

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



**CONTRADICCIONES NORMATIVAS QUE REGULABA EL RÉGIMEN LABORAL DEL
MINISTERIO PÚBLICO, ACUERDO LEGISLATIVO 40-94 LEY ORGÁNICA DEL
MINISTERIO PÚBLICO Y LA NECESIDAD DE REFORMA SEGÚN DECRETO
LEGISLATIVO 18-2016**

WENDY ELIZABETH PORRAS PÉREZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2017

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

**CONTRADICCIONES NORMATIVAS QUE REGULABA EL RÉGIMEN LABORAL DEL
MINISTERIO PÚBLICO, ACUERDO LEGISLATIVO 40-94 LEY ORGÁNICA DEL
MINISTERIO PÚBLICO Y LA NECESIDAD DE REFORMA SEGÚN DECRETO
LEGISLATIVO 18-2016**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WENDY ELIZABETH PORRAS PÉREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2017

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
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. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

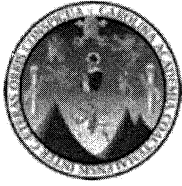
Primera Fase:

Presidente: Lic. Moisés Raúl de León Catalán
Vocal: Lic. Víctor Enrique Noj Vásquez
Secretaria: Licda. Dilia Augustina Estrada García

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal: Lic. Héctor Rolando Guevara
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 del Examen General Público).



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
PRIMER NIVEL EDIFICIO 5-5

REPOSICIÓN POR: Extravió
FECHA DE REPOSICIÓN: 27/04/2017



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 8 de noviembre del año 2016

Atentamente pase al (a) profesional **CARLOS HIPOLITO PANIAGUA MEJÍA**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **WENDY ELIZABETH PORRAS PÉREZ**, con carné 200615796 intitulado **CONTRADICCIONES NORMATIVAS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL MINISTERIO PÚBLICO REGULADO EN EL ACUERDO LEGISLATIVO 40-94 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**. 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.

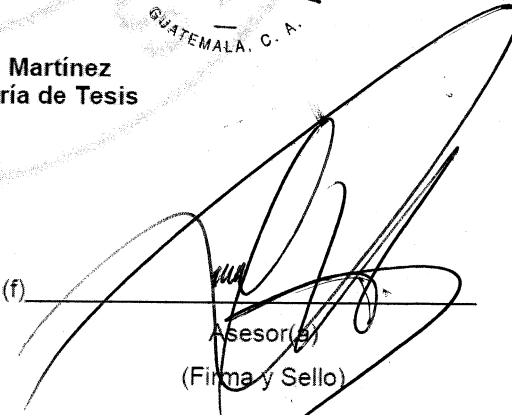
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros 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.



Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción: 16 / 01 / 2017

(f) 
Asesor(s)
(Firma y Sello)

Lic. Carlos Hipólito Paniagua Mejía
ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Carlos Hipólito Paniagua Mejía

ABOGADO Y NOTARIO

7ma. Av. 3-33 zona 9, Oficina 408 Edificio Torre Empresarial

Tels. 47395595

Ciudad de Guatemala

Guatemala, 15 de febrero de 2017

Señor

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Su despacho.



De conformidad con la resolución de fecha 8 de noviembre de 2016, emitida por la unidad de Asesoría de Tesis y lo establecido en los artículos 30 y 31 del Normativo vigente, para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, se asesoró el trabajo de tesis de la Bachiller **Wendy Elizabeth Porras Pérez**, intitulado: **CONTRADICCIONES NORMATIVAS EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL MINISTERIO PÚBLICO REGULADO EN EL ACUERDO LEGISLATIVO 40-94 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**. Por haber concluido mi trabajo de asesoría, procedo a emitir **DICTAMEN** en los siguientes términos:

Se realizaron varias reuniones de trabajo, se discutieron y analizaron diversos aspectos de la investigación, llegando a las siguientes consideraciones:

1. El contenido científico y técnico de la investigación es valioso.
2. Se considera que la metodología utilizada empleando los métodos cualitativo y expositivo, así como las técnicas de observación directa, consulta de instrumentos normativos, jurisprudencia, estudios e información relevante sobre el tema, así como los de ordenamiento de dicha información a través de cuadros y fichas; fueron idóneas, por cuanto permitieron analizar la problemática planteada.
3. La redacción es la adecuada al trabajo desarrollado.
4. La investigación presenta aportes importantes, entre los cuales sobresalen: la indagación al marco normativo regulatorio del régimen laboral del Ministerio



Público de Guatemala y la propuesta de la integración de las reformas normativas pertinentes para el fortalecimiento de dicha institución.

5. En cuanto a la conclusión discursiva, estas responden a la hipótesis y supuestos de la investigación y constituyen aportes a la problemática planteada, los cuales se fundamentan en los hallazgos del proceso investigativo.
6. La bibliografía fue suficiente y constituyó una fuente adecuada para el análisis y comprensión de la problemática planteada.
7. Así mismo considero que el tema más adecuado de conformidad con el trabajo realizado debe de ser: **CONTRADICCIONES NORMATIVAS QUE REGULABA EL RÉGIMEN LABORAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, ACUERDO LEGISLATIVO 40-94 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA NECESIDAD DE REFORMA SEGÚN DECRETO LEGISLATIVO 18-2016.**

Por lo expresado, procedo a **APROBAR** el trabajo de investigación y **DECLARO** no tener parentesco dentro de los grados de ley con la estudiante Wendy Elizabeth Porras Pérez.

Sin otro particular me suscribo de usted, atentamente.

Asesor de tesis

Lic. Carlos Hipólito Paniagua Mejía

Colegiado No. 7128

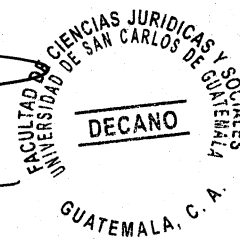
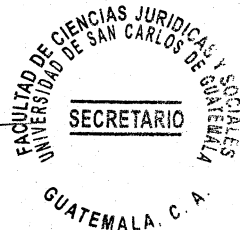
Lic. Carlos Hipólito Paniagua Mejía
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 27 de septiembre de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante WENDY ELIZABETH PORRAS PÉREZ, titulado CONTRADICCIONES NORMATIVAS QUE REGULABA EL RÉGIMEN LABORAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, ACUERDO LEGISLATIVO 40-94 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA NECESIDAD DE REFORMA SEGÚN DECRETO LEGISLATIVO 18-2016. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por haberme dado la vida, fuerza, sabiduría. Y perseverancia para poder finalizar mi carrera universitaria.

A MI PADRE:

César Augusto Porras Moreno, por todo el apoyo brindado a lo largo de mi vida estudiantil.

A MI MADRE:

María Salomé Pérez Sales por la ayuda manifestada a lo largo de mi carrera universitaria.

A MI HERMANO:

César Rafael Porras Pérez, por haberme animado en los momentos difíciles para concluir mis estudios.

A MIS AMIGOS:

Por todos los momentos buenos y malos que pasamos en la Universidad de San Carlos de Guatemala.



AL LIC. CARLOS DONIS:

Por todas las enseñanzas brindadas en mi formación estudiantil en el nivel primario de educación.

AL LIC. CARLOS PANIAGUA:

Por todo su apoyo incondicional brindado a mi persona desde el momento en que nos conocimos.

AL LIC. JUAN CARLOS CORONA:

Por haberme brindado su conocimiento en el momento indicado.

AL LIC. JUAN FRANCISCO

PAREDES:

Por el apoyo dado hacia mi persona cuando lo necesite.



PRESENTACIÓN

La investigación que se realizó, se basa en la rama del derecho laboral teniendo como objeto el estudio de la Ley Orgánica del sujeto en mención siendo este el Ministerio Público de la República de Guatemala, este tema surgió por la necesidad de fortificar al Ministerio Público por ser la institución que posee el mandato de la persecución pública penal, en ese sentido, dicha entidad requiere de hacer cambios en su régimen laboral, eliminando las contradicciones normativas existentes en su Ley Orgánica, para poder funcionar armónica y coherentemente. En el proceso de investigación se planteó como objetivo general: demostrar que la deficiente regulación de la debida protección a los derechos fundamentales de los trabajadores del Ministerio Público, puede contribuir a la ineficiencia del desempeño de sus funciones afectando así a la población en general, este objetivo fue alcanzado tal como puede apreciarse en el desarrollo de los capítulos que contiene el informe de investigación.

Además se definió como objetivo específico; Describir el derecho laboral, definición, origen, principios, objeto de estudio e importancia. Establecer el marco normativo nacional e internacional de protección de los derechos de los trabajadores. Caracterizar las contradicciones específicas, contenidas en el régimen laboral del Ministerio Público y establecer la viabilidad jurídica de la integración, del régimen laboral contenido en la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público en los años 2016 y 2017 en el país de Guatemala.

La metodología empleada se adscribe a los métodos, científico, cualitativo, analítico, sistemático, deductivo y expositivo para efecto de análisis, comprensión descripción del fenómeno y figuras jurídicas abordadas, así como para desarrollar el informe de investigación que se presenta de manera ordenada y coherente. La investigación espera ser un aporte al fortalecimiento institucional del Ministerio Público para que pueda desempeñar su mandato constitucional de manera armónica y funcional contando con un régimen laboral técnicamente normado, con apego al marco jurídico nacional e internacional en materia de derecho laboral.



HIPÓTESIS

La hipótesis planteada dentro del proceso de investigación es sobre la reforma del régimen laboral contenida en la Ley Orgánica del Ministerio Público, es imperativa, para la prevención de violaciones a las normas mínimas de trabajo. Es decir desde el punto de vista jurídico cuáles son las causas normativas que determinaron la existencia de un régimen laboral marcado por la contradicción, incertidumbre y arbitrariedades en el Ministerio Público de Guatemala, será acaso la reforma a su ley orgánica la solución eficaz para evitar esta problemática, en el ámbito laboral. La integración de las reformas a la ley orgánica del Ministerio Público, contenidas en el Acuerdo Legislativo 18-2016 son necesarias y pertinentes, para armonizar, darle coherencia a las normas relacionadas con el régimen laboral, fijando y desarrollando la autoridad plena del cargo en quien recae la Jefatura del Ministerio Público.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En el desarrollo de la investigación se pudo comprobar la hipótesis planteada, como guía de la misma, pudiéndose arribar a la siguiente conclusión discursiva: Las contradicciones normativas en el régimen laboral del Ministerio Público regulado en el Acuerdo Legislativo 40-94 Ley orgánica del Ministerio Público, parten de establecer que en el cargo de Fiscal General recae la Jefatura de dicha institución y estableciendo a ese cargo en la cúspide del organigrama institucional, no obstante, también establece la existencia de otra instancia denominada el Consejo del Ministerio Público, el cual se encuentra en una categoría inferior al cargo de Fiscal General, dentro de la jerarquía del organigrama institucional. La recomendación más importante, está dirigida a quien desempeñe el cargo de Fiscal General que implemente con urgencia las reformas aprobadas, relacionadas con el régimen laboral de dicha institución. Finalmente la presente investigación se comprobó a través del método científico en sus diferentes fases.



INTRODUCCIÓN

La investigación que se demuestra, fue motivada por la necesidad de fortalecer al Ministerio Público por ser la institución que posee el mandato de la persecución pública penal, en ese sentido, dicha institución requiere de hacer cambios en su régimen laboral, eliminando las contradicciones normativas existentes en su Ley Orgánica, para poder funcionar armónica y coherentemente. El proceso de investigación se planteó como objetivo general: demostrar que la deficiente regulación de la debida protección a los derechos fundamentales de los trabajadores del Ministerio Público, puede contribuir a la ineficiencia del desempeño de sus funciones.

Además definió como objetivos específicos; describir el derecho laboral, definición, origen, principios, objeto de estudio e importancia. Establecer el marco normativo nacional e internacional de protección de los derechos de los trabajadores, caracterizar las contradicciones específicas, contenidas en el régimen laboral del Ministerio Público y establecer la viabilidad jurídica de la integración, del régimen laboral contenido en la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público. Estos tres objetivos fueron plenamente alcanzados, como puede apreciarse en el desarrollo de los capítulos que contienen el informe de investigación.

La hipótesis se comprobó durante el desarrollo de la investigación, estableciéndose la necesidad, de la reforma del régimen laboral contenida en la Ley Orgánica del Ministerio Público, es imperativa, para la prevención de violaciones a las normas,



mínimas de trabajo. En el desarrollo de la investigación se desarrollaron instituciones jurídicas relevantes en materia laboral, tales como derecho laboral, principios del derecho laboral, características e importancia del derecho laboral, relación laboral para la caracterización y explicación del problema objeto de la investigación.

El informe de investigación se encuentra contenido en cuatro capítulos; capítulo I, derecho laboral y normativa jurídica, nacional e internacional; capítulo II, contradicciones contenidas en el régimen laboral del Ministerio Público; capítulo III, derecho comparado en materia del régimen laboral del Ministerio Público y capítulo IV, viabilidad jurídica de la integración del régimen laboral contenido en el Decreto Legislativo 18-2006, Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público.

La metodología empleada se adscribe a los métodos, científico, cualitativo, analítico, sistemático, deductivo y expositivo para efecto de análisis, comprensión descripción del fenómeno y figuras jurídicas abordadas, así como para desarrollar el informe de investigación que se exterioriza de manera ordenada y coherente.

La investigación espera ser un aporte al fortalecimiento institucional del Ministerio Público para que pueda desempeñar su mandato constitucional de manera armónica y funcional contando con un régimen laboral técnicamente normado, con apego al marco jurídico nacional e internacional en materia de derecho laboral.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. El derecho laboral y normativa jurídica, nacional e internacional.....	1
1.1. El derecho laboral, definición, origen, principios y objeto de estudio.....	1
1.2. Marco normativo internacional de protección de los trabajadores.....	11
1.2.1. Organización Internacional del Trabajo.....	11
1.2.2. Convenios.....	13
1.2.3. Recomendaciones.....	16
1.2.4. Instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y laborales.....	17
1.3. Marco normativo nacional de protección de los trabajadores.....	20
1.3.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	20
1.3.2. Leyes ordinarias.....	25
1.3.3. Normas reglamentarias.....	29

CAPÍTULO II

2. Contradicciones contenidas en el régimen laboral del Ministerio Público, según Decreto Legislativo 40-94.....	31
2.1. Definición del régimen laboral.....	31
2.2. Características.....	32
2.3. Importancia.....	34
2.4. Situación actual del régimen laboral del Ministerio Público.....	36
2.4.1. Acciones del Estado encaminadas a mejorar el régimen laboral del Ministerio Público.....	45



CAPÍTULO III

	Pág.
3. Derecho comparado en materia de régimen laboral del Ministerio Público.....	47
3.1. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y México.....	47
3.2. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y Argentina.....	52
3.3. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y Colombia.....	58
3.4. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y España.....	62

CAPÍTULO IV

4. Viabilidad jurídica de la integración del régimen laboral contenido en el Decreto Legislativo 18-2006, Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público.....	71
4.1. Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 18-2016.....	71
4.2. Conveniencia de Integrar el régimen laboral contenido en las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público.....	79
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	87



CAPÍTULO I

1. Derecho laboral y normativa jurídica, nacional e internacional

Los conceptos más fundamentales relacionados con el derecho laboral o derecho del trabajo, así como la normativa internacional y nacional, aportando, en ese sentido los últimos enfoques sobre la comprensión de los derechos en esta materia, a la luz de los avances de la doctrina y normativa de los derechos humanos; constituyendo este apartado, el marco más amplio de comprensión, tanto doctrinario como normativo, para la interpretación correspondiente de las figuras jurídicas, objeto de esta investigación.

1.1. El derecho laboral, definición, origen, principios y objeto de estudio

Dávalos José cita a Mario De La Cueva quien define el derecho de trabajo de la siguiente manera: “El derecho del trabajo en su acepción más amplia, se entiende como una serie de normas que, a cambio del trabajo humano intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana”¹. La definición anterior, es general y descriptiva, partiendo de considerar que es un conjunto de normas, a las cuales acredita la característica de ser realizadoras de la aspiración humana a una digna existencia.

Luis Fernández Molina define al derecho laboral, como “La creación del hombre, de la comunidad, fue formulado con un fin específico, el cual es mantener la armonía en las relaciones entre trabajadores y empleadores, entre quienes dan su trabajo y quien se beneficia de él. Para el logro de este fin, este medio o instrumento que es el derecho laboral, precisa nutrirse de ciertos principios que deben dar forma a su estructura

¹ Derecho individual del trabajo, pág. 39.

intrínseca congruente con su razón de ser y con los cuales debe identificarse plenamente en todas sus manifestaciones”.² La definición precedente, también es expuesta en un sentido amplio, no obstante pone énfasis en que la normativa del derecho laboral, tiene por finalidad mantener la armonía entre trabajadores y empleadores, dicho en otras palabras, realza el sentido conciliador de estas normas jurídicas.

Santiago López Aguilar, al referirse al derecho del trabajo afirma lo siguiente: “Es el que junto al derecho agrario, ha surgido por la lucha de los trabajadores y no como iniciativa de la clase dominante. Ello no implica que la clase dominante, ante la presión de las masas, a estas alturas no haya tomado la iniciativa en algunas sociedades capitalistas, con el objeto de mediatizar la lucha de los trabajadores”.³

Esta última definición, tiene la particularidad de ofrecer una visión histórica, respecto del origen de la normativa laboral, impregnándola del enfoque que ofrece la categoría de análisis de la lucha de clases, por cuanto que afirma que el derecho del trabajo es el producto de la lucha de la clase trabajadora, para poner límites a los patronos que además de tener el poder económico, también poseían la hegemonía política, siendo la ley, en el caso del derecho laboral, el límite al abuso y atropello de la dignidad humana, en este caso particular, de la clase trabajadora.

² Derecho laboral guatemalteco, pág. 1.

³ Introducción al estudio del derecho I, pág.169.



Origen

El origen del derecho de trabajo, se sitúa en el momento histórico, del desarrollo industrial, cuando surge el proletariado, o sea las personas que vendían su fuerza de trabajo a los empresarios que iniciaron a producir a gran escala, a base de la producción en cadena, automatizando la producción a base de fraccionar el proceso y lograr con la rutina de repetición, una mayor productividad, además de hacer reemplazable al trabajador lo que da paso a un fenómeno conocido como el industrialismo laboral.

“El industrialismo moderno que ha provocado el nacimiento de ese derecho por doble manera: creando las condiciones sociales y los problemas que le dan base o razón de ser, y creando las grandes masas de obreros organizados que constituyen la fuerza directa o indirectamente determinante de su aparición y desarrollo en el campo jurídico, el derecho obrero y la legislación social constituyen un signo característico de la época”⁴.

En la cita anterior se determina que el desarrollo industrial a nivel mundial provoca que los obreros se agrupen y empiecen a luchar debido al mal trato que los patronos cometieran contra ellos y es así como empieza a surgir lo que actualmente se conoce como las normas mínimas que en su conjunto forman los derechos mínimos de los trabajadores.

La explotación inmisericorde de las grandes masas de trabajadores, derivó en protestas y huelgas que exigían la limitación de la jornada de trabajo y un mínimo de derechos para resguardar el derecho a una existencia digna. “En el contexto exacto de esta legislación

⁴Oiz, Rosario. **Manual derecho laboral**, pág. 5.

moderna, no se trata de ser compasivos con los trabajadores, sino de ponerlos, por obra del reconocimiento activo de los que son derechos inmanentes de la personalidad humana y obrera, en las condiciones y situación que corresponden a su potencialidad social y política de clase y que mejor convienen a los destinos de la colectividad”⁵.

La cita anterior denota que el derecho del trabajo surge a partir de la segunda década del siglo pasado, y desde entonces, ha sufrido un desarrollo constante, tanto en el plano internacional como en el interno quedando plasmado en las diferentes legislaciones que existen.

“La consagración de los derechos laborales en los tratados internacionales de derechos humanos y en las constituciones nacionales ha sido un proceso permanente durante el siglo XX. En el plano internacional se produce en dos ámbitos: el universal y el regional. El primero se remonta a la constitución de la OIT en 1919 y a la normativa internacional del trabajo producida en su seno, consolidándose con la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH - 1948) y los Pactos Internacionales de 1966; y el segundo, a los tratados regionales de derechos humanos que han incluido el tema laboral dentro de sus regulaciones.

En el plano nacional, la Constitución Mexicana (1917) y la Constitución de Weimar (1919) son los primeros textos constitucionales que elevan los derechos laborales a la pirámide normativa nacional, propuesta que luego es recogida por la mayoría de las constituciones

⁵Ibíd.



del siglo XX. Con ello se consolida la ubicación de los derechos laborales dentro del listado de los derechos humanos o derechos fundamentales”.⁶

El párrafo precedente, denota la ruta del desarrollo normativo desde un enfoque histórico, pero además expresa de manera taxativa, que el desarrollo de la doctrina y normativa de los derechos humanos, contribuye al desarrollo de los derechos laborales, los cuales no pueden deslindarse de su naturaleza protectora de la dignidad humana, siendo una de las más significativas características de esta rama del derecho. Este aspecto será desarrollado con mayor amplitud, más adelante.

Principios del derecho laboral

Los principios del derecho de trabajador son los enunciados fundamentales, que lo hacen ser lo que es, una disciplina jurídica autónoma, con objeto y fines determinados, de ahí la importancia de abordarlo con especial énfasis. “Aludir a la expresión principio, nos remite al latín principium que en términos históricos significó “comienzo” y origen y en la época clásica se ha utilizado para designar una norma con carácter superior. El vocablo principio también significa fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede, pero también puede entenderse como lo primordial en todo orden de relación cronológica, lógica y ontológica.

⁶ Manual Auto Formativo. **Justicia laboral y derechos humanos en Guatemala**, pág. 20.

La idea de principio denota el origen y desarrollo de criterios fundamentales expresados en reglas o aforismos que tienen virtualidad y eficacia propia, su más pura esencia responde a una general aspiración que se traduce en la realización de su contenido”.⁷ la cita anterior, expresa de manera amplia y a la vez descriptiva, el significado del vocablo, la interpretación que del mismo se ha hecho, además, enuncia la aplicación práctica de los mismos.

En ese sentido, la aplicación práctica de los principios es abordada por Plá Rodríguez, de la siguiente manera: “Líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directamente 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”.⁸ En la cita anterior se destaca la función inspiradora de los principios, para el desarrollo del derecho de trabajo, la interpretación de las normas existentes y su aplicación a casos concretos.

“Una de las funciones relevantes de los principios generales del derecho de trabajo, está la de ser fuente subsidiaria a falta de ley o costumbre, informar y nutrir el ordenamiento laboral y la función interpretativa en razón de su consideración como verdades jurídicas notorias e indiscutibles que deben ser tomadas en cuenta por el juzgador, dado que son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad”.⁹

⁷Boletín Mexicano de **Derecho Comparado**, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril de 2001, paginas, 166-167.

⁸Plá Rodríguez, Américo, **Los principios del derecho del trabajo**, pág. 9.

⁹Bedoya, Bedoya, María Rocío. **El derecho al trabajo y el derecho de asociación, tensiones entre el modelo neoliberal globalizado y la Constitución Política de 1991**. Pág.56.

En la cita que antecede Bedoya, por su parte, atribuye a los principios del derecho de trabajo, la característica de ser fuentes, normativas, interpretativas, pero además, indica que por constituir verdades jurídicas notorias e indiscutibles, los mismos deben ser tomados en cuenta por los juzgadores pues toda esta normativa favorece a los trabajadores y con eso se evita el abuso de parte de los patronos.

“Los principios no son formulaciones axiológicas carentes de contenido aplicativo dentro del ordenamiento, por el contrario, tienen una relevancia normativa significativa que los hace vinculantes para el operador jurídico”.¹⁰ De lo expuesto, puede inferirse, que en la actualidad, los principios del derecho laboral, doctrinariamente poseen el estatus de principios rectores, de ineludible aplicación, en el desarrollo de las normas, su interpretación y aplicación por parte de los juzgadores a casos concretos, en ese sentido es de especial relevancia para el análisis de la problemática objeto de esta investigación, el conocimiento de los principios laborales, para una mejor comprensión y explicación de la misma.

Principio protector

El principio protector es el principio que más se asocia a la naturaleza del derecho del trabajo, por cuanto surge de la necesidad de proteger a la clase trabajadora, es decir, la clase más débil, frente al poder de los patronos. “El fundamento de este principio es la posición en que se encuentran las partes de la relación laboral (empleador-Trabajador), partiendo del supuesto de la existencia de una parte débil que motiva la protección

¹⁰ Manual auto formativo. *Op. Cit*, pág. 20.



especial por parte del Estado, es un criterio fundamental que redirecciona el derecho del trabajo, que aunque en principio se pensaría que debería inspirarse en un propósito de igualdad, responde más bien, al objetivo de garantizar un amparo preferente para una parte, la más débil en la relación laboral: el trabajador”.¹¹ Este principio establece que todos los sujetos del derecho laboral tienen protección en las diversas legislaciones que lo regulan y es una protección para evitar que se abuse o se tergiverse el espíritu real del derecho del trabajo.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 103, caracteriza las leyes laborales como “conciliadores y tutelares para los trabajadores. “Para el autor Plá Rodríguez, este principio tiene tres manifestaciones o tres reglas de aplicación: In dubio pro operario; Regla de la norma más favorable; Regla de la condición más beneficiosa, expresándolas de la siguiente forma.

Regla del in dubio pro operario

“Va dirigido fundamentalmente al intérprete y se demuestra cuando una determinada norma exhibe varias interpretaciones posibles, caso en el cual el operador jurídico debe escoger la más favorable al trabajador.”¹² Esta es una regla vinculada a quienes pretenden la resolución de casos particulares, en los que existen varias interpretaciones posibles, en los que por virtud de lo pautado por esta regla, la decisión debe decantarse por la interpretación, que beneficie más al trabajador.

¹¹Plá. Op. Cit. Pág. 66.

¹²Ibíd.

Regla de la norma más favorable

“Se exterioriza cuando se enfrentan diferentes disposiciones que regulan la misma situación, en esta hipótesis se escoge la más favorable al trabajador”.¹³ Este principio invierte la jerarquía de las normas en el derecho del trabajo se utiliza cuando dos o más normas son aplicables al caso concreto debiendo el juez aplicar la norma más favorable al trabajador, (Artículo 16 del Código de Trabajo). En virtud de esta regla, en el derecho laboral, cuando existen dos normas aplicables, la decisión debe tomarse con fundamento en la norma que más beneficie a los trabajadores.

Regla de la condición jurídica más beneficiosa

“Se demuestra cuando hay una sucesión normativa, es decir, una nueva norma que deroga una anterior y cuando la nueva norma es más desfavorable que la anterior. En este caso, la nueva norma es inaplicada, dándole efectos ultractivos a una vieja norma que desde el punto de vista jurídico objetivo se encuentra derogada”.¹⁴ De manera más clara, a esto, es a lo que se denomina también, derechos adquiridos en el Código de Trabajo guatemalteco, el cual establece en los Artículos 79 inciso j y 80, que cuando un trabajador tenga una situación concreta y permanente anterior, sólo se le podrá variar por una nueva, si ésta lo beneficia más.

¹³Ibíd.

¹⁴Ibíd.



Principio de la irrenunciabilidad

“Imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedida por el derecho laboral en beneficio propio. Renunciar equivale a un acto voluntario por el cual una persona se desprende y hace abandono de un derecho reconocido a su favor”,¹⁵ Este principio es aplicable únicamente a favor del trabajador ese es el tenor y sentido de lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Guatemala Artículo 106 y el Código de Trabajo Artículo 12, en ambas normas se dispone que el trabajador no puede renunciar a los derechos y beneficios que le otorga la ley pues de lo contrario no tendría sentido la protección que se establece para los trabajadores.

Principio de la realidad

“Este principio está instituido a fin de evitar que se burlen los derechos de los trabajadores mediante la utilización de ciertas formas que el trabajador se vería obligado a aceptar debido a su posición de desigualdad. En el evento de enfrentarse en materia laboral las formalidades con la realidad, debe preferirse ésta”.¹⁶ Este principio complementa al principio protector, por cuanto que es una valoración de lo que es, frente a lo que está normado o documentado, debido a que así lo establece el Código de Trabajo en el Artículo 19 el cual es aplicable por ejemplo, cuando el hecho real de la existencia de la relación laboral subordinada, basta para dar por existente y perfecto, el contrato de trabajo aun

¹⁵ **Ibíd.**

¹⁶ Oiz. **Op. Cit.**, pág. 17.



cuando no se haya suscrito por escrito ninguno o se haya tratado de disfrazar bajo cualquier otra denominación al existente.

Objeto de estudio

Respecto del objeto del derecho de trabajo, Méndez Salazar, indica: “El objeto del derecho de trabajo es el de estudiar y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores surgidas del contrato de trabajo o la relación laboral, crear y regular las instituciones necesarias para la solución de los conflictos entre ambos y elaborar y sistematizar la doctrina propia del derecho del trabajo, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores dentro de un clima de armonía social entre las partes”.¹⁷

En la cita anterior se refleja que el objeto del derecho de trabajo desde sus inicios, ha sido la protección de la dignidad humana de los trabajadores, es por ello que el desarrollo de sus normas, principios e instituciones se dirige a esa finalidad y con forme el tiempo va evolucionando.

1.1. Marco normativo internacional de protección de los trabajadores

El derecho laboral se ha desarrollado históricamente, en el ámbito internacional, lo cual en el actual contexto de globalización de la economía, es algo de fundamental trascendencia, ya que las grandes empresas transnacionales, buscan países, donde la legislación laboral

¹⁷Méndez Salazar, Libertad Emérita. **Aplicación de las normas laborales en Guatemala, en atención a las fuentes del derecho del trabajo**, pág. 18.

e institucionalidad es débil, para implementar sus proyectos empresariales, maximizando sus ganancias a costa de la máxima explotación de los trabajadores.

1.2.1. Organización Internacional del Trabajo

En el ámbito internacional el derecho del trabajo, inicia con la creación de la Organización Internacional del Trabajo, el ente de mayor jerarquía, en el sistema de Naciones Unidas, de naturaleza especializada, como a continuación se describe, “La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, cuando se reunió la Conferencia de la Paz, primero en París y luego en Versailles”.¹⁸ Esta institución es la que a nivel internacional se encarga de velar por el desarrollo de los derechos mínimos de los trabajadores.

La paz y la justicia social, han sido valores inspiradores de la institucionalidad rectora en el ámbito internacional, en materia de trabajo, de esta forma es descrito en la siguiente cita: “Los participantes en la Conferencia de la Paz aportaron un motivo adicional para la creación de la Organización Internacional del Trabajo, idea que queda reflejada en la propia frase inicial de la Constitución: la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”.¹⁹ Esta frase refleja que la justicia laboral debe de respetarse para poder llevar un ambiente laboral tranquilo lo cual favorece tanto a los trabajadores como a los patronos.

¹⁸Oiz. Op.Cit, pág. 17.

¹⁹Ibíd.

La conformación de la Organización Internacional del Trabajo, es muy particular, y lo fue desde su creación, este aspecto es descrito en los siguientes términos: “La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, instituida por la Conferencia de la Paz, redactó la Constitución de la OIT entre los meses de enero y abril de 1919.

La cual estableció que integraban esta Comisión los representantes de nueve países (Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Polonia y Reino Unido) bajo la presidencia de Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL). Como resultado de todo ello, se creaba una organización tripartita, única en su género, que reúne en sus órganos ejecutivos a los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, la Constitución de la OIT se convirtió en la Parte XIII del Tratado de Versailles”.²⁰

En la cita anterior podemos apreciar que se da la recopilación de las normas básicas para conformar la estructura básica de la Organización Mundial del Trabajo.

Declaración de Filadelfia.

De especial mención, en la historia de creación de la OIT, es la Declaración de Filadelfia que, anexada a la Constitución, constituye la carta fundamental en la que se fijan los fines y objetivos de la OIT, tal como se describe a continuación: “En 1941, en medio de la Segunda Guerra Mundial, se celebra la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia, a la que asistieron los representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores de 41 países. Los delegados aprobaron la Declaración de Filadelfia que, como anexo a la

²⁰Ibíd.



Constitución, sigue siendo todavía la carta en la que se fijan los fines y objetivos de la OIT”. La Organización Internacional del Trabajo, está conformado de manera tripartita, de la manera siguiente: “El Consejo de Administración, órgano ejecutivo de la OIT elegido por la Conferencia está integrado en forma tripartita: la mitad de cuyos miembros son representantes gubernamentales, una cuarta parte representantes de los trabajadores y la cuarta parte restante representantes de los empleadores.”²¹

Esta conformación tripartita, del organismo más importante en materia de legislación específica en materia laboral, ha resultado hasta el momento un hito y ejemplo a seguir, pues en países como el nuestro existen comisiones nacionales con la misma conformación para discutir aspectos de aplicación nacional en materia laboral, tal como las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos.

1.2.2. Convenios

La Organización Internacional del Trabajo crea Convenios y emite recomendaciones a los países miembros, en aspectos relacionados con el desarrollo del derecho del trabajo. “Los instrumentos normativos emanados de la Conferencia General de la OIT pueden asumir la forma de Convenios o de Recomendaciones, o ambas”²². En la cita anterior se puede apreciar que la diferencia entre los Convenios y las Recomendaciones, radica en que los convenios, son vinculantes, es decir de cumplimiento obligatorio, para los Estados que los suscriben y ratifican, mientras que las recomendaciones, no son vinculantes por lo que se pueden implementar o bien no establecerlas.

²¹Ibíd. pág. 18.

²²Ibíd.

“Tanto los Convenios como las Recomendaciones son adoptados por la Conferencia General por el mismo quórum, pero solo los Convenios se aprueban con la intención de que sean sometidos a ratificación por las autoridades legislativas nacionales, para crear obligaciones internacionales y efectos en el derecho interno”²³. Esto refleja que algunos países adoptan estas normativas para tener una mejor legislación de protección hacia los obreros.

A continuación se enlistan los Convenios más importantes emanados de la Organización Internacional del Trabajo a criterio de la autora, Oiz: “Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, que a continuación se mencionan: CIT No. 29 trabajo forzoso (1930). CIT No. 105 abolición del trabajo forzoso (1957). CIT No. 100 igualdad de oportunidades (1951). CIT No. 111 discriminación (empleo y ocupación) (1958). CIT No. 87 libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948). CIT No. 98 derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949). CIT No 138 edad mínima (1976). CIT No.182 erradicación de las peores formas del trabajo infantil”²⁴

En la cita que precede se da a conocer una referencia de la normativa internacional que tiene un trabajador en caso de sufrir alguna violación a sus derechos laborales. Dentro de los Convenios Internacionales auspiciados por la Organización Internacional de Trabajo suscritos y ratificados por Guatemala, se encuentran:

²³ **Ibíd.**

²⁴ **Ibíd.**



- **Convenio 1:** Convenio por el que se limitan las horas de trabajo en las empresas individuales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. Washington 1919.
- **Convenio 12:** Convenio relativo a los derechos de asociación de coalición de los trabajadores agrícolas. Ginebra, 1921.
- **Convenio 26:** “Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos. Ginebra, 1928.
- **Convenio 63:** Convenio relativo a las estadísticas de salarios y horas de trabajo en la industrias principales mineras y manufactureras, en la edificación y la construcción en la agricultura. Ginebra, 1938.
- **Convenio 81:** Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio. Ginebra, 1947.
- **Convenio 87:** Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. San Francisco, 1948.
- **Convenio 98:** Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Ginebra, 1949.
- **Convenio 99:** Convenio relativo a los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura. Ginebra, 1951.
- **Convenio 100:** Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina para un trabajo de igual valor. Ginebra, 1951.
- **Convenio 104:** Convenio relativo a la abolición de las sanciones penales por incumplimiento del contrato de trabajo por parte de los trabajadores indígenas. Ginebra, 1951.
- **Convenio 105:** Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso. Ginebra, 1956.

- **Convenio 110:** Convenio relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones. Ginebra, 1958.
- **Convenio 111:** Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Ginebra, 1958.
- **Convenio 131:** Convenio relativo a la fijación de salario mínimo con especial referencia a los países en vías de desarrollo. Ginebra, 1970.

1.2.3. Recomendaciones

Las Recomendaciones son instrumentos valiosos, que sirven de directrices a los Estados para implementar normas, políticas que fortalezcan la protección de los trabajadores frente a los intereses capitalistas de los patronos. “Las Recomendaciones dan nacimiento a ciertas obligaciones de los estados miembros, pero su finalidad reside exclusivamente en sentar principios que pueden inspirar y guiar a la política nacional de los diversos países”.²⁵

1.2.4. Instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y derechos laborales

El universo normativo del derecho del trabajo ha ido evolucionando y ampliando su ámbito de acción, derivado de los cambios de paradigma en los mercados, las políticas económicas que a la luz de la globalización y el neoliberalismo han provocado fenómenos inéditos, así también la revolución de las telemáticas, el surgimiento del internet y demás tecnologías, la apertura de las fronteras como consecuencia de los tratados de libre

²⁵Ibíd. pág. 23.

comercio, las zonas francas, etcétera, obligan a que la Organización Internacional del Trabajo, en la actualidad está fortalecido con las doctrina y normas internacionales y nacionales de los derechos humanos.

“Desde la propia conformación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, la elaboración de normas internacionales del trabajo –convenios y recomendaciones–, siempre ha destacado por encima de todas sus tareas institucionales. Este ámbito normativo ha venido ampliándose sucesivamente en el tiempo, contando con el respaldo de los Estados Miembros y, en su momento, por las sentencias de la fenecida Corte Permanente de Justicia Internacional.

Sólo en los últimos años se ha producido un reflujo dentro del organismo internacional, pero en general las normas internacionales del trabajo cubren las más variadas materias del mundo del trabajo”.²⁶ Esta simbiosis normativa, entre normas laborales y las de derechos humanos, se dio desde el inicio, aunque no es hasta hace dos décadas que la doctrina ha reparado en ello y la misma ha sido recogida por fallos de cortes internacionales.

“En realidad, el derecho internacional del trabajo ha tenido una fuerte influencia sobre el DIDH desde sus inicios. No fue una sorpresa que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y, posteriormente, otros dos pactos internacionales de derechos humanos (1966 – Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC) incluyesen

²⁶ Manual auto formativo. Op. Cit. pág. 18.

derechos laborales, se entendió que el mundo del trabajo en el que se desenvuelven los seres humanos tenía que ser protegido por un conjunto de derechos laborales básicos, que asegurase el respeto a la dignidad humana”.²⁷ En esta cita se puede inferir que todos estos instrumentos tienen algo en común lo que es el derecho del trabajo pues la mayoría de instrumentos internacionales protegen al derecho laboral.

Fenómenos como la violencia contra la mujer, la trata y otras formas de explotación sexual, son ejemplos que explican de manera concreta, como el desarrollo de los derechos humanos, ha influido e influye en el desarrollo normativo de las normas laborales, en virtud de que en cuanto a los ejemplos enunciados, la situación de la violencia en todas sus manifestaciones contra la mujer, en la actualidad forma parte de las conductas prohibidas en el espacio laboral, las cuales además de sanciones laborales ameritan sanciones penales.

El fenómeno de la trata, de igual manera, en la actualidad ha cobrado especial auge por la globalización, la trata laboral, es la forma más extendida de la trata, lo cual ha implicado el desarrollo de normas y mecanismos que implican los derechos humanos, el derecho penal, así como el laboral. “Esta visión se ha mantenido constante en los posteriores instrumentos internacionales de derechos humanos –tanto universales como regionales–, donde los derechos laborales siguen ubicados en un espacio de centralidad.

La intersección entre ambas ramas jurídicas representa a los “derechos humanos laborales”, los que podemos definir formalmente como aquellos derechos en materia

²⁷Ibíd. pág. 19.

laboral consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos, que reconocen universalmente como titular a la persona humana.

Esta definición formal nos permite, en primer lugar, señalar que si un derecho laboral se encuentra consagrado en un instrumento internacional de derechos humanos se ubica dentro de esta categoría; y en segundo lugar, que su titularidad corresponde a todos los seres humanos con independencia de su nacionalidad.”²⁸ En esta cita se aprecia que el conjunto de normas que conforma el derecho laboral es bastante amplio por lo que se tiene a la mano una gama variada de normas que protegen a la parte más débil de esta materia.

En el párrafo siguiente se explica de manera sucinta, la estructura organizacional del sistema de derechos humanos atendiendo al factor geográfico, así como al organismo que formula las normas. “La dogmática jurídica internacional de los derechos humanos se divide entre los ámbitos universal y regional. Así los instrumentos internacionales del sistema universal son la DUDH y los Pactos Internacionales (PIDCP y PIDESC). El ámbito regional se divide en tres áreas geográficas que han regulado los derechos humanos: interamericano, europeo y africano.

En el ámbito regional americano tenemos: la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos

²⁸Ibíd. pág. 20.



Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador - 1988)".²⁹ En la cita anterior se establece que el derecho laboral en la actualidad, al igual que todas las materias del derecho tiene puntos de intersección, con la doctrina y normas de los derechos humanos, los cuales siempre han existido pero no ha sido recientemente que la doctrina ha advertido este fenómeno, desarrollando este enfoque y las instancias internacionales y regionales de justicia lo han tomado como fundamento y argumentación para sus fallos.

1.1. Marco normativo nacional de protección de los trabajadores

El marco de derechos laborales en el ámbito nacional está informado por el marco de derecho internacional en materia laboral y de derechos humanos, y constituido por normas de carácter constitucional, ordinario y reglamentario. Estas normas se describen a continuación de manera general, en lo aplicable a la problemática de la investigación desarrollada.

1.3.1. Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de Guatemala, es el cuerpo normativo de mayor categoría, en ella están plasmados los derechos en materia laboral mínimos e irrenunciables, siendo la base para desarrollar toda norma ordinaria y reglamentación en esta materia, que les haga aplicables siempre en favor de la dignidad humana de los trabajadores, "El fenómeno de la constitucionalización del derecho laboral, integrado por un conjunto de garantías sociales, concede a éstas la naturaleza jurídica de fuentes primordiales para el derecho del trabajo,

²⁹Ibíd.

pero esto es algo ilusorio, porque a pesar de su jerarquía, carecen de toda aplicación práctica si no es a través de la legislación positiva, que les da verdadero realce y sincera categoría de derecho”.³⁰ En esta cita podemos darnos cuenta que a pesar de que el derecho laboral cuenta con una gama de normativas no funciona del todo si no se adopta todo en su conjunto pues el no adoptar alguna de esas normas forma un vacío legal dentro de las legislaciones que se puedan aplicar a un caso en concreto.

A continuación se desarrollan las normas más relevantes para el desarrollo de la investigación. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 101, establece: “Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social”, esta norma es fundamental, porque declara al trabajo como un derecho, además establece que el régimen laboral del país, debe organizarse conforme a principios de justicia social, lo cual pone un valladar clarísimo a la pretensión sempiterna de los patronos, de hacer prevalecer los intereses del capital frente, a la justicia social.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 102, establece: “Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades: [...]”, este artículo es el marco de derechos mínimos que debe considerar cualquier legislación de carácter ordinario o reglamentario, así como toda decisión administrativa o judicial en materia laboral. Los aspectos que desarrolla este artículo son la libertad de

³⁰ Méndez. *Op. Cit.* pág. 34.

elegir el trabajo, el derecho a gozar de condiciones dignas de trabajo que le permitan a quien trabaja y su familia condiciones dignas de existencia.

La equidad en la remuneración, la premisa de que igual salario a igual trabajo, para eliminar la discriminación, por cualquier motivo, la Inembargabilidad del trabajo, la fijación periódica del salario mínimo, la jornada de trabajo, el derecho al descanso, al asueto, las vacaciones, el aguinaldo, protección especial a la mujer trabajadora, en aquellas circunstancias y situaciones que derivadas del hecho de ser mujer es pertinente, como prohibición de la discriminación en todo sentido.

Sin olvidar la protección a la maternidad, la lactancia, protección a las personas menores de edad y a quienes poseen discapacidades, la preferencia a los trabajadores nacionales sobre los extranjeros, preceptúa que patronos y trabajadores deben desarrollar las normas de cumplimiento obligatorio y plasmarlas en el contrato de trabajo, la obligación de indemnizar, el derecho a la libre sindicalización, así como el derecho a la previsión social.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 103, establece: “Tutelaridad de las leyes de trabajo. Las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes. [...]”. Este artículo establece como derecho fundamental, el principio de tutelaridad de las leyes de trabajo, así como, su espíritu conciliador.



La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 106, establece: “Irrenunciabilidad de los derechos laborales .Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados a través de la contratación individual o colectiva, y en la forma que fija la ley.

Para este fin el Estado fomentará y protegerá la negociación colectiva. Serán nulas *ipso jure* y no obligarán a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo.

En caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se interpretarán en el sentido más favorable para los trabajadores”. Este artículo por ser de suma importancia se transcribió de manera completa, debido a que establece con categoría de constitucionalidad el principio de irrenunciabilidad de los derechos, y el principio protector, el cual debe ser considerado, tanto para la legislación, como para la interpretación y aplicación del derecho laboral.

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula aspectos específicos de la relación laboral de los trabajadores públicos con el Estado, delimitando ese régimen laboral como uno específico, no obstante, al mismo le son aplicables las normas mínimas de protección de los trabajadores, enunciadas anteriormente. A continuación se



transcriben las normas aplicables al régimen laboral del Ministerio Público, institución bajo análisis en este trabajo de investigación.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 107, establece: “Trabajadores del Estado. Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna”. La anterior norma es aplicable a todos los regímenes laborales del sector público, no obstante, en el contexto de clientelismo y amplia corrupción, no es un postulado que se respete, en ninguna institución del Estado. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 108, establece: Régimen de los trabajadores del Estado.

Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. [...] “El Ministerio Público por ser una institución autónoma, se rige por su propia normativa laboral. Este aspecto, por la naturaleza del trabajo de investigación se abordará en apartado específico, más adelante. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 113, establece: “Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez”.

La anterior normativa, impone a las instituciones del Estado que no se rigen por la Ley del Servicio Civil, tal como ocurre con el Ministerio Público, que posee normas propias de régimen laboral, que desarrollen un sistema de carrera, que garantice el derecho de no



discriminación y el respeto al crecimiento personal con base en idoneidad y méritos profesionales.

1.3.2. Leyes ordinarias

Código de Trabajo

El Código de Trabajo es la ley ordinaria más completa en cuanto normas que regulan las relaciones obrero-patronales, y es subsidiaria de todas las demás normas desarrolladas, ya sean ordinarias o reglamentarias. “El Código de Trabajo, es la ley que regula la prestación de la fuerza de trabajo en sus diversas materias: contratación, derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones y seguridad del trabajador”.³¹ En esta cita se entiende que en nuestro país Guatemala la mayoría de los asuntos referentes al derecho laboral se regulan a través de un código el cual también establece que debe tomarse en cuenta la normativa internacional para poder resolver un asunto de índole laboral.

Por su importancia, se transcribirán normas pertinentes para el análisis de la problemática objeto de esta investigación.

El Código de Trabajo Decreto Legislativo 1441, en el Artículo 1, define el contenido de dicho código de la siguiente manera: “Conjunto de normas jurídicas que regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores, con ocasión del trabajo y crea instituciones para resolver sus conflictos”. El Código de Trabajo Decreto Legislativo 1441, en el Artículo 15 respecto a la forma de resolver los casos laborales no previstos establece: “Los casos no previstos por este Código, por sus reglamentos o por las demás

³¹Ibíd. pág.34.

leyes relativas al trabajo, se deben resolver, en primer término de acuerdo con los principios del Derecho del Trabajo, en segundo lugar de acuerdo con la equidad, la costumbre o el uso locales, en armonía con dichos principios y leyes de derecho común”.

La norma transcrita anteriormente, es relevante porque ofrece la pista para la resolución de aquellas situaciones no previstas en la ley, no obstante, la aplicación de los principios rectores, es obligatoria en toda interpretación y aplicación a casos o situaciones concretas, tal como a la problemática de la presente investigación.

Ley del Servicio Civil

La Ley del Servicio Civil Decreto Legislativo 17-48 en el primer considerando, establece que esta ley es complementaria a los derechos laborales en Guatemala, que permite la realización de los principios constitucionales en materia laboral. A continuación se transcribirán las normas que sean pertinentes para efecto del análisis de la problemática de esta investigación. La Ley del Servicio Civil Decreto Legislativo 17-48 en el Artículo 1, establece: “Carácter de la Ley. Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado.

De consiguiente, son nulos ipso jure, todos los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que la Constitución establece, de los que esta ley señala y de todos los adquiridos con anterioridad”, En sintonía con lo establecido en la Constitución Política de la República y el Código de trabajo, el artículo



precedente, establece la irrenunciabilidad de los derechos laborales para los empleados públicos. La Ley del Servicio Civil Decreto Legislativo 17-48 en el Artículo 2, establece: “Propósito. El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurando los mismos, justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de Administración de personal”.

El artículo precedente delimita el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil, circunscribiéndole a la relación laboral entre Administración Pública y sus servidores., La Ley del Servicio Civil Decreto Legislativo 17-48 en el Artículo 4, plasma la definición de Servidor público en los siguientes términos: “Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.

La Ley del Servicio Civil Decreto Legislativo 17-48 en el Artículo 10, establece de forma taxativa, de quién es la responsabilidad de hacer cumplir y que se cumpla el régimen laboral contenido en ese cuerpo normativo, en los siguientes términos: “Responsabilidad de los Funcionarios. Es responsabilidad de los Ministros de Estado y de los funcionarios que dirigen las dependencias incorporadas al régimen de Servicio Civil, cumplir y hacer que se cumpla esta ley, en sus respectivas dependencia”. La norma precedente, es



destacable, en virtud de que define la responsabilidad de hacer cumplir el régimen laboral de las instituciones del Estado, la cual indica recae en los funcionarios que las dirigen.

La Ley del Servicio Civil Decreto Legislativo 17-48 en el Artículo VI. Otros Servidores del Estado. De conformidad con el Artículo 117 de la Constitución, los Organismos Legislativo y Judicial, así como las municipalidades y demás entidades autónomas, semi autónomas tengan contempladas las relaciones de trabajo con sus servidores, con iguales o mayores prestaciones que las establecidas en esta Ley de Servicio Civil, se continuarán rigiendo por dichas leyes, excluyéndose de las mismas el derecho de huelga.

Los organismos o entidades que no las tengan, deben formular los proyectos y por el conducto respectivo elevarlos al Congreso de la República dentro del término de un año emitida esta ley. [...]” El artículo precedente, es relevante, por motivo de que el Ministerio Público, por ser una entidad autónoma, no se rige por la Ley del Servicio Civil, tal como se establece en esa norma, sino por sus normas propias, causando así contradicciones en el régimen laboral de los empleados de dicha institución, a la hora de iniciar procesos administrativos.

Otras leyes laborales

Además del Código de Trabajo y la Ley del Servicio Civil, existen las siguientes leyes laborales:

- Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para Trabajadores del Sector Privado.

- Fijación de salarios mínimos para actividades agrícolas y no agrícolas.
- Ley de Bonificación Incentivo.
- Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Público y Privado.
- Ley de Servicio Civil.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado.

1.3.3. Normas reglamentarias

Las normas reglamentarias, son aquellas que se promulgan para el desarrollo específico de las normas de carácter ordinario, o sea las leyes. En ese sentido, todas aquellas empresas o instituciones que desean regular la relación obrero patronal de manera específica, proceden a desarrollar reglamentos interiores de trabajo, los cuales, tienen la particularidad de que deben contener como mínimo los derechos mínimos e irrenunciables garantizados por la Constitución Política de la República.



CAPÍTULO II

2. Contradicciones contenidas en el régimen laboral del Ministerio Público, Decreto 40-94

En el régimen laboral del Ministerio Público, haciendo énfasis en las contradicciones normativas, de dicho régimen, con relación a los principios laborales y al marco de derechos mínimos e irrenunciables de los trabajadores establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.1. Definición del régimen laboral

Al iniciar el análisis de la problemática del régimen laboral del Ministerio Público, es necesario puntualizar de manera genérica, qué se entiende por régimen laboral, para abordarlo, se transcribe la siguiente definición que aporta una definición descriptiva, destacando características intrínsecas de todo régimen laboral: “El Presidente de la República de Guatemala, en su función de Presidente del Organismo Ejecutivo, es la máxima autoridad de la administración pública y tiene entre sus funciones la de velar porque el Estado a través de los diferentes ministerios, provea a la población de los servicios públicos esenciales, satisfaciendo sus necesidades.

Para ello debe contar con el personal apropiado y calificado para alcanzar ese fin supremo que es el bien común, Artículos 1, 182 y 183. Constitución Política de la República de Guatemala. Para concretar ese mandato constitucional, debe entonces entablar una relación con un segmento de la población, creándose un vínculo entre Estado y las personas que contrata, llámese a éstas trabajadores del Estado o del sector público.

Surgiendo derechos y obligaciones para ambos, que son materia del derecho laboral, ya que al entablar la relación, uno se convierte en patrono y los otros en trabajadores”.³² En la cita precedente inferimos que la Carta Magna de nuestro país establece claramente que tanto patrono como trabajador debe de convivir con armonía para lograr una perfecta relación laboral.

La definición precedente, puntualiza características de todo régimen laboral, por ejemplo la existencia de una relación laboral, que se pueda determinar en ese sentido la parte patronal y la parte trabajadora, de la cual surgen todos los derechos y obligaciones que son materia del derecho de trabajo.

2.2. Características

Siendo los trabajadores una de las partes en todo régimen laboral, al situarse en la administración pública, es importante comprender la diferencia entre funcionario y servidor público. “La Constitución Política de la República de Guatemala, al regular la relación funcional del Estado, se refiere a una de las partes denominándola trabajadores del Estado, y al tratar el tema de la función pública, la Carta Magna en el Artículo 154, denomina a éstos como; funcionarios y empleados públicos, es decir, que constitucionalmente no es lo mismo ser un funcionario que un empleado público.

³²Guerra Guerra, Arnoldo de Jesús. **Análisis jurídico y doctrinario de los derechos de los trabajadores del Estado regulados en la Ley del Servicio Civil, frente a los derechos de los trabajadores de la iniciativa privada, regulados en el Código de Trabajo**, pág. 7.

La denominación de servidor público, que se aplica a la persona que presta sus servicios al Estado, bajo cualquier denominación, es un apelativo que no se encuentra en la Constitución, sino que en la ley especial, que es la Ley de Servicio Civil, y refiriéndose al trabajador del Estado, lo denomina así: el término de servidor público, nace del hecho que la persona que desempeña un cargo en cualquier institución del Estado, es un servidor del pueblo, he ahí el origen de la denominación de servidor Público”.³³ De la anterior cita descriptiva, se comprende que el servidor público es toda persona que desempeña un cargo en cualquier institución del Estado.

En cuanto al funcionario público, es quien ejerce mando o poder dentro de la administración pública, tal como se establece en la siguiente cita: “Funcionario público, es quien desempeña algunas de las funciones públicas. El órgano o persona que pone en ejercicio el poder público”.³⁴ En la cita anterior se establece que deben de existir los sujetos del derecho laboral para poder crear una relación laboral.

Así mismo el funcionario del Estado se atribuye el poder de mando es cual es definido como: “La facultad de ejercer mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de una dependencia”.³⁵ Es decir que una de los sujetos del derecho laboral debe de tener la figura de patrón y el otro sujeto automáticamente adquiere la condición de subordinado es decir trabajador.

³³Ibid. pág. 17.

³⁴Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 430.

³⁵Sopena. **Diccionario jurídico**. Pág. 320.



El ejercicio del mando y autoridad, se describe como la facultad del funcionario de dirigir las actividades de la dependencia, organizar y dirigir las actividades de la administración pública; facultades y actividades que nacen de la competencia administrativa y que le son dadas a través de las leyes y reglamentos. Una más, es la de representar a la institución o dependencia, ante otros órganos de la misma entidad y fuera de ella, así como el de comparecer ante los órganos de la administración de justicia.

“El poder de mando y autoridad, también le permite al funcionario poder aplicar medidas disciplinarias”.³⁶ En este sentido se infiere que el patrono tiene cierta potestad para llamar al orden al empleado que no se comporte o bien que no cumpla su trabajo como debe de ser sin abusar de dicha facultad para obligarlo a realizar cosas que no están determinadas dentro de un contrato laboral.

La siguiente cita permite fijar diferencias concretas entre el funcionario y el empleado público: “Las diferencias que nos permiten distinguir entre un empleado y un funcionario, se inician en que el empleado únicamente puede ingresar al servicio del Estado por nombramiento, el funcionario lo puede hacer por elección directa o indirecta de la población para el ejercicio de su cargo y también por nombramiento como ya se dijo, solamente el funcionario público puede ejercer mando, autoridad y competencia legal dentro de una institución del Estado, dirigir y coordinar las actividades, el empleado es ejecutor de los actos. Una última diferencia radica en que el funcionario público puede ubicarse en el servicio exento y por oposición y el empleado público únicamente puede

³⁶Guerra. **Op.Cit.** pág. 20.

ubicarse en el servicio por oposición”.³⁷ En esta cita para puntualizar en quién recae la parte patronal dentro de una institución estatal, en definitiva, es quien por mandato de ley, tiene la dirección y máximo poder dentro de la institución pública del caso concreto.

“El Patrono en términos generales del servidor público, es el Estado, pero en lo particular, es la institución o dependencia donde realiza sus actividades, pudiendo ser este, un Ministerio, una entidad descentralizada o autónoma, para el caso de conflictos laborales”.³⁸ En la cita anterior nos damos cuenta que esta figura del derecho laboral puede ser atribuida a una persona jurídica o bien a una persona individual.

2.3. Importancia

Guerra hace una magnífica descripción del contenido del régimen laboral que debe reglarse, toda vez que se ha determinado la relación laboral y las partes de la misma, es decir, quién es el patrono y quienes los trabajadores, en la administración pública. “Al concretarse la figura de patrono, por parte del Estado, éste se ve obligado a crear un cuerpo legal que permita viabilizar su actividad, su relación y los efectos que surjan de esa relación, también la de normar la forma de contratar el personal, los requisitos que éstos deben llenar para su ingreso como trabajadores a la administración pública, sus derechos y obligaciones, la forma de disciplinar las faltas que puedan darse en la prestación del servicio.

³⁷Ibíd. pág. 21.

³⁸Ibíd.

No basta con crear normas de procedimientos, sino que además deben promulgarse normas mediante las cuales se establezcan los órganos encargados de velar porque se cumpla con la ley”.³⁹ De lo expuesto es pertinente deducir, que quien encarna al patrono en una institución pública es quien tiene la dirección, el mando, la máxima autoridad, en esa institución y es la persona llamada a aplicar el régimen laboral.

“Toda institución del Estado, se manifiesta y concretiza sus funciones mediante las personas encargadas de dirigir las mismas”.⁴⁰ Lo anterior es importante, porque el régimen laboral como toda norma jurídica, necesita ser implementada y cuando no es posible, exigida, en su cumplimiento.

“El Estado para ejercer la coercibilidad o coactividad de las normas, crea una serie de herramientas, procedimientos e instituciones, para poder obligar a los sujetos pasivos, a su cumplimiento”⁴¹. En la cita anterior todas las normas de régimen laboral tienen la característica de ser normas jurídicas y por lo tanto son intrínsecamente coercitivas. Derivado de lo cual incluyen normas que regulan obligaciones y derechos, así como el régimen disciplinario para deducir responsabilidades por infringirlas.

“La norma jurídica se diferencia de otras normas del comportamiento social por su coercibilidad, es decir, por hallarse protegida por una fuerza que obliga a su cumplimiento, esta coercibilidad o coactividad, como otros prefieren denominarla es institucionalizada, de tal manera que el Estado establece una serie de sanciones y otras medidas coactivas y

³⁹AlvarezGendín, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**, pág. 306.

⁴⁰Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, pág. 96.

⁴¹Guerra. **Op. Cit.** pág. 11.

provee de órganos especiales para velar por la eficacia de las normas jurídicas”⁴². Lo anterior es de suma importancia debido a que una norma tiene más peso si está protegida jurídicamente. De igual manera todo régimen disciplinario contempla medios de impugnación, con la finalidad que sea posible la revisión de la medida por el ente de mayor jerarquía, administrativa en la institución que corresponde.

“Los recursos administrativos son los remedios jurídicos que pueden utilizar los particulares contra los actos administrativos.”⁴³ En esta cita se establece que existen otras salidas a las normas administrativas que están a la disposición de ambos sujetos laborales.

2.4. Situación actual del régimen laboral del Ministerio Público, según Decreto Legislativo 40-94

El régimen laboral del Ministerio Público se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94. En ese sentido, entra dentro de la categoría de las instituciones autónomas que poseen un régimen laboral propio, basado en las normas mínimas e irrenunciables del trabajo, contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, Convenios Internacionales en materia laboral y de derechos humanos, pero además, deben ser normas en constante evolución, para una gradual y mejor protección de la dignidad humana de los trabajadores de dicha institución.

⁴²Soriano, Ramón. **Compendio de teoría general del derecho**. Pág. 97.

⁴³Calderón **Op. Cit.** Pág. 43.



La Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94 en el Artículo 1 enuncia la calidad de ente autónomo que posee el Ministerio Público en los siguientes términos “Definición. El Ministerio Público es una institución con funciones autónomas, promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además de velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. [...]”. Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, enumera las funciones de este ente investigador de la justicia penal en Guatemala.

“Artículo 2. Funciones. Son funciones del Ministerio Público, sin perjuicio de las que le atribuyen otras leyes, las siguientes: 1) Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República, y los Tratados y Convenios Internacionales. 2) Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querrellarse por delitos de acción privada de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal.

3) Dirigir a la policía y además cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos. 4) Preservar el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia”, como puede establecerse, el Ministerio Público en Guatemala tiene el mandato de la dirigir e impulsar la investigación penal, la acción civil cuando la ley lo contemple de manera específica, así como velar por la preservación del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.



Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, de manera más puntual establece la clara autonomía funcional del Ministerio Público en los siguientes términos: “Artículo 3. Autonomía. El Ministerio Público actuará independientemente, por propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna, salvo lo establecido en esta ley. [...]”.

Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, enumera los órganos de integración del Ministerio Público, en un orden claramente jerárquico, de la siguiente forma: “Artículo 9. Integración. El Ministerio Público está integrado por los órganos siguientes: 1) El Fiscal General de la República. 2) El Consejo del Ministerio Público. 3) Los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección. 4) Los Agentes Fiscales.

5) Los Auxiliares Fiscales”: Nótese en la norma anteriormente transcrita, que en el primer nivel del orden jerárquico, aparece el Fiscal General de la República, seguido por el Consejo del Ministerio Público, en ese sentido, a partir de esta norma, es posible inferir que la autoridad máxima en el organigrama institucional del Ministerio Público es el Fiscal General de la República.

En la ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, por si existiera alguna duda, en el artículo que a continuación se transcribe, se establece claramente que el Fiscal General de la República es el Jefe del Ministerio Público, en los siguientes términos: “Artículo 10. Fiscal General. El Fiscal General de la República es el Jefe del Ministerio Público y el responsable de su buen funcionamiento, su autoridad se extiende a todo el



territorio nacional. [...]”. La ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, hasta aquí, las normas transcritas guardan coherencia, pero las contradicciones empiezan a partir del articulado que se desarrollará a continuación.

“Artículo 11. Funciones. Son funciones del Fiscal General de la República: 5) Efectuar, a propuesta del Consejo del Ministerio Público, el nombramiento de los fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales, de acuerdo a la carrera del Ministerio Público, así como conceder las licencias y aceptar las renunciaciones de los mismos. 6) Efectuar los nombramientos, ascensos y traslados del personal administrativo y de servicios de la institución en la forma establecida por esta ley, así como conceder las licencias y aceptar las renunciaciones de los mismos. 8) Nombrar, de entre los miembros del Ministerio Público, fiscales para asuntos especiales.

También podrá nombrar como fiscal especial a un abogado colegiado para atender un caso específico o para garantizar la independencia en el ejercicio de la función. 9) Organizar el trabajo del Ministerio Público y efectuar los traslados de los fiscales que crean necesarios para su mejor funcionamiento, en los términos que establecen en esta ley. ”La primera contradicción, detectable es que los nombramientos de los fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales, los puede hacer el Fiscal General de la República, pero a propuesta del Consejo del Ministerio Público.

Es decir que el personal en general del Ministerio Público no es nombrado de manera directa por el Jefe del Ministerio Público sino a instancia del Consejo del Ministerio Público. Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, estipula la

conformación del Consejo del Ministerio Público de la siguiente forma: “Artículo 17. Integración. El Consejo del Ministerio Público estará integrado por: 1) El Fiscal General de la República quien lo presidirá; 2) Tres fiscales electos en asamblea general de fiscales, de entre los fiscales distritales, de sección y los agentes fiscales; 3) Tres miembros electos por el Organismo Legislativo, de entre los postulados a Fiscal General de la República.

El Consejo podrá acordar que durante el tiempo en que se reúnan, los fiscales miembros no ejercerán sus funciones, excepto respecto del Fiscal General”, Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, además enumera las funciones del Consejo del Ministerio Público, indicando: “Artículo 18. Atribuciones. corresponde al Consejo del Ministerio Público las siguientes funciones: 1) Proponer al Fiscal General el nombramiento de los fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales, de acuerdo a la carrera del Ministerio Público. 2) Ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales o especiales dictadas por el Fiscal General, cuando ellas fueren objetadas conforme el procedimiento previsto en esta ley, así como las demás establecidas conforme al régimen disciplinario, los traslados y sustituciones. [...]”.

De lo transcrito se advierte, que el Consejo del Ministerio Público, funcionalmente está por encima de la autoridad del Fiscal General, aunque en el organigrama aparezca por debajo del nivel de jerarquía, ya que tiene el poder no sólo de proponer nombramientos del personal del Ministerio Público, así como de dejar sin efecto decisiones tomadas por el Fiscal General tanto de orden administrativo, laboral como funcional. La ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, contempla el régimen disciplinario, indicando



que el Fiscal General puede imponer todas las sanciones disciplinarias, incluyendo el despido.

“Artículo 60 .El Fiscal General de la República podrá imponer a los fiscales, funcionarios, auxiliares y empleados de la institución por las faltas en que incurran en el servicio, las sanciones disciplinarias siguientes: 1) Amonestación verbal; 2) Amonestación escrita; 3) Suspensión del cargo o empleo hasta por quince días sin goce de sueldo; y 4) Remoción del cargo o empleo. La sanción será adecuada a la naturaleza y gravedad de la falta y a los antecedentes en la función”. La Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, señala el procedimiento para imponer las sanciones laborales de la siguiente forma.

“Artículo 62. Procedimiento. Los fiscales de distrito o de sección y los jefes de las dependencias del Ministerio Público impondrán a sus funcionarios y empleados amonestaciones, previa audiencia por dos días a los interesados para que se manifiesten al respecto y propongan pruebas, dándoles oportunidad de ejercer su derecho de defensa. La resolución deberá ser emitida por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la evacuación de la audiencia. Las remociones y suspensiones serán impuestas únicamente por el Fiscal General de la República con las formalidades indicadas en el párrafo anterior”.

Hasta aquí el procedimiento parece coherente, pero cuando la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, regula la parte impugnativa a las decisiones del Fiscal General, es decir las relacionadas con remociones y suspensiones, indicando que quien conocerá, es Consejo del Ministerio Público, dándole la autoridad a este órgano por



encima del Fiscal General, por cuanto que puede dejar sin efecto lo decidido por este, por su importancia se transcribe esta norma a continuación: “Artículo 63. Recurso. Las sanciones impuestas serán recurribles ante el superior jerárquico dentro de los tres días de notificadas, debiendo ser resuelta dentro de los cinco días siguientes.

Contra las resoluciones del fiscal General de la República, cabe el recurso de apelación ante el Consejo del Ministerio Público, en cuyo conocimiento no participará el Fiscal General. En tanto no se encuentre firme la resolución, no podrá ejecutarse la sanción correspondiente”. Reforzando la contradicción, la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, establece que cuando exista alguna falta por parte del Fiscal General, será el Consejo el encargado de realizar la investigación y elevar el resultado al Presidente de la República, con lo cual, le da la potestad de supervisar, investigar y denunciar al Fiscal General, consolidándose como la autoridad máxima, dentro del funcionamiento del Ministerio Público, aunque la responsabilidad de la institución y la autoridad recaiga en el Fiscal General.

“Artículo 64. Fiscal General. Cuando el hecho sea imputable al Fiscal General de la República, el Consejo del Ministerio Público ordenará la práctica de las investigaciones pertinentes comisionando a alguno o varios de sus miembros. En este caso, no participará el Fiscal General. El resultado de las mismas lo comunicará al Presidente de la República”. Igual situación se puede apreciar en cuanto a las decisiones de traslados de los fiscales, el Fiscal puede ordenarlos, pero también son impugnables esas decisiones y por lo tanto revocables por el Consejo del Ministerio Público, así lo establece la Ley



Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, en las normas que se transcriben a continuación.

“Artículo 71. Reemplazos y traslados. El Fiscal General de la República, los fiscales de distrito y los fiscales de sección, respecto del personal a su cargo, podrán designar a uno o más integrantes del Ministerio Público para que actúen en un asunto determinado o en varios de ellos, reemplazarlos entre sí, formar equipos que trabajen conjuntamente o asumir directamente la conducción de un caso. El Fiscal General, los fiscales de distrito y los fiscales de sección, dentro de su área territorial o funcional, podrán ordenar traslados por razones de servicio”.

La ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94. “Artículo 72. Impugnación. El fiscal que hubiere sido trasladado podrá objetar la decisión ante el Consejo del Ministerio Público, en los plazos y de acuerdo al procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias. El traslado del fiscal o la sanción directa de un caso por el superior jerárquico será improcedente si el Consejo del Ministerio Público considera que obedece a razones que tiendan apartar al fiscal de la investigación y promoción de un caso, o que se haya negado a cumplir instrucciones ilegales o realizadas sin las formalidades que señala la ley. La objeción también podrá ser deducida en estos términos por la víctima”.

Además, en lo relacionado con nombramientos, la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94 en el Artículo 75, regula los requisitos que deben observarse tanto para el ingreso, como para el nombramiento, a la Carrera del Ministerio Público. Sin



embargo el mismo cuerpo legal en el Artículo 76 confiere al Consejo del Ministerio Público, la potestad de convocar a concurso las plazas vacantes y a escoger la lista de candidatos elegibles. La ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, en el Artículo 77, además confiere al Consejo del Ministerio Público, la elección de los Tribunales de concurso, este jurado se encarga de la evaluación de las personas aspirantes, emitiendo dictamen y el listado de personas elegibles, de los cuales el Consejo del Ministerio Público, propondrá los nombramientos al Fiscal General.

La ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94 en el Artículo 81, además establece que la Unidad de Capacitación del Ministerio Público estará a cargo del Consejo del Ministerio Público, quien nombrará al director y subdirector de la Unidad, la Unidad de Capacitación es la encargada de promover, ejecutar y organizar cursos de capacitación y especialización para los integrantes del Ministerio Público y los aspirantes a cargos de la institución, así como también asignará becas de estudio.

Para concluir este apartado, de lo expuesto, es evidente la grave contradicción normativa que existía en cuanto al régimen laboral, del Ministerio Público, por cuanto que siendo el Fiscal General de acuerdo a la Ley Orgánica de esa institución, el Jefe del Ministerio Público, y estando en el primer orden y nivel de jerarquía de acuerdo al organigrama institucional, al momento de definir las funciones, se sustrae del cargo de Fiscal el poder de decidir en última instancia, con lo cual, deja de ser el Jefe en la práctica, asumiendo ese rol el Consejo del Ministerio Público, con lo cual se contradice todo el régimen laboral de esa institución, provocando ambigüedad, por cuanto que normativamente el patrono es el Jefe del Ministerio Público, o sea el Fiscal General, pero funcionalmente, quien toma las



decisiones últimas es el Consejo del Ministerio Público, es este ente, el que define convocatorias, concursos, nombramiento, capacitaciones, suspensiones, despidos y traslados.

2.4.1. Acciones del Estado encaminadas a mejorar el régimen laboral del Ministerio Público

Diversas iniciativas de ley fueron presentadas ante el Congreso de la República, con el fin de reformar la Ley Orgánica del Ministerio Público, procurando reformular entre otras cosas, el régimen laboral de dicha institución, la última iniciativa, surge de las mesas de trabajo para reformar el sector justicia, como consecuencia de las protestas ciudadanas, con el respaldo y aval de CICIG y el Ministerio Público.

El proceso cobró impulso, derivado del clamor popular para fortalecer al órgano encargado de la persecución penal, para que contara con real autonomía, lo cual incluía la revisión de las normas de régimen laboral que permitían la injerencia en las decisión fundamentales como nombramientos, despidos y régimen disciplinario en general.

La reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público fue aprobada y plasmada en el Decreto Legislativo 18-2006 Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, normativa que será analizada con especial detenimiento a la luz del derecho comparado, en el capítulo IV con el fin de determinar, si finalmente esta reforma cumple con la expectativa de fortalecer al Ministerio Público, en cuanto al ejercicio real de su autonomía en lo



relacionado con el régimen laboral de dicha institución, así como si garantiza el respeto a los derechos mínimos e irrenunciables, del derecho de trabajo.



CAPÍTULO III

3. Derecho comparado en materia de régimen laboral del Ministerio Público

El Ministerio Público, no en todos los países está organizado institucionalmente y normado de la misma forma, es por ello, que es importante conocer esas otras formas, para efectos de un análisis comparativo que permita enriquecer las propuestas que podrían formularse con la finalidad de aportar a la solución de la problemática del régimen laboral imperante en esa institución encargada de la persecución penal en Guatemala.

El análisis se centrará en conocer los aspectos más medulares que muestra la problemática, relacionada con el régimen laboral del Ministerio Público en Guatemala, siendo estos, la forma en que está regulado normativamente, la Jefatura o Dirección del Ministerio Público, o Fiscalía como le llaman en otros países, determinar si de esta autoridad dependen, nombramientos, traslados, capacitaciones, sanciones y despidos.

3.1. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y México

En México, el Ministerio Público es una de las instituciones que integran Procuraduría General de Justicia, la cual está regulada en el Decreto Legislativo Decreto 273 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. A continuación se desarrollará la normativa pertinente, para efectos del análisis comparativo, con la normativa guatemalteca, regulatoria del Ministerio Público. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 1. Establece, lo siguiente.



El objeto de dicho cuerpo legal en los siguientes términos: “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las atribuciones, organización y funciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, así como de los órganos que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a la Policía de Investigación le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la presente Ley y las demás disposiciones aplicables”.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 7, enuncia las instituciones que conforman La Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en los siguientes términos:“La Procuraduría es una institución única, indivisible y jerárquica en su organización, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Estatal, en la que se integra el Ministerio Público, la Policía de Investigación, los Servicios Periciales, el servicio de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y demás servicios públicos que se le confieren, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México .Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 29, otorga el mandato y autoridad plena al Procurador, en los siguientes términos: “Al frente de la Procuraduría y del Ministerio Público estará el Procurador cuya autoridad se extiende a todos los servidores públicos



que conforman una y otro. El Procurador ejercerá sus atribuciones con base en lo dispuesto en la Constitución Federal, en la Constitución del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en la presente ley y en otros ordenamientos jurídicos sus procedimientos serán eficaces y expeditos, procurando la simplificación y rapidez en sus actuaciones”.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 31, de manera más puntual y directa establece que: “El Procurador será: I. El jefe del Ministerio Público; II. El titular y representante de la Procuraduría”. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 34, indica cuál será la normativa que regirá la organización y funcionamiento de dicha institución, de la siguiente forma: “El personal de la Procuraduría se organizará de conformidad con el Reglamento de esta Ley; con los acuerdos y circulares que emita el Procurador, los manuales de organización y de procedimientos, así como con los protocolos de actuación, en los cuales se deberán tomar en consideración las categorías del Servicio Profesional de Carrera, en lo que resulte aplicable”.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 38 establece la autoridad del Procurador para nombrar y destituir a los servidores de la Procuraduría, en los siguientes términos: “Los coordinadores, fiscales, titulares de unidades especializadas, directores generales y demás servidores públicos de la Procuraduría, deberán reunir los requisitos que se

establezcan en el reglamento de esta ley y demás disposiciones aplicables y serán designados y removidos libremente por el Procurador. [...]”.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 42 dispone que le corresponde al Procurador el ejercicio de las siguientes atribuciones: “[...] VI. Emitir los lineamientos para suspender a los servidores públicos de la Procuraduría en el caso que se les hubiere dictado auto de vinculación a proceso por la comisión de delito doloso. Dicha suspensión se prolongará hasta que exista sentencia ejecutoriada; [...].

XV. Emitir los acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización y de procedimientos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de la Procuraduría, así como del Personal Operativo y demás personal; XVI. Determinar la política institucional del Personal Operativo, así como los criterios y prioridades en la persecución e investigación de los delitos y, en su caso, el ejercicio de la acción penal; XVII. Dirigir, organizar, administrar, controlar y supervisar el funcionamiento de la Procuraduría, y ejercer la disciplina entre sus integrantes; [...].

XIX. Designar y remover, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables a los titulares de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de la Procuraduría; [...] XXI. Implementar sistemas y procedimientos de evaluación en el



cumplimiento de las funciones asignadas al personal y a las unidades administrativas de la Procuraduría”.

Además, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Decreto Legislativo Decreto 273 en el Artículo 43 que le corresponde al Procurador el ejercicio de las siguientes facultades indelegables: “Manejar, dirigir y controlar la Procuraduría y establecer las políticas correspondientes; II. Proponer al Titular del Ejecutivo la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente, mediante acuerdo, sus unidades administrativas; III. Acordar las bases para los nombramientos, movimientos y terminación de sus efectos, de conformidad con lo que establece el Servicio Civil de Carrera y/o las demás disposiciones aplicables;

IV. Conceder licencias al personal de la Procuraduría, en los términos de los ordenamientos aplicables”. De lo expuesto se infiere que en México, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, está integrada por varias instituciones, entre ellas, el Ministerio Público, el Jefe de esa institución, el Procurador, y a él se le confiere plena autoridad para autorizar todo lo relacionado al régimen laboral, es decir, nombramientos, traslados, capacitaciones y despidos, sin que exista regulado un órgano administrativo superior al Procurador, para revisar las decisiones que son tomadas para despedir personas, como se establece en la Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala.

Procedimiento de Despido

PASO 1

Jefe inmediato documenta, conoce y si se trata de despido remite expediente y recomendación al Procurador.



PASO 2

Procurador decide si ha lugar o no, la terminación de la relación laboral.

PASO 3

La persona destituida puede presentar solicitud de revisión de la decisión ante el Procurador, quien decidirá en definitiva.

Fuente: Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

3.2. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y Argentina

La Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados, contiene la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, cuerpo legal que determina la organización y funciones de dicha institución, para efectos del presente trabajo de investigación, se transcriben las normas pertinentes. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones. Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 1° establece la misión del Ministerio Público Fiscal en esa nación, de la siguiente manera: "Misión general. El Ministerio Público Fiscal de la Nación es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad.

En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes". La Ley Orgánica del Ministerio



Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 9° establece los principios funcionales de dicha institución, en los siguientes términos: “El Ministerio Público Fiscal de la Nación ejercerá sus funciones de acuerdo con los siguientes principios: a) Unidad de actuación: el Ministerio Público Fiscal de la Nación es una organización jerárquica cuya máxima autoridad es el Procurador General de la Nación.

En su actuación es único e indivisible y estará plenamente representado en la actuación de cada uno de sus funcionarios”. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 10 describe la estructura orgánica de dicha institución de la siguiente manera: “Órganos permanentes. El Ministerio Público Fiscal de la Nación estará integrado por los siguientes órganos con carácter permanente, sin perjuicio de aquellos que se creen por resolución del Procurador General de la Nación para atender un conjunto de casos o un fenómeno criminal en particular: a) Procuración General de la Nación.

b) Consejo General del Ministerio Público Fiscal de la Nación. c) Fiscalías de distrito. d) Fiscalías en materia no penal en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. e) Unidades fiscales de fiscalía. h) Direcciones generales”. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 11 define la jefatura y autoridad de dicha institución, en los siguientes términos: “Procurador General de la Nación. Designación. El Procurador General de la Nación es el jefe del Ministerio Público Fiscal de la Nación y es el responsable de su buen funcionamiento. Su autoridad se extiende a todo el territorio nacional”.



La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 12 establece las funciones y atribuciones de dicha institución indicando: “Las funciones y atribuciones del Procurador General de la Nación son:[...] e) Disponer la actuación de los fiscales generales necesarios para cumplir las funciones del Ministerio Público Fiscal de la Nación ante la Cámara Federal de Casación Penal, según los criterios de selección, el plazo y la organización que establezca la reglamentación respectiva.

f) Ejercer la superintendencia general sobre todos los miembros del organismo, administrar los recursos materiales y humanos para confeccionar el presupuesto del Ministerio Público Fiscal de la Nación. g) Organizar, reglamentar y dirigir el área de recursos humanos y el servicio administrativo financiero del organismo, a través de las dependencias correspondientes, y disponer el gasto de acuerdo con el presupuesto asignado. k) Conceder licencias a los miembros del Ministerio Público Fiscal de la Nación cuando no correspondiera a otro órgano, de conformidad con lo establecido en esta ley y la reglamentación que se dicte al respecto.

l) Elevar al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las ternas de candidatos que resulten de los concursos de magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Nación. m) Imponer sanciones a los magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en los casos y de conformidad con lo establecido en esta ley y la reglamentación que se dicte al respecto”.



La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 15 describe las funciones del Consejo General del Ministerio Público Fiscal de la Nación de la siguiente manera: “El Consejo General del Ministerio Público Fiscal de la Nación tendrá las siguientes funciones: Asesorar al Procurador General de la Nación en el diseño de la política de persecución penal y en otros temas que éste le solicite. b) Proponer medidas de corrección o instrucciones generales para el mejor funcionamiento de la institución.

c) Convocar a personas e instituciones que, por su experiencia profesional o capacidad técnica, estime conveniente escuchar para el mejor funcionamiento de la institución. d) Dictaminar cuando una instrucción general del Procurador General de la Nación o una disposición reglamentaria fuese objetada por un magistrado del Ministerio Público Fiscal de la Nación, conforme la reglamentación que se dicte al respecto”. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 16, establece la forma en que debe integrarse el Consejo General del Ministerio Público Fiscal, en los siguientes términos: “Integración y sesiones. El Consejo General del Ministerio Público Fiscal de la Nación estará integrado por el Procurador General de la Nación, quien lo presidirá, y por seis (6) vocales con cargo de fiscal general.

Sus vocales durarán dos (2) años en esta función y serán elegidos por el sufragio directo de los magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Nación, de conformidad con la reglamentación que se dicte al respecto. Podrán ser reelegidos por un (1) solo período consecutivo. [...]”. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 49, establece la manera de organizar y



realizar el concurso público de oposición para ingresar al servicio de esa institución, de la siguiente manera: “El concurso de oposición y antecedentes será sustanciado ante un tribunal convocado por el Procurador General de la Nación de conformidad con la reglamentación que se dicte al respecto. [...]”.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 50, la forma de integración del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación, que como se puede establecer más adelante, tiene entre sus funciones, la remoción de los Magistrados que integran el Ministerio Público, en los siguientes términos: “Integración del tribunal. El tribunal será presidido por el Procurador General de la Nación o por un magistrado del Ministerio Público Fiscal de la Nación, de conformidad a la reglamentación que se dicte al respecto.

El tribunal estará integrado, además, por tres (3) magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Nación y un (1) jurista invitado. Los juristas invitados de cada concurso serán elegidos de una lista de académicos o juristas de reconocida trayectoria previamente confeccionada de acuerdo con la reglamentación que se dicte al respecto. La composición del tribunal procurará garantizar la diversidad geográfica, funcional y de género de quienes lo integren”, la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 67 asigna el poder disciplinario al Procurador General de la Nación, no obstante como se puede apreciar más adelante, en el caso de la remoción del cargo de los Magistrados que integran el Ministerio Público, no le es permitido realizarlo.



“En caso de incumplimiento de los deberes a su cargo, el Procurador General de la Nación podrá imponer a los magistrados las sanciones disciplinarias establecidas en el presente capítulo”. La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal Funciones, Ley 27148 del Senado y Cámara de Diputados en el Artículo 76 establece los mecanismos de remoción, en los siguientes términos: “El Procurador General de la Nación solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los Artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional.

Los magistrados que componen el Ministerio Público Fiscal de la Nación podrán ser removidos de sus cargos únicamente por el Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación, por las causales previstas en esta ley”. El Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación, está integrado por 7 miembros, 1 representante del Poder Ejecutivo, 1 por la mayoría de la Cámara de Senadores, 1 por el Consejo Inter universitario Nacional, 1 por la Federación Argentina del Colegio de Abogados, 1 por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, 1 representante del Ministerio Fiscal de la Nación y 1 elegido por sorteo entre los Fiscales.

Esta instancia, conoce a solicitud del Procurador las remociones, en debate público oral y emite resolución al respecto, la cual puede ser revisada ante el mismo órgano, quien decide en definitiva. De lo expuesto se puede inferir que Argentina, muestra una modalidad muy parecida a la guatemalteca, en cuanto a la regulación del régimen laboral de la institución del Ministerio Público, en el sentido de establecer la autoridad de la Jefatura del Ministerio Público y además de considerar dentro de la estructura funcional la existencia de otros órganos como el Consejo General y el Tribunal de Enjuiciamiento,



estos organismos, tienen la potestad de asesorar y decidir en aspectos como instrucciones emanadas del Jefe del Ministerio Público, y decidir sobre las remociones de los cargos, lo cual le resta autoridad plena al Jefe de dicha institución, tal como ocurre con la Ley Orgánica del Ministerio Público en Guatemala.

Procedimiento de despido

PASO 1

Procurador conoce denuncia, si no es procedente la archiva, si es procedente, la remite al Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Fiscal de la Nación.

PASO 2

Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Fiscal de la Nación conoce en Debate oral y público y decide si ha lugar la terminación de la relación laboral.

PASO 3

La persona afectada por la terminación de la relación laboral puede recurrir ante el Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Fiscal de la Nación, quien decidirá en definitiva.

Fuente: Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de Argentina.

3.3. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y Colombia

En Colombia existe la particularidad, de que la integración y funciones de la Fiscalía General de la Nación, están estipulada en la Constitución Política de la República y desarrollada a través de normas estatutarias, como podrá apreciarse a continuación: La Constitución Política de la República de Colombia en el Artículo 249 define la forma de integración de la Fiscalía General de la Nación, en los siguientes términos: “La Fiscalía



General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal”. La Constitución Política de la República de Colombia en el Artículo 251 define que entre las funciones especiales del Fiscal General de la Nación, se encuentra la siguiente: “[...] 2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los servidores bajo su dependencia”.

La Constitución Política de la República de Colombia en el Artículo 253 puntualiza: “La ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”. El Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación Ley 938 del Congreso de la República de Colombia, es la normativa que desarrolla las normas constitucionales relacionadas con la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de lo cual se transcriben las normas pertinentes.

El Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación Ley 938 en el Artículo 1º, define la estructura orgánica de dicha institución, de la siguiente manera: “Para el cumplimiento de



las funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura: 1.1 Despacho del Fiscal General de la Nación. 1. 1.1. Unidad de Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia. 1.1.2. Dirección de Asuntos Internacionales. 1.1.3. Oficina de Planeación. 1.1.4. Oficina Jurídica. 1.1.5. Oficina de Control Interno.

1.1.6. Oficina de Protección y Asistencia. 1.1.7. Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno. 1.1.8. Oficina de Divulgación y Prensa. 1.1.9. Oficina de Informática. 1.2. Despacho del Vice fiscal General de la Nación. 1.3. Despacho del Secretario General. 1.3.1. Oficina de Personal. 1.3.2. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. 1.4. Dirección Nacional de Fiscalías. 1. 4.1. Direcciones Seccionales de Fiscalías. 1.5. Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación. 1.5.1. Direcciones Seccionales del Cuerpo Técnico de Investigación. 1.6. Dirección Nacional Administrativa y Financiera.

1.6.1 Direcciones Seccionales Administrativas y Financieras. 1.7 Entidades Adscritas.

1.7.1 Establecimiento Público-Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La estructura no definida en el presente estatuto orgánico, será desarrollada por el Fiscal General de la Nación, para lograr un equilibrio racional de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos en las diferentes áreas. Para ello se tendrá en cuenta entre otros principios, el de racionalización del gasto, eficiencia y fortalecimiento de la gestión administrativa e investigativa y el mejoramiento de la prestación del servicio”.

El Estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación Ley 938 en el Artículo 11.Funciones. El Fiscal General de la Nación tiene la representación de la entidad y



además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales: [...] 17. Expedir reglamentos, órdenes, circulares y los manuales de organización y procedimientos conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de Nación. 18. Modificar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

Para tal efecto podrá trasladar cargos y determinar sus funciones, de acuerdo con la necesidad del servicio y sin que ello implique cargo al tesoro u obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 19. Expedir el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos de la Fiscalía. 20. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. 21. Definir las situaciones administrativas de los servidores de la entidad. [...] 28. Conceder los estímulos, reconocer los méritos y otorgar las menciones honoríficas, que procedan a los servidores de la Fiscalía General de la Nación. [...].

29. Conocer en segunda instancia las decisiones proferidas por la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno de la entidad. 30. Conocer y resolver los impedimentos propuestos por el jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario de la entidad así como las recusaciones que contra el mismo se formulen. 31. Conocer y fallar en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra el Jefe de la Oficina de Veeduría y Control Disciplinario Interno, el Secretario General y los Directores Nacionales.

En el caso de la normativa colombiana, relacionada con el régimen laboral de la Fiscalía General de la Nación, está definido desde la Constitución Política y se desarrolla de



manera coherente dentro del Estatuto de dicha institución, definiendo al Fiscal General como el Jefe de dicha institución y asignándole autoridad plena para organizar y dirigir la misma, lo cual es contrario a lo que ocurre en Guatemala, donde la potestad de decidir en definitiva, sobre el despido del personal no reside en el Fiscal General, de acuerdo con la Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala.

Procedimiento de despido

PASO 1

La Oficina de Personal documenta el caso y de considerar procedente el despido, envía el expediente para el conocimiento y resolución definitiva al Fiscal General

PASO 2

El Fiscal General conoce el expediente con recomendación de despido y resuelve en única instancia, de forma definitiva, contra su resolución no cabe impugnación alguna.

Fuente: Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

3.4. Derecho comparado entre las legislaciones de Guatemala y España.

La normativa que regula el Ministerio Fiscal español es el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/81 de 30 de diciembre y modificado por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que refuerza su autonomía y moderniza su organización territorial. El Estatuto Orgánico contiene la regulación básica de las funciones, la organización, estructura y principios, normas de actuación, formas de acceso y pérdida de la condición de Fiscal, los derechos y deberes de los Fiscales y el régimen disciplinario, a continuación se presentan las normas pertinentes para el análisis de su régimen laboral.



El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007, establece la autonomía funcional de dicha institución en los siguientes términos: “2. 1. El Ministerio Fiscal, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad”.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007, define la estructura orgánica de dicha institución en los siguientes términos: 12. 1. Son órganos del Ministerio Fiscal: a) El Fiscal General del Estado. b) El Consejo Fiscal. c) La Junta de Fiscales de Sala. d) La Fiscalía del Tribunal Supremo. e) La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. f) La Fiscalía de la Audiencia Nacional. g) La Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del tráfico ilegal de Drogas. h) La Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción. i) Las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. j) Las Fiscalías de las Audiencias Provinciales”.

Como puede inferirse de la norma precedente, el cargo de mayor jerarquía, en la organización del Ministerio Fiscal, es el de Fiscal General del Estado, no obstante como podrá apreciarse de las normas subsiguientes, la autoridad plena, no le es inherente al cargo. El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007, define como entes asesores del Fiscal General del Estado a ciertas instancias colocadas bajo la jerarquía del Fiscal General, además indica como facultades del Fiscal General, la de proponer nombramientos, ascensos y otorgar licencias, de acuerdo a esta normativa: “13. El Fiscal General del Estado estará asistido en sus funciones por el



Consejo Fiscal, la Junta de Fiscales de Sala, la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica y por los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla.

Así mismo podrán integrarse como unidades de apoyo al Fiscal General del Estado funcionarios de la Administración civil, en el número que se determine en plantilla, al objeto de realizar labores de asistencia técnica en materias de estadística, informática, traducción de lenguas distintas del castellano, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este estatuto tengan encomendadas los fiscales. Corresponde al Fiscal General del Estado, además de las facultades reconocidas en otros preceptos de este estatuto, las siguientes: a) Proponer al Gobierno los nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal. b) Proponer al Gobierno los ascensos conforme a los informes de dicho Consejo.

c) Conceder las licencias que sean de su competencia, según lo dispuesto en este estatuto y su reglamento". El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007, establece la forma de integración del Consejo Fiscal, en los siguientes términos: "14.1. El Consejo Fiscal se constituirá, bajo la Presidencia del Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Inspector Jefe y nueve fiscales pertenecientes a cualquiera de las categorías. Todos los miembros del Consejo Fiscal, excepto el Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector, se elegirán, por un período de cuatro (4) años, por los miembros del Ministerio Fiscal en servicio activo, constituidos en un único colegio electoral en la forma que reglamentariamente se determine.

El Consejo Fiscal podrá funcionar en Pleno y en Comisión Permanente y sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple, siendo dirimente, en caso de empate, el voto de su Presidente”. El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007, establece las funciones de Consejo Fiscal, de la forma siguiente: “Corresponde al Consejo Fiscal: a) Elaborar los criterios generales en orden a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos .b) Asesorar al Fiscal General del Estado en cuantas materias éste le someta.

c) Informar las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos, d) Elaborar los informes para ascensos de los miembros de la carrera fiscal. e) Resolver los expedientes disciplinarios y de mérito que sean de su competencia, así como apreciar las posibles incompatibilidades a que se refiere este estatuto. f) Resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los Fiscales Jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal. g) Instar las reformas convenientes al servicio y al ejercicio de la función fiscal. h) Conocer los planes anuales de la Inspección Fiscal. i) Conocer e informar los planes de formación y selección de los fiscales.

j) Informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal”. Como puede establecerse el Consejo Fiscal, funcionalmente, tal como ocurre en Guatemala, está por encima de las atribuciones y funciones del Fiscal General del Estado, en lo relativo al régimen laboral y todo el funcionamiento político y administrativo de dicha entidad. Lo anterior se refuerza con la disposición del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007, que a continuación se transcribe.



“67. Serán competentes para la imposición de sanciones: 1. Para imponer la de advertencia, el Fiscal Jefe respectivo. 2. Para imponer hasta la de suspensión, el Fiscal General del Estado. 3. Para imponer la de separación del servicio, el Ministro de Justicia, a propuesta del Fiscal General del Estado, previo informe favorable del Consejo Fiscal. Las resoluciones del Fiscal Jefe serán recurribles ante el Consejo Fiscal. Las resoluciones del Fiscal General del Estado serán recurribles en alzada ante el Ministro de Justicia. Las resoluciones del Consejo Fiscal y del Ministro de Justicia que agoten la vía administrativa serán susceptibles del recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional”.

De lo transcrito se puede afirmar que la normativa española, relacionada con el régimen laboral de la Fiscalía General del Estado Español, es similar a la guatemalteca, enseña evidentes contradicciones, por cuanto que pese a indicar que la jefatura de dicha instancia recae en el cargo de Fiscal General del Estado, funcionalmente, el cargo se vacía de la autoridad plena, al concederle atribuciones claves, como nombramientos y despidos, al Consejo Fiscal, órganos que pese a estar jerárquicamente en un puesto inferior, al cargo de Fiscal General del Estado, en la práctica, por virtud de incoherencias normativas, tiene más poder que el Fiscal General del Estado para decidir respecto del régimen laboral.

Procedimiento de despido

PASO 1

Fiscal General cuando lo estime procedente resuelve en primera instancia el despido del personal a su cargo. Su decisión es apelable ante el Consejo Fiscal.

PASO 2

El Consejo Fiscal conoce en segunda instancia sobre los despidos realizados por el Fiscal General y resuelve de forma definitiva la procedencia o no del despido.

Fuente: El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal Ley 50/1981, modificado por la Ley 24/2007.

A manera de fijar el análisis comparativo, en la siguiente página se demuestra un cuadro de las conclusiones comparativas entre los regímenes laborales de las entidades que bajo diferentes denominaciones y estructuras organizativas, fueron analizadas desde lo normativo, en lo estrictamente relacionado con el régimen laboral, para poder establecer los aspectos más importantes que pudieran fortalecer el régimen laboral del Ministerio Público guatemalteco, derivado de que el mismo muestra particulares contradicciones normativas que vacían de contenido de autoridad a la Jefatura de dicha institución y genera ambivalencia, confusión funcional, perjudicando en última instancia el buen funcionamiento de dicha institución.

Una inferencia importante es que existen formas de normar los regímenes laborales de las instituciones encargadas de la persecución penal en otros países, similares al guatemalteco, puntualmente países como Argentina y España denotan similares situaciones, en el sentido de designar a un cargo organizativamente dentro de la jerarquía con el nivel más alto, pero además estableciendo otras instancias que pese a contar con menor jerarquía, poseen en la práctica funcional, derivado de una incoherencia normativa, más autoridad sobre los aspectos más relevantes del régimen laboral de la institución.

De lo expuesto es evidente que la normativa más clara y coherente, es la de Colombia, la cual define la naturaleza de la institución, la jerarquía del cargo en el cual recae la jefatura de la misma y las normas estatutarias las desarrollan coherentemente. Así mismo se elabora a continuación un cuadro comparativo entre los países de México, Argentina, Colombia y España en relación a la institución del Ministerio Público de Guatemala.

Regulación de regímenes laborales de Ministerios Públicos de otros países			
México	Argentina	Colombia	España
<p>En México, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, está integrada por varias instituciones, entre ellas, el Ministerio Público, el Jefe de esa institución, el Procurador, y a él se le confiere plena autoridad para autorizar todo lo relacionado al régimen laboral, es decir, nombramientos, traslados, capacitaciones y despidos.</p>	<p>Argentina, muestra una modalidad muy parecida a la guatemalteca, en cuanto a la regulación del régimen laboral de la institución del Ministerio Público, en el sentido de establecer la autoridad de la Jefatura del Ministerio Público y además de considerar dentro de la estructura funcional la existencia de otros órganos como el Consejo General y el Tribunal de Enjuiciamiento, estos organismos, tienen la potestad de asesorar y decidir en aspectos como instrucciones emanadas del Jefe del Ministerio Público, y decidir sobre las remociones de los cargos, lo cual le resta autoridad plena al Jefe de dicha institución.</p>	<p>En el caso de la normativa colombiana, relacionada con el régimen laboral de la Fiscalía General de la Nación, está definido desde la Constitución Política y se desarrolla de manera coherente dentro del Estatuto de dicha institución, definiendo al Fiscal General como el Jefe de dicha institución y asignándole autoridad plena para organizar y dirigir la misma, lo cual incluye el régimen laboral.</p>	<p>La normativa española, relacionada con el régimen laboral de la Fiscalía General del Estado Español, es similar a la guatemalteca, presenta evidentes contradicciones, por cuanto que pese a indicar que la jefatura de dicha instancia recae en el cargo de Fiscal General del Estado, funcionalmente, el cargo se vacía de la autoridad plena, al concederle atribuciones claves, como nombramientos y despidos, al Consejo Fiscal, órganos que pese a estar jerárquicamente en un puesto inferior, al cargo de Fiscal General del Estado, en la práctica, por virtud de incoherencias normativas, tiene más poder que el Fiscal General del Estado para decidir respecto del régimen laboral.</p>

CAPÍTULO IV

4. Viabilidad jurídica de la integración del régimen laboral contenido en el Decreto Legislativo 18-2006 Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público

A partir de las protestas ciudadanas iniciadas en abril del 2015, debido al impulso de casos de alto impacto relacionados con la cooptación del Estado por estructuras de defraudación, organizadas desde la cúpula del poder político del Estado, realizadas por la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala y el Ministerio Público.

Se instauraron mesas de trabajo con la finalidad de producir las reformas urgentes que permitieran el fortalecimiento de las instancias de justicia, siendo una de ellas, el Ministerio Público. Como consecuencia, se presentó al Congreso de la República, la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica del ente encargado de la persecución penal, la que finalmente fue aprobada y está contenida en el Decreto Legislativo 18-2016, siendo estas reformas, el objeto de análisis del presente capítulo.

4.1. Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 18-2016

El 18 de marzo de 2016, se publicó en el Diario de Centroamérica, el Decreto Legislativo 18-2016 con las Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, siendo relevantes las reformas al régimen laboral como a continuación se describe: El Decreto Legislativo 18-2016, que entre las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, en el Artículo 2 se reforma el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual queda así: “Artículo 9. Integración. El Ministerio Público está integrado por los órganos siguientes: 1) El Fiscal

General de la República y Jefe del Ministerio Público. 2) Fiscales Regionales. 3) Los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección. 4) Los Fiscales de Distrito adjunto y Fiscales de Sección adjunto.

5) Los Agentes Fiscales. 6) Los Auxiliares Fiscales. "Esta reforma consiste en que ya no aparece el Consejo del Ministerio Público, como un órgano dentro de la integración del Ministerio Público, en ese sentido el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, queda con la autoridad plena, dentro de la institución. El Decreto Legislativo 18-2016, Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público apuntala la plena autoridad del cargo de Fiscal General, indicando que es el jefe de la institución y el responsable de su buen funcionamiento, con la reforma al Artículo 10, de la siguiente manera.

"Artículo 2 se reforma el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual queda así: Artículo 10. Fiscal General. El Fiscal General de la República es el Jefe del Ministerio Público y el responsable de su buen funcionamiento, su autoridad se extiende a todo el territorio nacional. Ejercerá la acción penal pública y las atribuciones que la ley le otorga al Ministerio Público, por sí mismo o por medio de los órganos de la institución. "El Decreto Legislativo 18-2016, que contiene las Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público de manera coherente, confiere plena autoridad funcional al cargo de Fiscal General como lo indica la reforma al Artículo 11, de la siguiente manera.



“Artículo 4. Se reforma el Artículo 11 del Decreto Número 40-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual queda así: Artículo 11. Funciones, son funciones del Jefe del Ministerio Público: 1) Determinar la política general de la institución y los criterios para el ejercicio de la persecución penal; 2) Cumplir y velar porque se cumplan los objetivos y deberes de la institución; 4) Efectuar el nombramiento de los fiscales regionales, fiscales de distrito, fiscales de distrito adjunto, fiscales de sección, fiscales de sección adjunto, agentes fiscales y auxiliares fiscales, de acuerdo a la carrera del Ministerio Público, así como conceder las licencias y aceptar las renunciaciones de los mismos.

5) Efectuar los nombramientos, ascensos y traslados del personal administrativo y de servicios de la institución, en la forma establecida por esta Ley, así Como conceder las licencias y aceptar las renunciaciones de los mismos; 7) Nombrar, de entre los miembros del Ministerio Público, fiscales para asuntos especiales. Podrá nombrar como fiscal especial a un abogado colegiado para atender un caso específico o para garantizar la independencia en el ejercicio de la función; 8) Organizar el trabajo del Ministerio Público y efectuar los traslados de los fiscales que crea necesarios para su mejor funcionamiento, en los términos que establece esta Ley; [...]”.

Otra novedad de las reformas contenidas en el Decreto Legislativo 18-2016 Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público es el nuevo régimen disciplinario, el cual se desarrolla con base en principios, que le confieren, al mismo, transparencia, legalidad y legitimidad, lo que es necesario, para darle certeza al principio jurídico de que nadie está por encima

de la ley, siendo el fundamento y la razón de ser de los controles internos para garantizar la actuación apegada a derecho de los servidores públicos, como se puede apreciar, en la reforma que a continuación se muestra.

“Artículo 31. Se reforma el Artículo 60 del Decreto Número 40-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Ministerio Público, el cual queda así: Artículo 60. Principios. El sistema disciplinario de la carrera profesional del Ministerio Público se rige conforme los siguientes principios: 1) Principio de legalidad. Los funcionarios y empleados del Ministerio Público están sujetos a responsabilidad disciplinaria. Solo podrá imponérseles sanción disciplinaria cuando realicen acciones u omisiones previstas como falta en la ley y siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley y sus reglamentos.

El personal contratado por servicios personales y profesionales, se regirán por las cláusulas contractuales con el Ministerio Público y leyes vigentes en el país. 2) Non bis In idem. Nadie puede ser sancionado administrativamente dos veces por el mismo hecho. 3) Independencia del procedimiento disciplinario. El inicio de persecución penal no interrumpe ni impide el procedimiento administrativo disciplinario. El procedimiento disciplinario se realizará y aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales y no impedirá la sustanciación de dicho proceso.

4) Derecho de defensa. Nadie podrá ser sancionado, ni privado de sus derechos sin haber sido citado, oído y vencido en el sistema disciplinario de la carrera profesional. 5) Proporcionalidad. En todo el procedimiento disciplinario y al momento de imponer las



sanciones administrativas, se atenderá el principio de proporcionalidad, tomando en cuenta: a. La naturaleza del servicio afectado. b. Grado de responsabilidad. c. El grado de perturbación efectiva del servicio. d. La naturaleza de los bienes jurídicos afectados. e. Las circunstancias en las que sucedió el hecho. f. Los antecedentes laborales del trabajador en la institución."

Las novedades de la reforma en cuanto al régimen disciplinario se pueden resumir, en la clasificación del tipo de faltas, en leves, graves y muy graves, además se crean las Juntas Disciplinarias, quienes de conformidad con el Artículo 35 de las reformas a la, Ley Orgánica del Ministerio Público, tendrán a su cargo conocer y en su caso, imponer las sanciones por faltas leves, graves y muy graves, a fiscales regionales, fiscales de distrito, fiscales de distrito adjunto, fiscales de sección, fiscales de sección adjunto, agentes fiscales, fiscales para asuntos especiales, auxiliares fiscales, oficiales de fiscalía y personal de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas.

Estas Juntas, serán de carácter permanente y se integrarán por tres miembros titulares y tres suplentes, quienes serán designados por el Fiscal General, mediante concurso público de oposición, de conformidad con la carrera del Ministerio Público. Al menos un integrante titular y un suplente deberán tener experiencia por lo menos de tres (3) años y estar en funciones como agente fiscal, fiscal de distrito, fiscal de sección, o auxiliar fiscal. Además, para ser integrante de la junta disciplinaria se requiere: 1) No haber sido condenado por la comisión de delitos dolosos. 2) Ser abogado y notario, con cinco (5) años o más de colegiación profesional y encontrarse colegiado activo.



3) No tener sanciones vigentes impuestas por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios o de otro órgano disciplinario de la institución en donde se haya desempeñado, de acuerdo con las reformas, son atribuciones de la junta disciplinaria: 1) Conocer, tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios, imponiendo las sanciones correspondientes de acuerdo a la presente Ley. 2) Remitir a la unidad de evaluación de desempeño la información relativa a sanciones firmes, a efecto de ser consideradas como parte de la evaluación de desempeño.

Las sanciones impuestas por las Juntas Disciplinarias sólo son apelables ante el Fiscal General, quien decidirá en definitiva, además se crea la Supervisión General, que es un órgano de investigación interna, y depende directamente del Fiscal General, su principal función es desarrollar la investigación de hechos denunciados, relacionados con la conducta del personal del Ministerio Público. Orgánicamente la Supervisión General, de acuerdo a las reformas, dependerá del Fiscal General, actuará por instrucciones de este o de oficio y tendrá la facultad de desarrollar supervisiones generales o específicas para revisar el trabajo de la institución.

En el ejercicio de sus funciones actuará en forma independiente. El Fiscal General nombrará al Supervisor General del Ministerio Público y al personal conforme a las necesidades del servicio, mediante concurso público de oposición de conformidad con la carrera profesional del Ministerio Público. La Supervisión General deberá recolectar los elementos de prueba de cargo y descargo que permitan fundar el requerimiento conclusivo de la investigación, pudiendo para el efecto solicitar informes, peritajes, documentos y

recibir declaraciones de particulares y otros elementos de prueba que sean idóneos, de cualquier funcionario o empleado de la institución o de cualquier otra.

Cuando se inicie procedimiento disciplinario contra el personal de la Supervisión General, el Fiscal General designará a la persona que deba desarrollar la investigación respectiva. El Decreto Legislativo 18-2016, Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público Artículo 47, además reforma el Artículo 71 del Decreto Número 40-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Ministerio Público, relacionada con los reemplazos y traslados, lo más importante de esta reforma es que se le confiere la autoridad al cargo de Fiscal General para disponer sobre estos, eliminándose la impugnación que antes era posible realizar, ante el Consejo del Ministerio Público dándosele a este órgano la potestad de incluso, dejar sin efecto la decisión del Fiscal, perturbando la línea de mando establecida por la jerarquía institucional.

En ese sentido, la reforma es pertinente, quedando así: "Artículo 71. Reemplazos y traslados. El Jefe del Ministerio Público, los fiscales regionales, los fiscales de distrito y los fiscales de sección respecto del personal a su cargo, podrán designar a uno o más integrantes del Ministerio Público para que actúen en un asunto determinado o en varios de ellos, reemplazarlos entre sí, formar equipos que trabajen conjuntamente o asumir directamente la conducción de un caso o trasladarlo por necesidades de servicio. El traslado por necesidades de servicio se hará por resoluciones motivadas por el Jefe del Ministerio Público donde explicará las razones del traslado para responder frente a la criminalidad o razones de necesidad de la administración.



El Jefe del Ministerio Público podrá autorizar el traslado por petición del interesado, siempre que las condiciones del servicio lo permitan y considerando los méritos del interesado, siempre y cuando haya aprobado la evaluación de desempeño. "Además, también se reformó lo relacionado a la carrera profesional del Ministerio Público, confiriéndole la decisión de convocar a concursos de oposición para llenar vacantes, ya sea para nuevos ingresos o ascensos, al Fiscal General.

De igual manera las reformas le asignan al cargo de Fiscal General la potestad de organizar y decidir sobre la Unidad de Capacitación de esa instancia, lo cual también es un cambio notorio, por cuanto que anteriormente, era el Consejo del Ministerio Público quien organizaba y decidía sobre la unidad de capacitación, desde decidir a las personas que estarían al frente de dicha instancia, hasta el otorgamiento de becas a los servidores públicos de dicha institución.

De las normas transcritas, se advierte un escenario diferente, en cuanto al régimen laboral del Ministerio Público, al regirse por estas reformas, por cuanto que se desprende de un análisis particularizado de cada una de las reformas efectuadas, que las mismas guardan coherencia, en cuanto a llenar la autoridad que le había sido sustraída al cargo de Fiscal General, confiriéndole a este, plena autoridad, en la actualidad para ordenar y dirigir esa institución, sin la interferencia de órganos que sin poseer mayor jerarquía que el cargo de Fiscal General, en la práctica, tenían más poder sobre todos los aspectos medulares del régimen laboral, con la única contradicción en relación a la Supervisión General y quien conoce del régimen disciplinario , es decir de quien depende realmente la decisión.

Procedimiento de despido

PASO 1

Se recibe denuncia por cualquier instancia del Ministerio Público quien la envía a Supervisión General.

PASO 2

Supervisión General realiza la investigación del caso y si lo estima pertinente envía el expediente a la Junta Disciplinaria solicitando la sanción respectiva.

PASO 3

Junta Disciplinaria realiza un debate oral y si lo considera pertinente solicita la destitución a Fiscal General.

PASO 4

Fiscal General resuelve en definitiva sobre el despido.

Fuente: Decreto Legislativo 18-2016 Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público.

4.2. Conveniencia de Integrar el régimen laboral contenido en las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público

Para efectos de poder determinar la conveniencia de integrar el régimen laboral contenido en las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, para fortalecer la autoridad del cargo de Fiscal General y el idóneo funcionamiento del régimen laboral, es importante apuntar las valoraciones más relevantes de este trabajo de investigación, para que a la luz de ellas, se pueda arribar a la conclusión discursiva de la presente investigación.



Valoraciones de marco normativo del derecho laboral

Al analizar el marco doctrinario y normativo, se pudo establecer que el objeto del derecho laboral es la regulación de todo lo que se deriva de la relación laboral, es decir, la existencia de un patrono y un trabajador, que por medio de un contrato acuerdan desarrollar una relación de trabajo. Siendo por ello, necesario e imprescindible, la determinación de las partes de ese contrato laboral. El patrono es la persona que tiene la autoridad para contratar y despedir, así como todo lo relacionado con el régimen laboral de una empresa o institución.

Para el caso de las instituciones del Estado, se pudo establecer, que el patrono se encarna en la persona nombrada para dirigir la institución, ya sea que se trate de un Ministerio, Dirección General, o una institución descentralizada y/o autónoma. Es quien tiene la responsabilidad y el poder de dirigir, ordenar y decidir, sobre los recursos materiales y humanos de dicha institución. De lo expuesto es pertinente deducir, que quien encarna al patrono en una institución pública es quien tiene la dirección, el mando, la máxima autoridad, en esa institución y es la persona llamada a aplicar el régimen laboral.

Cabe recordar lo expuesto, en el sentido de que toda institución del Estado, manifiesta y concretiza sus funciones, mediante las personas encargadas de dirigir las mismas. Lo anterior es importante, porque el régimen laboral como toda norma jurídica, necesita ser implementada y cuando no es posible, exigida, en su cumplimiento. Todas las normas de régimen laboral tienen la característica de ser normas jurídicas y por lo tanto son intrínsecamente coercitivas. Derivado de lo cual incluyen normas que regulan obligaciones



y derechos, así como el régimen disciplinario para deducir responsabilidades por infringirlas.

De igual manera todo régimen disciplinario contempla medios de impugnación, con la finalidad que sea posible la revisión de la medida por el ente de mayor jerarquía, administrativa en la institución. El régimen laboral del Ministerio Público se encontraba regulado en la Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94. En ese sentido, entra dentro de la categoría de las instituciones autónomas que poseen un régimen laboral propio. Del análisis del régimen laboral del Ministerio Público Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 40-94, se puede advertir la existencia de graves contradicción normativas, la cual se deriva de una contradicción principal, radicada en que siendo el Fiscal General de acuerdo a la Ley Orgánica de esa institución, el Jefe del Ministerio Público.

Estando en el primer orden y nivel de jerarquía, al momento de definir las funciones, se sustrae del cargo de Fiscal el poder de decidir en última instancia, con lo cual, deja de ser el Jefe en la práctica, asumiendo ese rol el Consejo del Ministerio Público, con lo cual se distorsiona todo el régimen laboral de esa institución, provocando ambigüedad, por cuanto que normativamente el patrono es el Jefe del Ministerio Público, o sea el Fiscal General, pero funcionalmente, quien toma las decisiones últimas es el Consejo del Ministerio Público, es este ente, el que define convocatorias, concursos, nombramiento, capacitaciones, suspensiones, despidos y traslados.



Valoraciones de derecho comparado

Se analizaron los regímenes laborales de las entidades que bajo diferentes denominaciones y estructuras organizativas, realizan el trabajo de la persecución penal en México, Argentina, Colombia y España. Fueron analizadas desde lo normativo, en lo estrictamente relacionado con el régimen laboral, para poder establecer los aspectos más importantes que pudieran fortalecer el régimen laboral del Ministerio Público guatemalteco.

Los aprendizajes más importantes pueden enumerarse de la manera siguiente: Guatemala no es el único país que presenta graves contradicciones en la manera en que se norma el régimen laboral de la institución encargada de la persecución penal. Argentina y España son ejemplos de ello, ya que presentan similares maneras de organizar y normar dicha institución. Dicho de otra manera, también en esos países es notorio que aunque se establezca como la Jefatura de la institución en determinado cargo, como aquí en Guatemala, en el caso del Fiscal General, también existen órganos que estando por debajo de dicho cargo en la escala jerárquica, en la práctica, poseen mayor poder y control o sea más autoridad que el Jefe mismo de dicha institución.

Existen además países que han desarrollado de mejor manera la normativa relacionada con el régimen laboral, tal el caso de México y Colombia. Se pudo establecer que la normativa más clara y coherente, es la de Colombia, la cual define la naturaleza de la institución, la jerarquía del cargo en el cual recae la jefatura de la misma y las normas estatutarias las desarrollan coherentemente.



Valoración de la conveniencia de integrar el régimen laboral contenido en el Decreto Legislativo 18-2016 reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público

A la luz de todo lo expuesto y considerado, es posible afirmar que las reformas al régimen laboral contenido en el Decreto Legislativo 18-2016, son pertinentes, por cuanto que eliminan la contradicción más profunda presentada por la Ley Orgánica del Ministerio Público, otorgando autoridad plena al cargo de Fiscal General, para decidir sobre todos los aspectos relacionados con el régimen laboral de dicha institución.

La integración de las reformas al régimen laboral del Ministerio Público, contenidas en el Decreto Legislativo 18-2016, permitirá coherencia entre lo normativo y la realidad, garantizando certeza jurídica, en la relación laboral entre la institución y sus trabajadores. Los elementos más relevantes del régimen laboral, como el de la carrera profesional que regula las convocatorias y realización de concursos de oposición para el ingreso y ascenso de los trabajadores de dicha institución. Lo relacionado con los traslados administrativos del personal.

Además la organización e implementación del régimen disciplinario, así como la capacitación para la profesionalización del personal; todo queda con la reforma, a cargo y disposición del Jefe del Ministerio Público, o sea el Fiscal General, quien delega en instancias como Juntas Disciplinarias o la Unidad de Capacitación, la realización de procedimientos y acciones; no obstante, la decisión última de todo lo actuado, queda en el cargo de Fiscal General.



La inclusión de las figuras de la Supervisión General y de las Juntas Disciplinarias, confieren al régimen laboral y al régimen disciplinario en particular del Ministerio Público, rasgos de coherencia, transparencia y objetividad, por cuanto que en principio la Supervisión General es el ente encargado de la investigación objetiva de los hechos denunciados, el procesamiento de los hechos denunciados e investigados, está a cargo de otra instancia, esta responsabilidad recae en las Juntas Disciplinarias, quienes a través de un debate oral, permiten la realización del principio contradictorio, y luego si de lo actuado se infiere la posible imposición de un despido, lo remite al Fiscal General quien deciden en definitiva. En ese sentido, cabe afirmar que las reformas al régimen laboral, constituyen un aporte al fortalecimiento real del Ministerio Público en Guatemala.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Las contradicciones normativas en el régimen laboral del Ministerio Público regulado en el Acuerdo Legislativo 40-94 Ley orgánica del Ministerio Público, parten de establecer que en el cargo de Fiscal General recae la Jefatura de dicha institución y estableciendo a ese cargo en la cúspide del organigrama institucional, no obstante, también establece la existencia de otra instancia denominada el Consejo del Ministerio Público, el cual se encuentra en una categoría inferior al cargo de Fiscal General, dentro de la jerarquía del organigrama institucional, no obstante, en todas las normas relacionadas con los aspectos más relevantes del régimen laboral, las decisiones últimas y determinantes, le son asignadas a este órgano, lo cual es una incoherencia profunda, que vacía de autoridad al cargo de Fiscal General, atendiendo al principio de realidad, en la práctica el Consejo del Ministerio Público es quien actúa como patrono, porque en él está depositada la autoridad de decidir, sobre nombramientos, despidos, capacitaciones y traslados.

La integración de las reformas a la ley orgánica del Ministerio Público, contenidas en el Acuerdo Legislativo 18-2016 son necesarias y pertinentes, para armonizar, darle coherencia a las normas relacionadas con el régimen laboral, fijando y desarrollando la autoridad plena del cargo en quien recae la Jefatura del Ministerio Público. La recomendación más importante, está dirigida a quien desempeñe el cargo de Fiscal General que implemente con urgencia las reformas aprobadas, relacionadas con el régimen laboral de dicha institución, Así también que la figura de Supervisión General sea independiente del despacho de la Fiscal General con el objeto de observar la objetividad de las investigaciones que se practiquen.





BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Gendín y Blanco, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. Tomo: I. Barcelona, España: Ed. Urgel, 1973

BEDOYA BEDOYA, María Rocío. **El derecho al trabajo y el derecho de asociación, tensiones entre el modelo neoliberal globalizado y la Constitución Política de 1991**. Universidad de Antioquía. Instituto de estudios políticos. Tesis de maestría. Colombia. 2003.

BOLETÍN Mexicano de **Derecho comparado**, nueva serie, año XXXIV, num. 100, enero-abril de 2001.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 1ª. ed.; Guatemala: Ed. Impresora Litográfica y Publicitaria Zimeri, 1995.

DÁVALOS, José. **Derecho individual del trabajo**, Décimo Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Guatemala: Ed. Oscar de León Palacios, 1996.

GUERRA GUERRA, Arnoldo de Jesús. **Análisis jurídico y doctrinario de los derechos de los trabajadores del Estado regulados en la Ley del Servicio Civil, frente a los derechos de los trabajadores de la iniciativa privada, regulados en el Código de Trabajo**. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2005.

LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho I**, Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix. 2009.

Manual Auto Formativo. **Justicia laboral y derechos humanos en Guatemala**. Programa para el Acceso Ciudadano a la Justicia Laboral para CAFTA-DR (PACT). San Salvador, El Salvador. 2010.



MÉNDEZ SALAZAR, Libertad Emérita. **Aplicación de las normas laborales en Guatemala, en atención a las fuentes del derecho del trabajo.** Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2005.

OIZ, Rosario. **Manual derecho laboral.** Costa Rica: Ed. Chiado. 2011.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Claridad, S. A., 1987.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. **Los principios del derecho del trabajo,** Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma, 1978.

SOPENA, **Diccionario jurídico.** Barcelona: Ed. Sopena, 1982.

SORIANO, Ramón. **Compendio de teoría general del derecho.** Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A. 1993.

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.

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, 1948.

Ley del Servicio Civil. Congreso de la República, Decreto número 1748, 1968.

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