- Este derecho sólo se podrá ejercer desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones hasta un mes después de concluido cada evento electoral, y será normado por el reglamento respectivo, el que deberá indicar quiénes de los personeros de los partidos podrán usar la franquicia postal y telegráfica dentro del territorio de la República y las responsabilidades en que éstos incurran por el uso indebido de dicha franquicia. Cuando estos servicios no los preste directamente el Estado, éste deberá reponer el monto de los mismos a los partidos políticos que los hayan utilizado.

- f) Previa solicitud por escrito, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas y hasta para una reunión cada tres meses; y,
- g) Gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, para colocación de propaganda electoral, siempre y cuando su propósito no sea incompatible para ese fin”.

Artículo 22 de La Ley Electoral y de Partidos Políticos “Obligaciones de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

- a) Entregar al Registro de Ciudadanos copia certificada de todas las actas de sus asambleas, dentro del plazo de quince días siguientes a la fecha de su celebración.
- b) Inscribir en el Registro de Ciudadanos, dentro del plazo de quince días siguientes a su celebración, toda modificación que sufra su escritura constitutiva y sus estatutos, así como informar de los cambios que ocurran en la integración de sus órganos permanentes.
- c) Llevar un registro de sus afiliados en hojas de afiliación preparadas por el propio partido y autorizadas por el Registro de Ciudadanos, y entregar a este último una copia fiel de las hojas para su depuración. Únicamente se tendrán como afiliados de los partidos políticos los consignados en las hojas de afiliación depuradas por el Registro de Ciudadanos.
- d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y participación en procesos electorales, conforme a la ley y con apego a los principios que les sustentan.

- e) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos políticos podrán impulsar la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular.
- f) Fomentar la educación y formación cívico-democrática de sus afiliados.
- g) Someter sus libros y documentos a las revisiones que en cualquier tiempo el Tribunal Supremo Electoral o sus órganos consideren necesarias para determinar su funcionamiento legal.
- h) Promover el análisis de los problemas nacionales.
- i) Colaborar con las autoridades correspondientes y fiscalizar los procesos electorales a efecto de que los mismos se desarrollen ajustados a la ley.
- j) Abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley.
- k) Solicitar al Registro de Ciudadanos que el Departamento de Organizaciones Políticas autorice los libros de actas de todos sus órganos, una vez que los partidos hayan quedado legalmente inscritos.
- l) Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o el Inspector General cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos;
y,
- m) Realizar con apego a la ley, las actividades que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones”.



1.1.5 Órganos

La Ley Electoral y de Partidos Políticos regula en el Artículo 24 los órganos con que deben contar los partidos políticos y estos son:

Artículo 24. "Estructura organizativa. Todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

a) Órganos nacionales:

1. Asamblea Nacional
2. Comité Ejecutivo Nacional
3. Órgano de Fiscalización Financiera
4. Tribunal de Honor.

b) Órganos departamentales:

1. Asamblea Departamental
2. Comité Ejecutivo Departamental.

c) Órganos municipales:

1. Asamblea Municipal



2. Comité Ejecutivo Municipal.

1.1.6 Constitución

Para la constitución de un partido político en primer lugar se necesita de un grupo promotor o se debe constituir un comité para su formación, el cual esta regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y debe ser de la siguiente manera:

Cualquier grupo que reúna a más del 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para la constitución de un partido político, que sepan leer y escribir.

1. El grupo deberá elegir una Junta Directiva Provisional del comité, formada por un mínimo de nueve de ellos, elección que deberá constar en Acta Notarial, la cual se presentará al Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de dicha Junta Directiva Provisional será la de preparar y completar toda la documentación necesaria para el otorgamiento de la escritura constitutiva del comité, escritura que deberá autorizarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que fue inscrita la Junta Directiva provisional; en caso contrario se procederá a la cancelación del trámite y archivo del expediente.

2. Luego, se debe solicitar la inscripción del comité para la constitución de un partido político por escrito al Registro de Ciudadanos, dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha de su escritura constitutiva, acompañando el testimonio de ésta.

En caso de no presentarse el testimonio referido, se tendrá por concluido el trámite.

3. Si la escritura reúne todos los requisitos legales y la solicitud fue presentada en tiempo, el Director del Registro de Ciudadanos, dentro del término de ocho días, la resolverá favorablemente y ordenará la inscripción del comité. La inscripción del comité para la constitución de un partido político, le otorga personalidad jurídica, con el exclusivo propósito de llegar a ese fin, y se pueden solicitar las hojas de adhesión. El comité no podrá identificarse como partido político, ni tendrá los derechos de éste.

1.1.7 Inscripción

La inscripción del partido político debe solicitarse al Registro de Ciudadanos, por escrito, antes del vencimiento del plazo de dos años en que permanece vigente el comité para la formación de un partido político. A dicha solicitud deben acompañarse:

- a) Testimonio de la escritura constitutiva con duplicado.
- b) Nómina de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional provisional.



c) Copia de las resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras Asambleas Departamentales y Municipales, de los Comités Ejecutivos electos en las mismas, y de los delegados electos para la primera Asamblea Nacional. Los Comités Ejecutivos Departamentales y Municipales electos en las Asambleas a que se refiere este inciso, al estar inscrito el partido político adquieren el carácter de permanentes para todo el período que fije la ley.

Recibida la solicitud, se emitirá resolución dentro del plazo de ocho días, ordenando su publicación, si llena los requisitos legales. En caso contrario, dentro del mismo plazo, se resolverá en forma razonada, detallando los defectos, tanto de la solicitud como de la documentación. Esta resolución será apelable.

Para los efectos de la publicación, el Director del Registro de Ciudadanos emitirá un edicto que contendrá un resumen de la escritura constitutiva del partido y la nómina de integrantes de los órganos permanentes del mismo, todos con el número de su documento de identificación personal. La publicación se hará en el Diario Oficial, de oficio y en forma gratuita.

Firme la resolución final que declare procedente la inscripción de un partido político, el expediente será enviado al Departamento de Organizaciones Políticas para que le dé debido cumplimiento. Hechas las inscripciones por el Departamento de Organizaciones Políticas, el Registro hará publicar, de oficio en el Diario Oficial que lo hará gratuitamente, un aviso de que dicho partido político ha quedado inscrito.



El Comité Ejecutivo Nacional provisional convocará la primera Asamblea Nacional dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la inscripción del partido.

Dicha Asamblea habrá de celebrarse dentro de los dos meses siguientes a la convocatoria.

La Asamblea deberá:

- a) Ratificar la declaración de principios del partido contenida en su escritura constitutiva.
- b) Aprobar o modificar los estatutos del partido.
- c) Conocer el informe del Comité Ejecutivo Nacional provisional.
- d) Elegir el primer Comité Ejecutivo Nacional.
- e) Conocer de los demás asuntos de su competencia que se incluyan en el orden del día.

Si la primera Asamblea Nacional no se celebrare en el tiempo mencionado o si en ella no se resolviere sobre los puntos mencionados en los incisos a), b), c) y d), el partido quedará en suspenso hasta que corrija tales omisiones y presente al Registro copia certificada del acta antes del vencimiento del plazo máximo de seis meses y sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar



1.2 Gobierno Municipal

La función principal de los gobiernos locales es la promoción del desarrollo siendo ésta simultáneamente política, económica, social, cultural y ambiental.

Se inicia con la generación democrática de sus autoridades, se reafirma mediante consultas periódicas a la ciudadanía.

1.2.1 Reseña histórica

El gobierno municipal es también llamado gobierno local por ser el que se ejerce en la administración de un municipio por medio de sus diferentes órganos.

Según la historia, la regulación y desarrollo de los Municipios en Guatemala ha estado enmarcada por dos constantes: La conformación pluricultural del Estado Guatemalteco y la estructura y cultura de Gobierno centralista y autoritario.

“Al arribar los Españoles a Guatemala, el gobierno de los Indígenas estaba formado por dos sistemas, que era la organización de familias en base a patrilinajes

segmentarios, y la división de la sociedad en castas: Nobles, plebeyos y esclavos; por lo tanto, era un Estado jerarquizado.”¹⁰

“Los primeros Municipios según se ha logrado determinar, se establecieron después de la conquista, bajo una modalidad mixta: Indígenas y españoles dando origen a abusos en contra de los indígenas,”¹¹ teniendo que “recurrir a la separación residencial; lo que condujo a la formulación de la política de las dos Repúblicas: Una República de Españoles y la otra de Indios; dando de esta manera a los indígenas la oportunidad de vivir en asentamientos separados de los españoles y castas, así como gobernarse así mismos a través de cabildos de indios.”¹²

Posteriormente a esto,” los Españoles invasores impusieron cuatro instituciones para que así los indígenas tuvieran su propio gobierno: Los caciques, los caciques-gobernadores, los gobernadores indígenas y los cabildos de indios; con la idea de cristianizar e hispanizar a los caciques y caciques - gobernadores para tener un efecto multiplicador con el resto de la población; quiénes mantuvieron una buena relación con los Españoles a través de los tributos y mano de obra, sin llegar a cristianizar ni hispanizar a la población; motivo por el cuál, el poder de las autoridades tradicionales

¹⁰ Duverger, Maurice. **Historia de los partidos políticos**. Pág. 5

¹¹ En Ixchiú, Pedro et al. **Los alcaldes comunales de Totonicapán**, Guatemala. Serviprensa.200. **Pág.39**

¹² Idem. Pag 40

disminuía, ocasionando con ello que las autoridades locales llevaran a españoles para que los reemplazaran.”¹³

Ante tal situación, a mediados del siglo XVIII la población no indígena que habitaba en territorios indígenas, presionó a las autoridades españolas, para que les nombraran autoridades propias a cada grupo y de esta manera evitar conflictos entre ellos; dando lugar a que “mas tarde, en algunos lugares el ayuntamiento sustituyera al cabildo indígena, dando origen a la implantación de los alcaldes de barrio o sea alcaldes auxiliares, que posteriormente pasaron a ser los alcaldes indígenas. Después, las Cortes de Cádiz permitieron la penetración de mestizos en los cabildos indígenas, para que participaran activamente en el Gobierno local”¹⁴ y, aunque las autoridades mestizas fueron suplantando progresivamente a las autoridades indígenas en los cargos institucionales en la esfera pública, éstas últimas subsistieron con un reconocimiento legítimo de las comunidades, pero sin ningún reconocimiento legal ni participación en la toma de decisiones, dando lugar al surgimiento y coexistencia de dos sistemas paralelos con funciones diferentes de gobierno local.

Mas tarde, “durante la reforma liberal, el fuero y la jurisdicción municipal constituyeron temas centrales, se presenta una modalidad de gobierno local en donde municipalidad y consejo de principales”,¹⁵ que era una autoridad tradicional conformada por un

¹³ Ibidem. **Pág. 90 y 91**

¹⁴ Barrios Escobar, op. Cit., nota 2 **Pág. 170**

¹⁵ Ochoa García, Carlos. **Los Contextos, actitudes del poder local, Gobernabilidad y Municipalismo.** Guatemala, Iripaz, Publicaciones.1993. **Pág.14**

consejo de líderes o dirigentes comunitarios; constituyeron formas de gobierno que permanecerían invariables, incluso entre grandes ciudades y que se administraban bajo un sistema político dual: Municipalidad ladina – Municipalidad indígena, siendo la Alcaldía Indígena una institución tradicional de la cultura Maya, que constituye la máxima autoridad de un sistema de gobierno que subsiste paralelamente al sistema oficial en el nivel municipal.

La legislación en este período integró a los municipios y municipalidades conforme lo establecía la primera Constitución del año 1825, en el Artículo 37: “Una división territorial integrada en departamentos, distritos y municipios”¹⁶ y la instauración de Municipalidades contemplada en el Artículo 162, fue así como el municipio comenzó a tener autoridades institucionalizadas en leyes nacionales y a reconocerse autoridades en el nivel comunitario, con la limitante de ser nombradas por el alcalde municipal y no electas por la comunidad, en donde subsistían paralelamente las autoridades tradicionales.

Luego la primera Ley Municipal de Guatemala de 1836: “Organización y reglamentación de las Municipalidades del Estado”,¹⁷ “establecía la elección por parte de la Municipalidad para el cargo de alcalde auxiliar y el sistema de alcaldías separadas para mestizos e indígenas”¹⁸; mientras tanto en 1871 “para los Gobiernos municipales se

¹⁶ **Primera Constitución del Estado de Guatemala.** artículos 37 y 162

¹⁷ Fundación Centroamericana de Desarrollo – FUNCEDE -. **La nueva responsabilidad municipal de conformidad con el proceso de paz.** Pág.30

¹⁸ Barrios Escobar, Lina Eugenia. **La alcaldía Indígena en Guatemala,** Pág. 21



emitió un Decreto que mixtificaba las alcaldías indígenas combinando el ejercicio del poder con los mestizos”¹⁹.

Hasta ésta época los alcaldes tenían la función de impartir justicia; sin embargo, “el Presidente Justo Rufino Barrios decretó, que impartir justicia ya no sería función de los alcaldes sino de los Jueces de Paz.”²⁰

“La Constitución de 1879 estableció un Poder Ejecutivo que funcionaba con la asesoría de un Consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo, marcando una fuerte tendencia en la concentración del poder en el Organismo Ejecutivo, en especial en la presidencia”,²¹ creando la Ley Municipal, Decreto 242.

Al siglo XX le sucedieron dictaduras militares, revolución de 1944, contrarrevolución 1954, conflicto armado interno y acuerdos de paz, que determinaron una serie de fenómenos y cambios no solo en las regulaciones jurídicas municipales, sino en las relaciones de poder a nivel comunitario, municipal y nacional.

El Gobierno de Jorge Ubico suprime en 1931, la autonomía municipal, pero no se quitó a las municipalidades el gobierno de los municipios. La Constitución de 1945, que derrocó a Jorge Ubico con tendencia en los principios de justicia social que inspiró la

¹⁹ Op.Cit., **Pág. 90**

²⁰ Op. Cit., **Pág. 90**

²¹ Op.Cit., **Pág. 32**

revolución de 1944 y en sus principales contenidos, propicia por primera vez la descentralización administrativa y reconoce la autonomía municipal.

Durante el conflicto armado interno las estrategias contrainsurgentes que influyeron en las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno, para tener mayor control militar sobre el ámbito local municipal y comunitario, con el fin de eliminar las células guerrilleras existentes, debilitando la participación ciudadana y el rol político, dejando a los municipios y comunidades bajo el control total de los gobiernos militares y sus comandos locales.

En la década de los ochentas, la centralización del poder tuvo mayor impulso a partir del golpe militar del general José Efraín Ríos Montt dejando sin efecto la constitución de 1965 imponiendo el Estatuto Fundamental de Gobierno, Decreto Ley 38-82, a través del cuál, neutralizó la autoridad y funciones del poder Legislativo y Judicial e incidió en el ámbito local, con la militarización de las entidades estatales, autónomas y semiautónomas, las comunidades y represión de sus autoridades tradicionales; quién nombraba a los gobiernos municipales.

En la firma de los Acuerdos de Paz, se contempla la promoción de la reforma al Código Municipal y propone mecanismos que reconozcan la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones en asuntos que les afecten en la autonomía municipal y marco legal y que para fortalecer las capacidades de participación de la población y la capacidad de gestión del Estado, el Gobierno de Guatemala se compromete a promover una reforma al Código Municipal, reiterando el compromiso de

descentralizar la administración pública para fortalecer la participación comunitaria a manera de fortalecer los gobiernos municipales.

El proceso de reforma del marco jurídico municipal se dio en el siglo XXI ya que en el siglo XX, la Alcaldía se convirtió en un ente prestatario de servicios y perdiendo los elementos que le permitían una eficaz función como instancia mediadora y de diálogo político. Es así como en el año 2002, en el marco de la reforma y modernización del Estado, culmina el proceso de negociación del nuevo marco jurídico municipal, integrado por un Cuerpo Legal que es la Ley General de Descentralización Decreto 14-2002; así como a reformas de cuerpos legales preexistentes, como el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y la Ley Preliminar de Regionalización.

1.2.2 Definición

Según el autor Solano Peña, Gobierno Municipal es: “El órgano de Gobierno de cada uno de los municipios, integrados por Regidores que constituyen el cuerpo legislativo y de fiscalización y por el Síndico que es el ejecutivo del Gobierno Municipal”²²

En el Artículo 33 del Código Municipal se regula: “Gobierno del municipio. Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”.

²² Solano, Peña y Milagros Mateo. **Informe Final**. Curso de tesis de Equivalencias de Grado No. 317. Facultad de Ciencias Económicas.



1.2.3 Características

La disposición de sus recursos patrimoniales, así como el fortalecimiento económico y la emisión de ordenanzas y reglamentos, una de las características esenciales para el cumplimiento de sus fines.

El Artículo 107 del Decreto número 12-2002 establece la libre administración. La municipalidad tiene la administración de sus bienes y valores sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

1.2.4 Autonomía

Se pudo analizar que entre las principales características del Gobierno Municipal, esta el ejercicio de la autonomía que se le otorga a los municipios, en donde se le faculta para poder elegir sus propias autoridades, ejercer el gobierno y la administración de sus intereses, servicios públicos locales y ordenamiento territorial de su jurisdicción.

Según su etimología griega Autonomía significa: Facultad para gobernarse a sí mismo. Como concepto se plantea que es la capacidad de autogobierno, una cualidad inherente a los seres racionales que les permite elegir y actuar de forma razonada, sobre la base de una apreciación personal de las futuras posibilidades, evaluadas en función de sus propios sistemas de valores.^{»23}

²³ Diccionario Larousse Básico, Pág. 25

El Artículo 253, de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece:
“Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”.

El Código Municipal, en su Artículo 3, establece: En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

1.2.5 Autoridades e integración

El Gobierno Municipal se encuentra conformado por los miembros que integran la Corporación Municipal; es decir, el alcalde, los síndicos y los concejales, quienes han sido electos a través de sufragio secreto, libre, emitido por los vecinos de cada Municipio.



Tanto la Constitución Política de la Republica de Guatemala en el Artículo 254 como el Código Municipal en el Artículo 9, establecen: "El Gobierno Municipal será ejercido por el Concejo, el cuál se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, quiénes se pueden reelegir en cada municipio de conformidad con la ley de la materia".

Por lo tanto, el Concejo Municipal, el que está integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, tiene dentro de las múltiples facultades, determinar la política administrativa del Municipio, emitiendo las ordenanzas que considere convenientes apegadas a la ley.

Alcalde Municipal

El Alcalde representa a la Municipalidad como al Municipio, es el representante legal de la misma, tiene la función de ser el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; además de formar parte del Consejo Departamental y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo; también tiene la responsabilidad de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

Igual sentido el Artículo 53 del Decreto 12-2012 regula: "Atribuciones y obligaciones del Alcalde. En lo que le corresponde, es atribución y obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal, al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará

las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.”

El alcalde preside el Concejo Municipal y entre otras atribuciones específicas se encuentran las siguientes: Dirigir la Administración Municipal, presidir las sesiones del Concejo Municipal, desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la Municipalidad, nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la Ley a los empleados municipales, ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.

Síndicos y Concejales

Tanto los síndicos como los concejales, forman parte del órgano de deliberación y de toma de decisiones, además de otras atribuciones inherentes al cargo. Los síndicos representan a la Municipalidad ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, tienen el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados por el Concejo Municipal para el ejercicio de sus facultades especiales de conformidad con la ley,

El Código Municipal en el Artículo 54 establece las Atribuciones y deberes de los síndicos y concejales. Los síndicos y concejales, como miembros del órgano de deliberación y de decisión, tienen entre otras atribuciones las siguientes: Proponer las medidas necesarias que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales, fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal.



1.2.6 Fines

El Gobierno Municipal se organiza conforme lo establece en los considerandos la Constitución Política de la República de Guatemala, para proteger a la persona y la familia, teniendo como fin supremo la realización del bien común y dentro de los deberes establecidos, el de garantizar a los habitantes del municipio la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Para la gestión de sus intereses y en su competencia puede promover y gestionar toda clase de actividades y prestar servicios que fomenten la mejor calidad de vida, satisfacer las necesidades de la población; también, ejercerá competencias por delegación de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y la regulación de los servicios públicos a los ciudadanos de su comunidad, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos para garantizar un buen funcionamiento; a través del cobro de tasas y contribuciones por mejoras justas y equitativamente y conforme a la capacidad de pago, atendiendo los costos de operación, mantenimiento y mejoramiento y cobertura de los mismos; así como, la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato, conservando el medio ambiente.





CAPÍTULO II

2. Derecho laboral y trabajadores municipales

El derecho laboral es la garantía que los trabajadores del sector privado y público tienen para que su trabajo sea valorado y que sus garantías mínimas sean aplicadas y respetadas.

2.1. Concepto

Un concepto de trabajador municipal podría decirse que: Es toda persona que está al servicio de una municipalidad determinada, existiendo una relación laboral de dependencia; por lo tanto, los trabajadores municipales a quienes se les pueden llamar también servidores municipales o servidores públicos, son las personas que están al servicio de una municipalidad, existiendo una relación de dependencia, por cuanto refleja la especialidad laboral entre la municipalidad y sus trabajadores.

2.2. Definición

Un trabajador municipal se puede definir como toda aquella persona que desempeña una función o actividad pública, bajo la dirección y en relación de dependencia en la Municipalidad.



El autor Guillermo Cabanellas, define que Trabajador o funcionario Público: “Es el que desempeña una función pública o actividad para el ejercicio real y efectivo del poder público en cualquiera de sus órdenes y aspectos”¹

De lo anterior, se podría aseverar que el trabajador municipal es aquella persona que desempeña una función pública pero bajo la dirección y dependencia de la municipalidad.

La Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República, en el Artículo 4 regula como trabajador municipal: “A 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 cuál queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutar una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la independencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias.”

El tratadista Roberto Eisenmann define a un trabajador publico como: “Servidor Público es todo aquel que está dedicado a la noble tarea de servir a la República, o sea, al bien común.”²

¹ Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá, Zamora y Castillo, pág. 35

² Eisenmann, Roberto. **Fundación para el desarrollo de la libertad ciudadana.**
<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2002/10/11/hoy/opinion/737209.html21>

Se puede concluir que trabajador municipal, es la persona que presta sus servicios materiales o intelectuales o ambos, bajo la dependencia continuada y la dirección inmediata o delegada, a cambio de un salario o remuneración a la institución municipal.

Según lo definido anteriormente en ocasiones hasta se podrían comparar entre las funciones que realiza un trabajador municipal con un trabajador del Organismo Ejecutivo; sin embargo, la diferencia radica precisamente en el aspecto legal, en cuanto al instrumento legal que regula sus funciones; ya que por ejemplo, las relaciones laborales de los trabajadores del Organismo Ejecutivo, se encuentran plasmadas en la Ley de Servicio Civil mientras que la de los trabajadores en las municipalidades se rigen por la Ley de Servicio Municipal, las similitudes sería que ambos tienen el carácter de trabajadores del Estado.

2.3. Relación laboral empleado y empleador

Una relación laboral es la que se da entre los trabajadores y los empleadores, en el caso de la relación laboral municipal sería el vínculo que existe entre un trabajador y las Municipalidades, tomado en cuenta que las municipalidades tienen sus propios fines y que deben cumplirlos, ya que las funciones principales de estas instituciones son la de servir a los intereses públicos, concentrándose en los principios de eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria que la rigen.

El Código Municipal en el Artículo 80 regula las relaciones laborales entre la Municipalidad y sus funcionarios y empleados, las cuáles se rigen por la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Concejo Municipal, y los pactos y convenios colectivos que suscriban de conformidad con la ley.

Las relaciones laborales que existen entre las Municipalidades y sus trabajadores, deben basarse como en cualquier otra dependencia, en la armonía, la conciliación, pero sobre todo en la continuidad laboral y estabilidad en sus puestos de trabajo; tratando de esta manera alcanzar sus propios fines.

Normalmente los trabajadores cumplen y están en la mejor disposición de prestar sus servicios, siempre y cuando existan relaciones recíprocas de armonía entre empleado y patrono sumándose a ello la oportunidad de tener mejores oportunidades de trabajo; debido a esto; los trabajadores se sienten sumamente comprometidos a hacer su mayor esfuerzo, además de contar con un ambiente agradable hace que el trabajador se sienta en un clima donde existe estabilidad laboral, obteniendo con esto, que el colaborador sienta como si fueran parte suya los fines que las municipalidades persiguen dentro del municipio y para con la sociedad y de paso teniendo un mejor rendimiento laboral.



2.4. Contratación y selección de personal

El Código Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 17, regula los nombramientos de trabajadores municipales, serán efectuados por las autoridades nominadoras municipales de la siguiente forma:

Si es plaza de secretario o tesorero municipal, por la Corporación Municipal; si se trata del resto de personal, será hecha por el Alcalde Municipal y de conformidad con las regulaciones internas que hayan aprobado los miembros del Concejo Municipal y cuando en las Municipalidades exista la Oficina Asesora de Recursos Humanos, deberán consultarle referente a las calidades que se requieran para el desempeño de cualquier cargo así como pedir la proposición de candidatos a ocupar los cargos vacantes.

Las Municipalidades como autoridades nominadoras, tienen a su cargo nombrar al personal de las mismas; por una parte, el Concejo Municipal podrá designar a las personas que ocuparán los puestos llamados de confianza, una de este tipo sería la plaza de secretario y tesorero municipal, así como lo establece el Código Municipal en el Artículo 81 del Decreto 12-2012 del Congreso de la República y que regula al respecto de Nombramiento de funcionarios. El Concejo Municipal hará el nombramiento de los funcionarios que le competen, con base en las ternas que para cada cargo proponga el alcalde. El secretario, el tesorero, el auditor y demás funcionarios que



demande la modernización de la administración municipal, solo podrán ser nombrados o removidos por acuerdo del Concejo Municipal. Mientras que al Alcalde Municipal le correspondería la facultad de designar al resto de personal administrativo.

2.5. Obligaciones y prohibiciones de funcionarios y empleados públicos

Todos los trabajadores sea de instituciones privadas o públicas tienen derechos y obligaciones en cuanto al cumplimiento de sus funciones por los servicios que preste a sus patronos. Por lo que a continuación se establecen las obligaciones, prohibiciones y derechos de los empleados públicos.

2.5.1. Obligaciones

Así como los trabajadores tienen derechos, garantías, beneficios y protecciones legales en cuanto al cumplimiento de la prestación de sus servicios a un determinado patrón, también tienen obligaciones.

Las obligaciones principales que sobre el trabajador recaen según Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá, Zamora y Castillo, son las siguientes:

“Desempeñar la tarea para la cuál fue contratado; prestación de un servicio excelente; aplicar al máximo la capacidad profesional; colaboración; cumplir órdenes; guardar fidelidad a la empresa; observar una adecuada conducta moral; abstenerse de solicitar

gratificaciones de terceros con ocasión del desempeño de su labor; acatar las disposiciones del régimen interior; observar las disposiciones vigentes sobre seguridad e higiene en el trabajo; ayudar a socorrer a sus compañeros y jefes por accidentes laborales o circunstancias personales lo requieran; conservar celosamente los secretos de la empresa o actividad; no hacerle competencia desleal al empresario; no efectuar colectas en el establecimiento, sin autorización patronal; no entregar propaganda política ni religiosa, durante la prestación de los servicios; presentarse en condiciones de decencia y aseo adecuadas; no presentarse a trabajar en estado de embriaguez, bajo el consumo de estupefacientes, ni provocarlas durante el horario de trabajo o en las instalaciones de la empresa; observar asistencia y puntualidad.”²⁶

El Artículo 46 de la Ley de Servicio Municipal establece que las obligaciones de los trabajadores municipales, las cuáles deberán observar durante el desempeño de sus labores, deduciendo que al no cumplirlas sin causa justificable, podrían ser causa de despido.

Dentro de las principales obligaciones de los trabajadores municipales, están las siguientes:

“a) Acatar órdenes e instrucciones que les imparten sus superiores jerárquicos conforme con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir.

²⁶ Cabanellas, **Ob. Cit.**, pág.40

- b) Guardar discreción, aún después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones o cargos, en aquellos asuntos por su naturaleza en virtud de leyes, reglamentos o instrucciones especiales, se requiera reserva.
- c) Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar su apariencia personal y tramitar con oportunidad, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia.
- d) 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 municipal.
- e) Asistir con puntualidad a sus labores.
- f) Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirva y de la administración municipal en general.
- g) Atender a los requerimientos y presentar los documentos e información que la autoridad nominadora le solicite, para los efectos de esta ley.
- h) Desempeñar el cargo para el cual haya sido nombrado, en forma regular y con la dedicación y eficiencia que requiera la naturaleza de este.
- i) Todas las demás que establezca la Ley y sus reglamentos.”

El proceso histórico que ha recorrido la dignificación del trabajo y el respectivo análisis, han descubierto una extensa serie de obligaciones laborales, tantas que son similares a las fijadas para los empresarios, impuestas por leyes reconocidas en pactos colectivos, practicadas consuetudinariamente o aceptadas en el contrato individual.



2.5.2. Prohibiciones

Las prohibiciones a las cuales están sujetos los trabajadores municipales encuentran establecidas en el Artículo 47 de la Ley de Servicio Municipal la cual regula las prohibiciones generales de los trabajadores municipales, y se detallan a continuación:

“a) Hacer discriminaciones por motivo de orden político, social, religioso, racial o de sexo, que perjudiquen o favorezcan a los trabajadores municipales o aspirantes a ingresar en el servicio municipal.

b) Ejercer actividades o hacer propaganda de índole política partidista durante y en el lugar de trabajo.

c) Usar su autoridad oficial para obligar a permitir que se obligue a sus subalternos a dedicarse a actividades políticas o hacer propaganda dentro y fuera de sus funciones como trabajadores municipales en contra o a favor de partido político o comité cívico alguno.

d) Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de particulares y, solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de particulares con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar, o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones.

e) Ejecutar cualquiera de los actos descritos en el inciso anterior, con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga.

f) Solicitar o recaudar, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servicios municipales.

- g) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para atender sus gestiones, favoreciéndolos o discriminándolos.
- h) Coartar directa o indirectamente la libertad de sufragio.
- i) Desempeñar más de un empleo o cargo municipal. Se exceptúan aquellos que presten servicios en centros docentes e instituciones asistenciales, siempre que los horarios sean compatibles.
- j) Tramitar solicitudes de empleo en forma distinta de las previstas en esta ley.
- k) Sugerir o exigir, en algún cuestionario o formulario relativo a materias de personal información sobre la filiación u opinión política, social o religiosa de un solicitante de empleo, de un candidato ya incluido en alguna lista o de un trabajador municipal.
- l) Tomar represalias, en forma directa o indirecta, contra quién haya ejercitado o tratado de ejercer los derechos establecidos en esta ley y sus reglamentos.
- m) Percibir retribución alguna por labores efectuadas después del vencimiento del período de pruebas que correspondiere, a menos que sea declarado por la autoridad nominadora como empleado regular del servicio municipal.”

En el Artículo 82 del mismo cuerpo legal se establece: “Prohibiciones. No podrán ser nombrados ni ejercer un cargo municipal:

- a) Los parientes del alcalde, síndicos o concejales, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- b) Los contemplados en el Artículo 45 del Código Municipal.
- c) Los que hubieren manejado, recaudado, custodiado o administrado fondos, bienes y valores del Estado o del Municipio, si no hubiera rendido cuentas y obtenido finiquito.

Si al tiempo del nombramiento o posteriormente, el nombrado resultare incluido en cualesquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante en el cargo y, en su caso, se le indemnizará de conformidad con la Ley.”

2.5.3. Derechos

Los derechos de los trabajadores están regulados además de la Constitución Política de la República de Guatemala en el Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala Ley del Servicio Municipal el cual establece en el Artículo 44: “Los trabajadores municipales gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los contenidos en esta Ley, sus reglamentos, además de las siguientes:

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

b.- A gozar de un período de vacaciones remuneradas por cada año de servicios continuos, en la forma siguiente: a 20 días hábiles, después de un año de servicios continuos, a 25 días hábiles, después de 5 años de servicios continuos.

c.- A disfrutar de licencia con o sin goce de salario, por enfermedad, gravidez, accidente, duelo, becas, estudios, capacitación y adiestramiento en el servicio de conformidad con el Código Municipal y reglamento personal;

d.- A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios.

- e.- A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos.....
- f.- A recibir un aguinaldo anual, igual al monto de un salario mensual.....
- g.- A gozar de pensiones, jubilaciones y montepíos de conformidad con el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal.....
- h.- Al ascenso a un puesto de mayor jerarquía, previa comprobación de eficiencia y méritos.....
- i.- A un salario justo, de acuerdo a las funciones que desempeñe y méritos.....
- j.- A recibir un trato justo y respetuoso a su dignidad personal en el ejercicio del cargo.
- k.- La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el cien por ciento de su salario, durante los treinta días antes del parto y cuarenta y cinco días siguientes....
- l.- La madre trabajadora tendrá derecho a un período de lactancia....
- m.- El derecho de asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales. Es libre la sindicalización para la defensa de sus intereses económicos-sociales. Derecho de huelga sin afectar la atención de los servicios públicos esenciales.
- n.- En caso de muerte del empleado, su familia tendrá derecho al pago de los funerales de éste pero su monto no podrá exceder de dos meses del sueldo que devengaba aquel.”



2.6. Tipos de despido

El cese de una relación laboral puede darse por distintas causas una de estas sería el despido, las causas de despido de los trabajadores municipales por parte de las autoridades nominadoras de las municipales pueden despedir a uno o más trabajadores municipales por: a) Remoción justificada; b) Por decisión unilateral de la autoridad nominadora; y c) Por supresión de puestos.

2.6.1. Por decisión de la autoridad nominadora

Es una decisión unilateral de la autoridad nominadora y puede despedir a un trabajador en cualquier momento, aunque no exista causa justificada. No obstante lo anterior tiene la obligación de pagar la indemnización respectiva.

2.6.2. Por remoción, supresión o reorganización

Por remoción

El Artículo 60 de la Ley de Servicio Municipal establece las siguientes causas de remoción:

a) Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente



inmoral o acuda a la injuria, a la calumnia, o la vías de hecho, contra su jefe, o lo representantes de este en la dirección de las labores.

b) 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.

c) Cuando el trabajador fuera del lugar donde se ejecuten las labores y en horas que no sean de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su jefe o contra los representantes de este 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 para la realización del trabajo.

d) 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; asimismo, cuando cause intencionalmente, por descuido, negligencia, imprudencia o impericia, daño material en el equipo, máquinas, herramientas, materiales, productos y demás objetos relacionados con el trabajo.

e) Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin el correspondiente permiso o sin causa debidamente justificada, durante dos días laborales, en un mismo mes calendario.

La justificación de la inasistencia debe hacerse en el momento de reanudar sus labores, si no lo hubiere hecho anteriormente, por escrito ante el superior jerárquico.

f) Cuando el trabajador falte a la debida discreción, según la naturaleza de su cargo, como cuando revele los secretos que conozca por razón del puesto que ocupe.

g) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.

h) Cuando el trabajador viola las prohibiciones a que está sujeto o las que establezcan en los manuales o reglamentos internos de las municipalidades en que preste sus servicios, siempre que se le aperciba una vez por escrito.

No será necesario el apercibimiento en los casos de embriaguez o toxicomanía, cuando, como consecuencia de ellas se ponga en peligro la vida o la seguridad de las personas o los bienes del municipio.

i) Cuando el trabajador incurra en negligencia, mala conducta, insubordinación, marcada indisciplina, ebriedad consuetudinaria o toxicomanía en el desempeño de sus funciones.

j) 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.

k) Cuando el trabajador sufra las penas de arresto, o se le imponga prisión por sentencia ejecutoriada.

I) Cuando el trabajador incurra en actos que impliquen cualquier infracción o falta grave de esta ley, sus reglamentos internos o manuales de la municipalidad en que preste sus servicios y del Código Municipal.

Por supresión

Por supresión se entiende: Cesación, desaparición de un puesto, esta es otra de las formas de cese de la relación laboral o terminación de las relaciones individuales de trabajo en la Administración Pública.

Esta supresión únicamente lo pueden acordar las autoridades nominadoras facultadas, por razones de interés público, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en los casos en que se considere necesaria por reducción forzosa de servicios, por falta de fondos o reducción de personal.

En el Artículo 62 de la Ley de Servicio Municipal establece, que las autoridades denominadoras quedan facultadas para remover a los trabajadores municipales por supresión de puestos, en los casos siguientes: "a) Por falta de fondos; b) Reducción de personal por reorganización; c) Reducción forzosa de servicios.

Cuando los despidos de trabajadores municipales se da por supresión de puestos, los trabajadores tienen derecho a reclamar las prestaciones de ley, incluyendo la Indemnización.

Por reorganización

La reorganización es un método en la práctica como para realizar un despido directo injustificado, por que en la realidad una reorganización de la institución no existe, salvo cuando exista supresión o reducción de personal.

2.6.3. Efectos

Varios son los efectos del despido de un trabajador municipal. Los efectos jurídicos que devienen después del despido justificado o injustificado, son diferentes.

Despido justificado.

El Artículo 61 de la Ley de Servicio Municipal, establece que: "cuando un trabajador es removido con justificación para la autoridad nominadora, por las causas que aparecen en el Artículo 60 de esa ley, el trabajador pierde el derecho de la indemnización por el

tiempo laborado; sin perjuicio de que la autoridad nominadora ejercite el derecho de otras acciones que pudiera corresponderle.”

Despido injustificado

El despido injustificado de un trabajador deviene en el derecho de este a percibir una indemnización por el o los periodos laborados; hasta un máximo de diez salarios, tal como lo establece el Artículo 44 inciso e, de la Ley de Servicio Municipal.

Despidos justificados o no en casos de emplazamiento

Cuando alguna municipalidad se encuentre emplazada por existir un conflicto colectivo de carácter económico social, la autoridad nominadora para poder despedir a un trabajador con causa justificada, debe solicitar autorización al órgano jurisdiccional competente, en la vía incidental, para poder despedir a dicho trabajador.

En caso que la autoridad nominadora despidiera a un trabajador sin la autorización debida por el órgano jurisdiccional competente, dicho trabajador goza del derecho de acudir al mismo a plantear el incidente de reinstalación. Esto de conformidad con el Artículo 380 del Código de Trabajo.



La terminación de las relaciones laborales debido a los factores políticos que interese a cada administración municipal y aduciendo un despido justificado, supresión o reorganización, es un despido directo injustificado y produce un perjuicio tanto al trabajador como al patrono; primeramente porque el trabajador después de desempeñar una actividad específica en la Corporación Municipal por muchos años, tendrá que iniciar una nueva relación laboral distinta a la que venía desempeñando, y a veces la experiencia adquirida se pierde por que al desempeñar la nueva función no realizará el mismo trabajo.



CAPÍTULO III



3. Análisis sobre la regulación de la estabilidad laboral por factores políticos, de los trabajadores de la Municipalidad de Santiago Sacatepéquez

Los derechos que tiene todo trabajador ya sea de la iniciativa privada o de la administración pública, se encuentran regulados en varias leyes, empezando en la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales se encuentran establecidos en el Artículo 102 como derechos mínimos, también en el Código de Trabajo regulados en los considerados, Ley de Servicio Civil y su reglamento, en los tratados sobre materia laboral que han sido aprobados y ratificados por el Estado de Guatemala, reglamentos interiores de trabajo, contratos individuales de trabajo y los pactos colectivos.

Uno de esos principios fundamentales que protege los derechos de los trabajadores en general es la estabilidad laboral; sin embargo, en las instituciones públicas se rota personal constantemente, cada vez que se realiza un proceso electoral y la nueva autoridad toma posesión de la administración; este principio peligró y en caso de los trabajadores municipales este derecho es vulnerado.

El desconocimiento por parte de los trabajadores municipales de la legislación laboral, permite la violación arbitraria del principio de estabilidad laboral, a tal punto que éstos consideran como normal el cambio de personal que realizan los alcaldes al iniciar su período de gobierno.



Si los trabajadores conocieran sus derechos laborales solicitarían a los empleadores que modifiquen sus actitudes; por otra parte, si existen algunos trabajadores que si conocen sus derechos y sin embargo no los defienden, debido al temor de que el partido político que ganó la elección ya no es el mismo y consideran que ellos no serían parte de la nueva administración.

Al darse este fenómeno; que en muchos de los municipios de la República de Guatemala es normal; en la practica, sin que nadie pueda o quiera defender sus derechos laborales y específicamente el de estabilidad laboral en cada cambio de autoridad administrativa municipal; como es el caso de Santiago Sacatepéquez, que a finales del año 2007, después de 4 periodos cambia de autoridad local municipal, y en el nuevo periodo seria un jefe distinto al que se tiene; por lo que los trabajadores de ese año, por factores políticos, orgullo y ética, automáticamente al terminar su contrato dejaron de laborar, sin que existiera voluntad de la administración de renovar sus contratos, y la costumbre laboral en ese municipio es no esperar a que la nueva autoridad los despida si no únicamente dejan de asistir a sus labores porque según ellos su contrato ha terminado.

En el año 2008 se dio el cambio de gobierno local y en la toma de posesión de las nuevas autoridades sucedió que la nueva administración no contaba con los empleados y personal suficiente para el manejo de la administración municipal por lo que se vio en la necesidad de cerrar y dejar de prestar algunos de los servicios durante 15 días, mientras los nuevos empleados recibían capacitación por no tener la experiencia para

el puesto, por otro lado también la nueva administración se encontró con personal que no tenía las calidades y capacidades suficientes para que continuara en su puesto, tal es el caso del asesor técnico que únicamente poseía título de bachiller y varios puestos en circunstancias similares.

Situación que ocasiona efectos perjudiciales tanto a la Corporación Municipal, como para el trabajador tales efectos son: para el empleador; se pierde la habilidad y conocimiento obtenido por el trabajador por muchos años de relación laboral. Además, se perdería el entrenamiento que la institución le ha proporcionado, implica la contratación y entrenamiento de un nuevo trabajador; en cuanto al trabajador pierde la fuente principal, casi siempre la única de obtención de ingresos para su sostenimiento y el de su familia, pierde la relación personal, tanto entre patrono y trabajador así como con vecinos, proveedores y otras personas vinculadas con las labores. En general, produce una fricción entre patrono y trabajador que en muchos casos, al no ser dirimidas en forma directa, se requiere la intervención de entidades administrativas o judicial.

En la realidad laboral de los empleados municipales se ha demostrado la importancia que tiene para los trabajadores, la permanencia de las relaciones laborales, no sólo porque les permite tener ingresos seguros, sino que también porque les permite especializarse en determinadas actividades públicas formando hasta cierto punto, una carrera municipal se podría decir.



3.1. Definición de principios del derecho laboral

“Se le denominan Principios, a aquellos fundamentos, condiciones básicas, conceptos elementales del derecho de trabajo.”²⁷

Américo Plá Rodríguez, indica que los principios del derecho del trabajo “son todas aquellas líneas, directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.”²⁸

Lo anteriormente expuesto, nos hace reflexionar en cuanto a que los principios del derecho laboral son el cimiento o la base sobre la cual, se rige el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre trabajadores y patronos con ocasión de la prestación de servicios, basándose en un contrato de trabajo o una relación laboral; ahora bien, en cuanto a la importancia de los principios que fundamentan el trabajo entre las municipalidades; como patrono y trabajador; radica en que constituyen el fundamento en las relaciones laborales; asimismo, son las bases que deben observarse en la resolución de conflictos laborales que surgen a raíz del inicio de una relación laboral que sirven de lineamientos básicos de observancia imperativa.

²⁷ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco.**, pág. 3

²⁸ Plá Rodríguez, Américo, **Los principios del derecho del trabajo**, pág. 8.

Couture, en su vocabulario jurídico aporta que: “Es el enunciado lógico extraído de la ordenación sistemática y coherente de diversas normas de procedimiento, en forma de dar a la solución constante de éstas el carácter de una regla de validez general.”

Los principios son nociones básicas que inspiran la creación de normas jurídicas y orientan su interpretación y aplicación; es decir, que los principios de los diferentes institutos jurídicos rigen la normativa legislada, establecen los parámetros que deben observarse al momento de aplicar, interpretar e integrar el ordenamiento jurídico.

Es por ello que el derecho de trabajo como rama jurídica, conforma un conjunto de principios que determinan las relaciones que se dan entre trabajadores y patronos, a través de un contrato de trabajo o relación laboral; regulando por lo tanto, las relaciones entre los trabajadores y patronos de la iniciativa privada así como las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y siendo parte las municipalidades del Estado, como entidades autónomas y descentralizadas se rigen, en sus relaciones con sus trabajadores por la Ley de Servicio Municipal; la que contiene una basta gama de principios que inspiran la normativa laboral municipal, principios fundamentales a los cuales deben integrarse supletoriamente los del Código de Trabajo.



3.1.1. Principios laborales

Lo más importante para abordar con propiedad el tema propuesto de investigación, es precisamente el conocimiento y aplicación de los principios o fundamentos filosóficos llamados también características ideológicas en el Código de Trabajo, que el propio derecho de trabajo contiene y que pueden resumirse en principios constitucionales, doctrinarios, procesales y jurídicos.

Dentro de la lista de principios fundamentales del derecho de trabajo, se procede a subrayar los de estabilidad, puesto que se estima que es el mayor vulnerado en los cambios de gobierno local en búsqueda sostenida de la no durabilidad ni continuidad de las relaciones de trabajo, dando paso a la casi anulación de las garantías mínimas señaladas con enorme claridad por la ley específica y la propia Constitución Política de la República de Guatemala, a pesar de existir importantes fundamentos filosóficos que sirven de guía al derecho de trabajo, la estabilidad laboral es de vital importancia para relaciones favorables y productivas, siendo por consecuencia lógica el propósito del contrato de trabajo. La estabilidad proporciona seguridad al trabajador, evitando ser expuesto por el capricho y voluntad patronales.

No obstante, contrario a lo que pueda parecer, la estabilidad en el trabajo, no solo

beneficia al laborante, ya que una institución o empresa con empleados estables, es en extremo productiva, o como señala Bonilla “la estabilidad reporta beneficios al empleador, logra que el trabajador se ligue a la empresa y se especialice en su labor, regarantiza la obediencia de éste, quien procura no perder el empleo por una falta”.²⁹

Con relación a este importante principio y también elemento fundamental del contrato de trabajo, el Artículo 26 inciso a) del Código de Trabajo, regula: “Todo contrato individual de trabajo debe tenerse por celebrado por tiempo indefinido, salvo prueba o estipulación lícita y expresa en contrario. Deben tenerse siempre como contratos a plazo indefinido, aunque se hayan ajustado a plazo fijo o para obra determinada, los que se celebren en una empresa cuyas actividades sean de naturaleza permanente o continuada, si al vencimiento de dichos contratos subsiste la causa que les dio origen...” En este artículo, prácticamente enfatiza el principio de estabilidad al señalar que todo contrato de trabajo debe tenerse (se presume) celebrado por tiempo indefinido. Esto ofrece garantía al trabajador a saber que no será despedido antojadizamente por el empleador, aun cuando en la realidad así ocurra.

Otro de los Artículos que norma el principio de estabilidad es el 82, incisos “c” y “d”, que refiere a la continuidad en el trabajo, advirtiendo que: c) La continuidad del trabajo no se interrumpe por enfermedad, vacaciones, licencias, huelga legal u otras causas análogas que según este Código suspenden y no terminan el contrato de trabajo, y d) Es nula

²⁹ Bonilla, Gustavo. **Derecho del trabajo I**, pág.35

ipso jure la cláusula del contrato que tienda a interrumpir la continuidad de los servicios prestados o por prestarse.

No obstante, la existencia de numerosos principios dentro del derecho de trabajo, que como indicamos en párrafos anteriores, pueden dividirse, con enorme facilidad, como principios constitucionales, doctrinarios, procesales y jurídicos u objetivos.

Principios constitucionales

De tutelaridad

Indubio pro operario

De garantías mínimas

De justicia social...

De obligatoriedad o irrenunciabilidad

Principios doctrinarios y objetivos

Principio de estabilidad

Público y social

Evolutivo

De realismo

Autónomo

De sencillez

Conciliatorio

Objetivo



Democrático

Principio de igual salario, igual trabajo

Principios procesales

Junto a los principios constitucionales y doctrinarios, también se encuentran los de carácter procesal que son la sustentación de todo proceso ordinario laboral o colectivo.

Principio de concentración

Principio de congruencia

Principio de oralidad

Principio de inmediación

Principio de impulso de oficio

Principio de publicidad

Principio de economía procesal

Principio de preclusión

Principio de igualdad

Principio de probidad o de lealtad

Principio de adquisición

Principio de flexibilidad de la prueba

Principio de contradicción y mediación



3.1.2. Principios fundamentales de la Ley de Servicio Municipal

En el Artículo 3 de la Ley de Servicio Municipal se enumera los principios por los cuales deben de regirse todos los trabajadores municipales:

“a) Todo ciudadano guatemalteco tienen derecho a optar a los puestos municipales. Dichos puestos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez...

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

c) A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario en consecuencia, los puestos al servicio de las municipalidades deben ordenarse en el reglamento interno de cada municipalidad, que tome en cuenta los requisitos y deberes de cada puesto y las condiciones de trabajo, asignándole una escala de salarios equitativa según las circunstancias económicas propias de cada municipalidad;

d) Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.”

Según lo establecido anteriormente cualquier guatemalteco tiene el derecho imprescriptible e inalienable de optar a los diversos puestos de trabajo que existen dentro de las municipalidades, tomando como base, la aptitud y experiencia para ello, la preparación que acredite la capacidad para desempeñar los puestos. Sin tomar en cuenta su filiación política, lo que en la práctica no se da, puesto que es lo primero que se hace. Cuando llega al gobierno municipal cualquier alcalde, lo primero que hace es cambiar a los servidores municipales, para darles trabajo a las personas que apoyaron las campañas políticas, la discriminación está prohibida para otorgar puestos. Los puestos deben otorgarse conforme a lo establecido. Si hombres y mujeres pueden desempeñar el puesto, se le debe otorgar al que mejor aptitud tiene. No puede tomarse como base si es indígena, ladino, mestizo o garífuna. No debe darse un puesto de trabajo por el hecho de ser casado o soltero. No debe darse un puesto de trabajo por el hecho de ser católico, evangélico, mormón, u otros, igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario. Es dable que en las instituciones del Estado existen diferentes remuneraciones o escalas de salarios, se toma en cuenta la eficiencia de los servidores públicos y por ende municipales. Lo relacionado se conoce como igualdad de condiciones. La igualdad de condiciones debe tratarse de igual manera, más no las condiciones desiguales, conforme al principio de igualdad. Estas circunstancias hacen que los puestos al servicio de las municipalidades deben ordenarse de acuerdo a las peculiaridades de cada municipalidad. Por consiguiente debe establecerse una escala de salarios justos según las circunstancias económicas propias de cada municipalidad, a los trabajadores municipales se les debe garantizar que las sanciones o despidos, solo procede cuando se fundamente en causa legal. Debe existir además una normativa clara y adecuada de disciplina. Además debe



recibir justas prestaciones económicas y sociales. En el título IX de la Ley de Servicio Municipal, se estipula el régimen de sanciones y de remoción, además los efectos jurídicos que devienen.



CAPÍTULO IV

4. Principio de estabilidad laboral

La estabilidad laboral es el derecho del trabajador a conservar su puesto durante toda la vida laboral, no pudiendo ser declarado cesante antes que adquiera el derecho de su jubilación, a no ser por causa taxativamente determinada.

La estabilidad garantiza los ingresos del trabajador en forma directa, lo que es medio indispensable de satisfacción de necesidades del núcleo familiar, garantiza los ingresos de la empresa, por cuanto un personal adiestrado y experto, al mismo tiempo integrado y con la mística hacia la empresa, brindará índices satisfactorios de producción y productividad, redundando no solo en beneficio del trabajador y del empleador, sino también del desarrollo orgánico-económico-social, con logros a la obtención de la armonía y la paz social y laboral. La estabilidad laboral tiende a otorgar un carácter permanente a la relación de trabajo, donde la disolución del vínculo laboral depende únicamente de la voluntad del trabajador y sólo por excepción de la del empleador o de las causas que hagan imposible su continuación, de la que se desprende que la estabilidad constituye un derecho para el trabajador que, por supuesto, le exige el cumplimiento de las obligaciones inmersas a la naturaleza del contrato de trabajo. No constituye un derecho del empleador porque significaría retornar a etapas superadas de trabajo forzoso.

El autor Cabanellas dice que la estabilidad es: “La estabilidad consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto indefinidamente, de no incurrir en faltas obviamente determinadas o de no acaecer en especialísimas circunstancias.”³⁰

La finalidad del derecho a la estabilidad laboral se fundamenta en el derecho al trabajo que tiene toda persona en capacidad de trabajar, por cuanto es a través del trabajo que toda persona alcanza su realización y dignificación, consigue ingresos indispensables para sustentar sus necesidades primarias y secundarias, así como de quienes dependen económicamente del trabajador. Desde el punto de vista social, el trabajador contribuye con su trabajo, a través de la producción y productividad, al desarrollo socio-económico a nivel nacional e internacional.

Por lo que en la regulación internacional se encuentra que “No basta la buena voluntad de las partes; del trabajador y del empleador; para garantizar una auténtica estabilidad en el trabajo, es indispensable la existencia de la ley y que esta ley se haga respetar y cumplir y que no sea beneficiosa para una de las partes en detrimento de la otra, sino para ambas, es decir, que concilie los intereses de ambas, que no apoye los extremos, que del desamparo en que se encuentra el trabajador no se vaya al abuso que éste puede cometer en contra de las personas que dan trabajo, que no sirva de instrumento para el trabajador cometa atropellos.”³¹

³⁰ Cabanellas, Guillermo, **Derecho de los conflictos laborales**, Pág. 58

³¹ Organización Internacional del Trabajo, **Manual de educación obrera, Las negociaciones colectivas**, Pág. 89

“Es necesario que la ley de estabilidad laboral garantice una relación laboral permanente, que implique el respeto de la autonomía de la voluntad de las partes y del principio protector, incluyendo la aplicación de sus tres reglas tanto la del indubio pro operario, de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa al trabajador.”³²

Las leyes deben garantizar el respeto de los derechos y cumplimiento de obligaciones de los sujetos de la relación jurídica, así como de los beneficios que le corresponde al trabajador. Es necesario que la ley prevea el fin de esta relación frente al incumplimiento de obligaciones, superando las relaciones rígidas entre el empleador y el trabajador. Es así mismo indispensable que se adopten medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de las leyes, salvaguardando las relaciones jurídicas de naturaleza permanente.

Es importante e indispensable que las leyes garanticen en forma real toda relación jurídica de naturaleza estable, ello implica la responsabilidad del Estado, de la población económicamente activa y el deber de quienes están llamados a invertir capitales a fin de crear nuevas fuentes de trabajo contribuyendo en forma efectiva para el logro de una mayor producción y productividad.

El Estado, a través de las leyes laborales debe establecer el equilibrio y la armonía de la relación jurídica laboral base indispensable del equilibrio y de la paz social; consideramos que ello implica necesariamente protección y respeto al principio de la estabilidad laboral; en consecuencia el respeto del derecho de estabilidad laboral del

³² Montoya Melgar, Alfredo, **Derecho del trabajo**, Pág. 45

trabajador que por reunir los requisitos y méritos a los que antes nos hemos referido le corresponde este derecho; por cierto, debiendo estar sujeto a la rescisión del contrato de trabajo por causas justas en caso de ser debidamente comprobadas; es pues necesario se tome en cuenta la concepción, donde la autonomía de la voluntad no gobierne incondicionalmente el contrato de trabajo; por cuanto el trabajador y el empleador se encuentran en condición de desigualdad con condiciones diferentes que hace imposible que la celebración del contrato sea libre, por las desventajas frente a las cuales se encuentra el trabajador desde el punto de vista económico social, hecho que se evidencia entre otros, con la materialización del carácter de adhesión del contrato de trabajo; así mismo, desde el punto de vista cultural, en caso de los trabajadores no calificados, se hace indispensable la protección de la ley, para que el contrato de trabajo sea de duración indefinida, si de la naturaleza de la prestación de servicios se desprende, a fin que desaparezca el riesgo de trabajo servil; se ampare al más débil y se garantice el cumplimiento de mutuas obligaciones y derechos.

4.1 Sindicatos como único medio para asegurar la continuidad laboral

Para poder conocer el papel que los sindicatos poseen dentro de la administración municipal, es importante conocer como se relaciona con la misma, tal y como lo expone los autores Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá, Zamora y Castillo "Dentro de las disciplinas jurídicas reconocidas hoy, las relaciones del derecho sindical comienzan con el Derecho de Trabajo, en un sentido que podría denominarse paterno-filial; puesto que

el primero ha surgido del segundo y muestra con frecuencia inquietudes de emancipación. La identidad de sujetos entre éste y aquél revela la unidad de ambos y la índole genérica del Derecho Laboral. Ahora bien, si en el de Trabajo, el sujeto puede ser tanto una persona física como una persona jurídica, en el Sindical estrictamente, el sujeto es siempre un ente ideal.

A fin de evitar posibles confusiones es conveniente señalar que el derecho sindical; designación con la que se indica la facultad de asociarse y se reconoce la libertad de asociación; es distinto del Derecho Sindical, como parte del Derecho Laboral, que estudia los sindicatos como sujetos del Derecho de Trabajo; podría reservarse la denominación de Derecho Sindical para lo referente a la protección y consecuencias de la libertad de asociarse gremialmente; en tanto que el Derecho Laboral Sindical sería el que estudia las asociaciones profesionales.”³³

“El sindicalismo ha ido evolucionando con el pasar de los años por que ha tenido cambios significativos, el nuevo sindicalismo moderno nació posteriormente a la destrucción de la organización corporativa medieval por disposiciones gubernamentales de fines del siglo XVIII y en diversos momentos del XIX, los trabajadores subordinados se concentran en enormes fábricas, donde son sometidos a un régimen laboral de indefinida sumisión, sin posibilidad alguna de poderse convertir en dueños o directores de las actividades. Se está ante un fenómeno más provocado por la Revolución industrial.

³³ Guillermo Caaellas, Luis Alcala, Zamora y Castillo , Pág. 89



El empeoramiento progresivo de la condición de los trabajadores, sujetos a jornadas agotadoras y pagados, con míseros salarios, estimuló el instinto de defensa profesional, a través de la solidaridad interna en cada lugar de trabajo y el esfuerzo, fácil de solicitar y de obtener, de los que compartían iguales tareas, en una misma localidad, al servicio de otro patrono.

De protestas y reclamaciones más o menos coherentes, fue brotando la idea de tomar permanentes esos vínculos de solidaridad y de acción. El moderno sindicato o asociación profesional estaba ya plasmado. Como en los más de los movimientos de masas, al derecho precedió la fuerza de los hechos. Los sindicatos estaban prohibidos; pero la convivencia obrera en talleres y el compañerismo tras las tareas mantenían a los trabajadores en estado perpetuo de asamblea, por lo acuciante de sus reivindicaciones.

La reacción patronal previsible consistió en oponerse, en la medida de sus fuerzas y en la de los poderes públicos, adictos económicamente a los empresarios, a las actitudes sindicales de los trabajadores.

Esa pugna, concretada en huelgas y otros choques de violencia y hasta de ferocidad, caracteriza la segunda mitad del siglo XIX en los países más desarrollados industrialmente. Como ocurre en guerras destinadas a eternizarse, con sangrías

recíprocas para los beligerantes, se llegó al entendimiento de legalizar las asociaciones de trabajadores, fórmula perspicaz para llevarlas al terreno jurídico.

La etapa del reconocimiento legislativo de los sindicatos obreros abarca desde las postrimerías del siglo XIX hasta las primeras décadas del XX. Pero todavía, al iniciarse en 1939 la Segunda guerra mundial, había muchos países que, sin negar expresamente la libertad sindical, no la aceptaban más que muy limitada. Así, en Rusia, el derecho de asociación es desconocido por cuanto se rechaza la legalidad de los sindicatos patronales; pues representarían, dentro de su sistema político, la supervivencia del capitalismo, teóricamente al menos, abolido allí. En Alemania e Italia, bajo los regímenes nazi y fascista, se negó la libertad de sindicación. En España, en razón de los llamados sindicatos verticales, y en Portugal, la organización corporativa se ha declarado oficial por decreto.”³⁴

Los autores Guillermo Cabanellas, Luis Alcalá, Zamora y Castillo establecen que los sindicatos estatales o también llamados Sindicato de funcionarios “es el que agrupa con criterio profesional a los empleados públicos del Estado, de las provincias o municipios; sean puestos directivos, de oficinistas, de subalternos u obreros o de los destinados en los servicios públicos explotados por las corporaciones públicas.”

³⁴ Cabanellas. Ob. Cit., pág. 283 y 284.

En general, se advierte bastante oposición a reconocer los sindicatos de funcionarios, por estimarse que no existe contrato de trabajo; ya que la prestación de servicios obedece a un compromiso de Derecho Público. Además, el Estado no es patrono ni capitalista. No hay relación de desigualdad ni tampoco intereses en pugna, ni propósito de especulación por parte de los poderes públicos. La situación del funcionario y del trabajador dependiente son por completo distintas. El funcionario tiene reconocidos diversos derechos en sus estatutos; mientras los trabajadores celebran contratos privados, cuyas cláusulas varían por efecto de la libertad de contratación. Los funcionarios sirven intereses generales y, por tanto, carecen del derecho de huelga, corolario del derecho de coalición. Los trabajadores son sometidos, por una coacción previa, a condiciones de trabajo que se encuentran obligados a aceptar, y su situación se mejora: por la sindicación y por la realidad o eventualidad de la huelga. El funcionario no puede ser separado de su cargo, salvo causa muy justificada, sin la formación de expediente y por alguna de las causas estatutarias; su prestación de servicios es vitalicia.

El trabajador se encuentra en estado de indefensión: puede ser despedido con una indemnización, aun cuando no haya causa justificada para la rescisión del contrato. La mejora profesional de los trabajadores no puede admitirse con igualdad amplitud en los funcionarios; porque iría contra el propio Estado, contra la organización nacional y, a la postre, contra ellos mismos.

Sin carácter estrictamente profesional, se reconoce a los funcionarios el derecho de asociarse para cooperación y mutualidad; pero no para formar los llamados sindicatos de funcionarios en Francia y juntas de defensa en España.

Si se tropieza con reparos y resistencias para la sindicación de los verdaderos funcionarios, no surge tal problema con los empleados y obreros cuando el Estado obra como persona de Derecho Privado, en que está dentro de las normas comunes laborales.

Teóricamente, para otorgar o denegar el derecho de asociación a los funcionarios públicos (englobando en ellos a los empleados públicos, si entre unos y otros se efectúan distingos de otra índole) suele atenderse a sí son de autoridad o de gestión; a los primeros, por depositarios delegados de una parte de la autoridad estatal, dotados en consecuencia de imperium, se les niega el derecho de sindicarse; en cambio, para los segundos, para quienes realizan tareas o trabajos similares a los que se ejecutan por y para particulares, se les reconoce la facultad de agremiarse. En este sentido se sostiene que sería absurdo diferenciar sindicalmente a los que instalan o arreglan teléfonos en una compañía privada y a los que efectúan idénticas tareas en una empresa de comunicaciones nacionalizada. En ese enfoque simplista se olvida que, sobre la identidad de situaciones materiales basta recordar el distinto estatuto jurídico del matrimonio y del concubinato, instituciones iguales en apariencia, hay que analizar la naturaleza del vínculo que une a las partes, de índole privada, de puros intereses

entre los particulares, o de función pública y de interés general apenas el Estado y las entidades equiparables desenvuelven una actividad con el concurso de agentes propios.

La situación esbozada varía si se consideran las asociaciones de funcionarios como entidades de orden moral, cooperativo, cultural o de asistencia; es decir, con fines ajenos a las reivindicaciones gremiales. Orientada en ese sentido, debe permitirse la asociación; ya que no hay fin alguno contrario al orden público; pero entonces nada tiene que ver con el Derecho Sindical.

Si se tropieza con reparos y resistencias para la sindicación de los funcionarios genuinos los que sirven a la Administración pública en sus actividades privativas, no surge tal problema con los empleados u obreros cuando el Estado actúa como persona de Derecho Privado, en que se está dentro de las normas comunes laborales.

Entonces, el fenómeno que se registra es que el Estado invade una esfera privada; por tanto, ha de estar a los resultados de colocarse en igual plano que las empresas de los particulares.

En la exclusión absoluta del derecho asociativo profesional se sitúa a las fuerzas armadas, en todas sus especies, desde el ejército destinado a la defensa nacional



hasta la policía encargada de mantener el orden público, para evitar así la tentación de intromisiones.

”Los sindicatos de trabajadores municipales, han jugado un papel histórico importante, en la defensa de los intereses de los trabajadores. La historia reciente de Guatemala así lo demuestra, han logrado una serie de conquistas sociales en beneficio de sus representados. A pesar de ello, el rol jugado por ellos en los últimos tiempos ha desmejorado por circunstancias diversas, que perdieron solvencia moral y capacidad de convocatoria frente a los trabajadores, porque estos han perdido la fe en sus dirigentes, quienes perdieron el carisma que los encaminó a coaligarse como sindicatos.

Los sindicatos de trabajadores municipales, pueden jugar un rol diferente en los tiempos modernos, replanteando sus principios y la forma de conducirse, frente a los trabajadores, adecuándose a los nuevos tiempos, que tiene nuevas facetas frente a la globalización de la economía y por ende a las nuevas relaciones laborales dentro del Tratado de Libre Comercio.”³

El abuso de la figura de los sindicatos en las instituciones municipales es constate, debido a que lo esta utilizado como un medio de seguridad y estabilidad laboral en cada periodo de gobierno, para no ser removidos de sus puestos cada cuatro años que

³ Cabanellas. Ob. Cit., pág. 332 y 333.

exista periodo electoral y que la nueva autoridad municipal pueda presidir de sus servicios por razones políticas o personales, los empleados municipales se ha visto en la necesidad de recurrir a esta figura por la falta de cumplimiento de las autoridades municipales en cuanto al principio de estabilidad laboral, ya que por lo regular en cada cambio de gobierno, la autoridad municipal ya tiene a sus nuevos colaboradores para que desempeñe las labores municipales, desvirtuado así el fin de los sindicatos y a orillando a utilizarlos abusivamente la institución del sindicato.

4.2 Carrera municipal

La carrera municipal se establece por el tiempo, funciones y el desempeño de las labores de los empleados y funcionarios municipales, en el Artículo 93 de la Ley de Servicio Municipal, se regula la carrera administración municipal y establece que las Municipalidades deberán establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, e instituir la carrera administrativa, debiéndose garantizar las normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales, así como, estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan fundamento legal, de conformidad con la Ley de Servicio Municipal.

El Artículo 94 establece la Capacitación a empleados Municipales. Las Municipalidades en coordinación con otras entidades municipales y de capacitación, tanto públicas como privadas, deberán promover el desarrollo de esfuerzos de capacitación a su personal

por lo menos una vez por semestre, con el propósito de fortalecer la carrera administrativa del empleado municipal.

Sin embargo en la práctica, es cierto que existe la capacitación y promoción de esfuerzos para que la administración municipal sea realizada de la mejor manera, pero no es suficiente para una carrera administrativa municipal, debido a la rotación de personal de cada periodo de gobierno por el cambio de autoridades y la contratación de su nuevo grupo de trabajo.

Como se establece en el Artículo 17 de la Ley de Servicio Municipal, el Alcalde puede nombrar a los servidores municipales, exceptuándose de esta disposición los secretarios y los tesoreros municipales. La Misma Ley establece en el Artículo 3, los principios por los cuáles deben de regirse todos los trabajadores municipales, ente los cuáles se encuentra el inciso d) que estipula: Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales. Dicha disposición no se respeta, puesto que cuando llega un nuevo alcalde a una determinada municipalidad, empieza a despedir injustificadamente a los trabajadores y muchas veces en forma masiva, para poder dar empleo a sus correligionarios, quiénes lo apoyaron en su candidatura. Esto viene en detrimento de la misma administración municipal, porque se va desplazando a los trabajadores que adquirieron una experiencia que le ha costado tiempo, logrando con ello, la especialidad de los servicios que presta la comuna a los vecinos.



No obstante de lo anterior, los trabajadores municipales, han adquirido conciencia de esta situación y previo a que llegue el plazo para cambiar autoridades municipales, plantean conflictos colectivos de carácter económico social, con el objeto de evitar los despidos. Utilizan las herramientas jurídicas que les permite la ley. A pesar de ello, los Alcaldes municipales siguen en su afán de despedir a los trabajadores. Estos a su vez plantean incidentes de reinstalación, cuyo procedimiento tiene una duración que oscila entre los dos y tres años de duración, que en muchos casos termina el período de alcaldía municipal de cuatro años, sin resolverse el conflicto incidental, endosándose al nuevo alcalde, dándose un círculo vicioso político, que al final de cuentas lo importante es dar trabajo a los correligionarios del partido que apoya las candidaturas, situación que se convierte en violación a los derechos laborales de los trabajadores municipales sin que ellos puedan hacer valerlos, por miedo o por desconocimiento.

Otro de los obstáculos es la contratación de los trabajadores municipales bajo el reglón 029 que es para los trabajadores temporales, contratados por servicios y que según las reglas de contratación estos empleados no tienen derecho a indemnización por tiempo servido por el tipo de contrato realizado; sin embargo, esto según la regulación internacional y los principios laborales constitucionales es debatible y posible que ellos sea indemnizados.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La violación de los principios constitucionales en materia laboral, por parte de las municipalidades y cualquier empleador, repercuten en un alto índice de desempleo nacional, es urgente la implementación de políticas que garanticen que la terminación de las relaciones laborales no produzcan efectos colaterales; en la mayoría de municipalidades del país, se viola el principio de estabilidad laboral cada cuatro años en el cambio de gobierno municipal, el nuevo alcalde despide a cuanto trabajador pueda, para dar empleo a sus copartidarios, se convierte en un círculo vicioso de carácter político. Los sindicatos de trabajadores municipales, no han desempeñado una función activa en la defensa de sus agremiados, en los casos concretos para evitar los despidos cada cuatro años, se ha utilizado esta figura como una garantía de estabilidad laboral en las municipalidades, creado problemas de intereses personales entre ellos, así como el contrato por servicios bajo reglón 029 que ha sido tomado por las municipalidades so pretexto de no existir una obligación de pago de prestaciones para este tipo de contrataciones.

Por lo que se evidencia una urgente necesidad de creación de políticas y sanciones para instituciones autónomas de gobierno local de los municipios por la práctica reiterada de estas figuras y que con ello se pueda garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad laboral sin perjuicio de los trabajadores en cada proceso electoral o cambio de administración municipal.





BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto. **Diccionario de política.** (s.e.) México: Siglo Veintiuno Editores. 1986.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico usual.** 4ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L. 2000.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Derecho de los conflictos laborales.** Buenos Aires, Argentina: Bibliográfica Omeba. 1979.

Diccionario Larousse Básico. (s.e.) Barcelona, España: Editores Moguer. 1973

DI TELLA, T. **Historia de los partidos políticos en América Latina.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Fondo de la Cultura Económica. 1993.

DUVERGER, Maurice. **Historia de los partidos políticos.** México: Ed. Fondo de la Cultura Económica. 1957.

DUVERGER, Maurice. **Sociología política.** Barcelona, España: Ed. Ariel. 1968.

HOUBEN, Robert J. **Los partidos políticos.** Argentina: Ed. Abeledo-Perrot. 1995.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. **Derecho del trabajo.** 15ª. ed.; Madrid, España: Ed. Tecnos. 1994.

Organización Internacional del Trabajo. **Manual de educación obrera de las negociaciones colectivas.** Oficina internacional del trabajo. Ginebra.

Legislación:

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



Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Signatarios: los Estados Americanos. Vigencia 16 de julio de 1978.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). 10 de diciembre de 1948.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Ley número 1-85. Asamblea Nacional Constituyente. 1985.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966. Vigencia 23 de marzo de 1976.

Código de Trabajo. Congreso de la República. Decreto número 1441. 1961.

Código Municipal. Congreso de la República. Decreto número 12-2002.

Ley de Servicio Civil. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 1748. 1º de enero de 1969.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Presidente de la República. Acuerdo Gubernativo número 18-98 y reformado parcialmente por Acuerdo Gubernativo número 564-98, 1998.