

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



DESPIDOS SIN CAUSA JUSTA QUE SE DAN CUANDO HAY CAMBIOS DE
ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO

JORGE NOÉ CARRILLO CHÉ

GUATEMALA, MARZO DE 2018

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

**DESPIDOS SIN CAUSA JUSTA QUE SE DAN CUANDO HAY CAMBIOS DE
ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JORGE NOÉ CARRILLO CHÉ

Previo a conferírsele el grado académico de

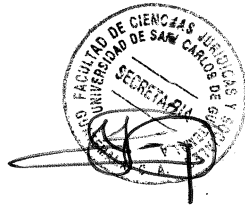
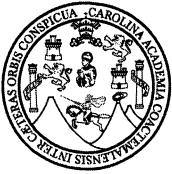
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, marzo de 2018

**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

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 08 de noviembre de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, FREDY ALBERTO SUTUC GUTIÉRREZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JORGE NOÉ CARRILLO CHÉ, con carné 200513065,
 intitulado DESPIDOS MASIVOS CUANDO HAY CAMBIOS DE ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO.

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.

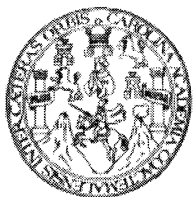
LIC ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 07/10/2017

Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez
 Abogado y Notario

0455688
 (Firma y Sello)



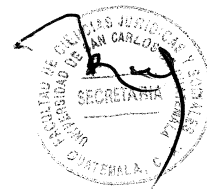


LIC. FREDY ALBERTO SUTUC GUTIERREZ

Abogado y Notario. Col 5658

5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 306. Comercial Esmol

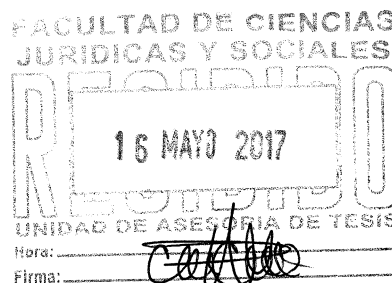
Teléfono. 56783727



Guatemala, 15 de marzo de 2017

Lic: Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.

Licenciado Orellana:



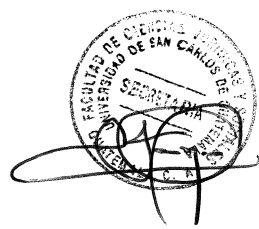
Según nombramiento de fecha ocho de noviembre del año dos mil dieciséis, donde fui nombrado como asesor de tesis, me dirijo a usted con el objeto de emitir dictamen, sobre la tesis del bachiller: Jorge Noé Carrillo Ché, la cual esta titulada: **DESPIDOS MASIVOS CUANDO HAY CAMBIOS DE ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO**, al analizar con el estudiante la conveniencia de modificar el título el cual queda de la siguiente manera: **DESPIDOS SIN CAUSA JUSTA QUE SE DAN CUANDO HAY CAMBIOS DE ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO**, al ser analizado con el estudiante el título del tema se ha cambiado por razones didácticas, de la misma manera manifiesto declarando no ser pariente dentro de los grados de ley ni de tener ningún interés directo, ni vínculo alguno con el estudiante del presente trabajo de investigación, por tal motivo respetuosamente informo lo siguiente:

- A) Como asesor inicié sugiriendo correcciones que en su momento consideré prudentes para mejorar la comprensión del tema desarrollado.
- B) El contenido científico y técnico de la tesis del sustentante fueron examinadas, de manera que puedo indicar que abarcó tópicos de importancia en el ámbito nacional y de la realidad social.
- C) La metodología, así como las técnicas de la investigación, de esa manera se tienen como base el método analítico, también el sintético, como el deductivo e inductivo. Posteriormente se tienen las técnicas de investigación, que se encuentran inmersas en la totalidad del informe de las mismas se pueden mencionar las siguientes: la primera técnica es la más utilizada en las investigaciones que es la observación como elemento fundamental de todo proceso investigativo apoyándose en esta, el sustentante para poder obtener el mayor número de información necesaria para la presentación de la tesis final. La observación científica, obteniendo con ella, un objetivo claro, definido y preciso, ya que a través de ella se estudió el fenómeno investigado y culminó con la comprobación de la hipótesis, los objetivos generales y específicos con el objeto de establecer doctrinariamente y jurídicamente cómo resolver ese problema en la práctica.



LIC. FREDY ALBERTO SUTUC GUTIERREZ
Abogado y Notario. Col 5658

5ª. Ave.14-62 zona 1, Oficina 306. Comercial Esmol
Teléfono. 56783727



- D) El contenido capitular está compuesto de cuatro capítulos que se realizó en una secuencia ideal empezando con temas que llevan al lector de forma adecuada del inicio al final del problema como la solución que se propone.
- E) En esta investigación se brindan aportaciones valiosas, las cuales son de gran importancia para la solución del problema y en cuanto a la conclusión discursiva, la sucesión de puestos al momento del cambio de gobierno es constante y ha sucedido por años en cada cambio de gobierno, estos principalmente con trabajadores con contratos anuales o semestrales, que no se han podido asegurar una plaza presupuestada, comúnmente con contratos de servicios profesionales por tiempo determinado. la ley debe de implementar soluciones prácticas, para establecer en el Código de Trabajo, el derecho que pueda continuar sus labores en el Estado por oposición, aun cuando sea bajo contrato anual o de menos meses
- F) El estudiante utilizó bibliografía ajustada al tema investigado, siendo la recopilación de la información de autores nacionales, textos de autores extranjeros y con los lineamientos apegados al plan de investigación.

Por lo que al haber cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, al bachiller, por lo cual doy por aprobada la presente investigación.

Atentamente,

Fredy Alberto Sutuc Gutiérrez
Abogado y Notario
Col. 5658

LIC. FREDY ALBERTO SUTUC GUTIÉRREZ
Abogado y Notario.
Colegiado No. 5658



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 12 de febrero de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JORGE NOÉ CARRILLO CHÉ, titulado DESPIDOS SIN CAUSA JUSTA QUE SE DAN CUANDO HAY CAMBIOS DE ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO. 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/cpchp.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

SECRETARIO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.

DECANO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por que nunca dejaste que me quedara abajo cuando caía y siempre me levantaste, me acompañaste en momentos de soledad y me ayudaste en todas mis decisiones, gracias Dios porque a pesar de todo has sido incondicional y no dudo que seguirá siendo así. Amen.

A MIS PADRES:

Mi mamita Miriam, Papito Jorge, abuela Tina y mis tíos con todo mi amor y el más profundo agradecimiento, que este triunfo sea la recompensa anhelada a todos sus esfuerzos y sacrificios, mil gracias por su ayuda y que Dios los bendiga .

A MIS HERMANOS:

Jonatán, David y Rudy gracias por el apoyo incondicional y cariño brindado durante todo este tiempo, los quiero mucho y cada uno sabe cuan importante fue en este proceso de mi vida.

A MIS CATEDRÁTICOS:

A ellos por guiarme en el aprendizaje, ejercicio y desempeño con honor en esta profesión, y para los que en momentos difíciles siempre me dieron el ánimo para estar acá el día de hoy.

A MIS AMIGOS:

Porque muchas veces su amistad y consejos me hicieron recapacitar para seguir adelante en los momentos más difíciles, gracias por su sincera y desinteresada amistad.

A:

Los profesionales, en especial a mi Asesor y revisor de tesis gracias por su colaboración y paciencia. Y a todos los buenos catedráticos que con lealtad, fidelidad y honorabilidad nos impartieron día a día cada asignatura a cursar.

A:

Usted especialmente, porque me ha acompañado en el proceso y ahora en mi etapa profesional, gracias por estar aquí.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala. Por brindarme los conocimientos que hoy me convierten en una profesional y donde me fue dado el pan del saber.



A:

Universidad de San Carlos de Guatemala, Alma mater que albergó durante todo este tiempo mis sueños de estudiante y superación gracias por haberme permitido el honor de forjarme en sus gloriosas aulas.





PRESENTACIÓN

Esta investigación es de tipo cualitativa, para poder observar el fenómeno del inconveniente de los trabajadores, que en el transcurso de los años en los cambios de gobierno, los trabajadores son despedidos sin ninguna justificación que en verdad lo amerite y no hay ningún medio que asegure su continuidad de los buenos trabajadores, el presente trabajo se realizó en los años 2011 al año 2016, en el municipio y departamento de Guatemala.

El objeto de esta tesis fue determinar cuáles son los efectos negativos para el trabajador de ser despedidos en cada cambio de gobierno.

El sujeto de investigación es la labor de los empleados públicos de Guatemala.

Este estudio, pertenece a la rama del derecho administrativo, y se desea que sea un aporte para establecer la necesidad de estabilidad laboral en los ministerios del Estado de Guatemala, y que por oposición continúen o no los trabajadores del Estado, calificando su capacidad y conocimiento del área laboral que desempeñen.



HIPÓTESIS

Según la hipótesis planteada en el plan de investigación y tomando como base la hipótesis analítica, indica que al realizarse el cambio de administración de gobierno perjudican al trabajador, ya que se reformaría la Ley del Servicio Civil, para dar estabilidad laboral en el Estado, por lo cual hay trabajadores sin experiencia ni carreras administrativas y al existir cambio de administración, se vulnera el derecho del trabajador y se evidencia la inestabilidad existente en el Estado.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Se utilizaron varios métodos para comprobar la hipótesis como el método analítico, sintético, deductivo e inductivo de lo cual se estableció necesaria la permanencia laboral y no los despidos masivos al cambio de administración de gobierno que perjudican al trabajador ya que es necesaria la reforma de la Ley del Servicio Civil, para dar estabilidad laboral en el Estado; por lo cual, se pudo comprobar la hipótesis indicada que hay trabajadores sin experiencia ni carreras administrativas y al existir cambio de administración, se vulnera el derecho del trabajador y se evidencia la inestabilidad existente en el Estado



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. El trabajo y el derecho de trabajo.....	1
1.1. El trabajo.....	1
1.1.1. Antecedentes del trabajo.....	2
1.1.2. Reseña histórica del trabajo.....	3
1.1.3. El trabajador.....	5
1.1.4. Antecedentes del trabajador.....	6
1.1.5. Fundamento legal.....	7
1.1.6. La relación laboral.....	7
1.2. El derecho de trabajo.....	9
1.2.1. Origen del derecho de trabajo.....	10
1.2.2. Definición de derecho de trabajo.....	11
1.2.3. Naturaleza jurídica.....	12
1.2.4. Características del derecho de trabajo.....	14
1.2.5. Principios.....	14

CAPÍTULO II

2. El contrato y los contratos laborales.....	17
2.1. El contrato.....	17
2.1.1. Contrato como institución.....	18
2.1.2. Tipos de contratos.....	18
2.1.3. Antecedentes históricos del contrato de trabajo.....	19
2.1.4. Definición.....	22
2.2. Contratos laborales.....	23
2.2.1. Fundamento legal.....	24



Pág.

2.2.2. Elementos esenciales del contrato de trabajo.....	25
2.2.3. Estabilidad.....	27
2.2.4. Naturaleza jurídica del contrato de trabajo.....	29
2.2.5. Clasificación jurídica de los contratos de trabajo.....	31
2.2.6. Objeto del contrato de trabajo.....	37

CAPÍTULO III

3. La administración pública.....	39
3.1. Definición.....	41
3.2. Pasos de la administración pública.....	41
3.3. Principios.....	46
3.4. Función administrativa.....	49
3.5. Entidades de la administración pública.....	50
3.6. Clases de órganos administrativos públicos.....	50
3.7. Fin de la administración pública.....	53

CAPÍTULO IV

4. La ley civil y los despidos sin causa justa cuando hay cambios de administración de gobierno.....	55
4.1. El servicio civil.....	55
4.1.1. Objetivos del servicio civil.....	56
4.1.2. La problemática.....	60
4.1.3. Despidos.....	61
4.2. Casos prácticos de despidos masivos de trabajadores del Estado.....	62
4.2.1. Solución a la problemática.....	64
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA	67



INTRODUCCIÓN

Esta investigación surgió al evidenciar que en cada cambio de administración de gobierno la inestabilidad laboral con los trabajadores del Estado, se repite cada cuatro años; esto se da en el gobierno central y todas sus dependencias, por lo general el administrador entrante ofrece puestos en el gobierno a cambio de favores políticos o trabajo durante la campaña política; la Oficina Nacional del Servicio Civil no se da abasto en calificar todos los puestos en el Estado, por lo que hay necesidad de crear una normativa laboral propia del Ejecutivo o en su caso un acuerdo gubernativo que mantenga la estabilidad laboral y se respeten los contratos laborales.

La problemática existe por los despidos de los trabajadores estatales en cada cambio de gobierno, pudiéndose solucionar con los acuerdos de estabilidad laboral para los trabajadores del Estado. En la investigación desarrollada, la hipótesis planteada indica que al realizarse el cambio de administración de gobierno perjudican al trabajador ya que se reformaría la ley para dar estabilidad laboral en el Estado, por lo cual hay trabajadores sin experiencia ni carreras administrativas y al existir cambio de administración, se vulnera el derecho del trabajador y se evidencia la inestabilidad existente en el Estado la cual fue comprobada contextualmente.

El objetivo principal de la investigación fue: establecer si había una mala práctica en la administración del Estado al momento de salir un gobierno, de manera que se utilizaron diversas técnicas y métodos, para el efecto se tiene como base el método analítico, sintético, deductivo e inductivo y método científico. Dentro de las técnicas de

investigación, se encuentran inmersas en el trabajo las siguientes: la documentación bibliográfica, para recopilar y seleccionar adecuadamente el material de estudio.



Esta tesis consta de cuatro capítulos; el primero trata del trabajo y el derecho de trabajo, por ser la esencia laboral y los derechos de todo trabajador; el segundo, el contrato y los contratos laborales; en el tercero, la administración pública y la función administrativa; finalizando con el capítulo cuarto, la ley civil y los despidos masivos cuando hay cambios de administración de gobierno.

Se espera que este estudio sea un aporte para los trabajadores de la administración pública; así como de los estudiantes de derecho, para el mejor entendimiento de los cambios de trabajadores del Estado, al momento del cambio de gobierno.



CAPÍTULO I

1. El trabajo y el derecho de trabajo

El trabajo es actividad física o mental que trae una retribución a la persona, y el derecho de trabajo garantiza una actividad y un derecho a toda persona en el área laboral.

1.1. El trabajo

El trabajo y el derecho al trabajo, están unidos de manera que se señala, que la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 101.- "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."

Como se puede constatar del derecho en su amplitud, "se considera de tantas denominaciones tanto legales como doctrinarias, de las denominaciones de derecho de trabajo y derecho social, la única denominación que aún quiere hacer concurrencia al término propuesto es la de derecho social, usada, entre otros, por laboristas brasileños, pero no podemos confundir los dos términos porque la denominación derecho social posee en múltiples significados, en tanto el vocablo: derecho del trabajo, tiene una connotación precisa."¹

¹ Mario de la Cueva. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. Pág.10.



Todo esfuerzo físico retribuido es denominado trabajo, de manera que la retribución económica por una actividad es atribuida a una actividad funcional del ser humano, por lo que una definición completa de la palabra trabajo en la sociedad se indica como el trabajo es: “El esfuerzo personal para la producción y comercialización de bienes y servicios con un fin económico, que origina un pago en dinero o cualquier otra forma de retribución. Es una parte o etapa de una obra de un proyecto para la formación de un bien de capital. Labor, deber, relación y responsabilidad que debe realizarse para el logro de un fin determinado y por el cual se percibe una remuneración”.²

1.1.1. Antecedentes del trabajo

Es bastante difícil establecer el origen del derecho de trabajo, sin embargo, se puede decir que “desde el instante en que la humanidad, por crecimiento de pobladores y debilitamiento de vínculos, dejó de ser exclusivamente familiar para constituir ya sociedad, ha existido el trabajo como manifestación del hombre.”³ Con el transcurso del tiempo y la evolución de los conceptos sociales, los nexos laborales fueron sometiéndose a nexos jurídicos.

Para establecer la evolución de los antecedentes del trabajo “Nuestra disciplina jurídica tal como la conocemos actualmente, ha tenido diversas denominaciones desde su apareamiento hasta la fecha y son: a) Derecho obrero; b) Legislación Obrera; c)

² Cabanellas, Guillermo. **Diccionario jurídico**, pág. 168.

³ Cabanellas, Guillermo. **Tratado de política laboral y social**. pág. 570.



Derecho industrial; d) Legislación industrial; e) Derecho social y f) Derecho del trabajador o laboral.”⁴

Anteriormente no se le conocía como derecho de trabajo sino se le llamó legislación industrial o leyes del trabajo industrial; años más tarde, algunos profesores hablaron de derecho obrero.

Todas estas denominaciones sirvieron para hacer saber que las leyes y normas nuevas tenían como campo único de aplicación el trabajo en la industria. Los empleados del comercio y demás actividades económicas se regían por los códigos civiles y mercantiles y por leyes especiales; una limitación que se fue borrando paulatinamente, al grado de que ya es posible afirmar que el derecho del trabajo de nuestros días tiene la pretensión de regir la totalidad del trabajo que se presta a otro.

1.1.2. Reseña histórica del trabajo

En la antigüedad el trabajo no era ni concebido como propio de la actividad humana, o sea; como un árbitro específico de la acción del ser humano para el aseguramiento y creación de las condiciones de su propia vida de manera exclusiva. “El trabajo ni siquiera era concebido como algo propio de la actividad humana, es decir, como un atributo específico de la acción del hombre dirigida a asegurar y crear las condiciones de su propia vida de un modo único y que le es propio. No se

⁴ Castillo Lutín, Marco Tulio. **Derecho del trabajo guatemalteco**. Pág. 1.



identificaba la riqueza del trabajo en ningún sentido. De un modo general, en el mundo antiguo y durante un largo lapso posterior, hasta el fin de la Edad Media prevaleció una cosmovisión organicista y sexuada: “La tierra concibe por el sol y del queda preñada, dando a luz todos los años”.⁵

“Las prácticas agrícolas nacieron como ritos tendientes a propiciar el maridaje originario y, con ello, los frutos obtenidos. El arado comenzó siendo un instrumento en estas prácticas rituales. Ello es el motivo por el cual las prácticas estaban entonces abundantemente relacionadas con la agricultura en la historia del trabajo”.⁶

La idea misma de la producción humana no tenía sentido alguno, tampoco la riqueza se producía ni se acumulaba por el hombre; siendo la idea de la degeneración de la sociedad prevaleciente. El trabajo para el mantenimiento de la vida del ser humano, era una tarea obligada.

“No existe en la antigüedad una palabra para designar el trabajo humano con la connotación que le asignamos en la actualidad. Tres sustantivos designaban, a su modo, actividades que hoy identificamos con el acto propio del trabajo: labor, poesías y praxis”.⁷ Labor se refería a las disposiciones del cuerpo en los trabajos pertinentes del hombre para el mantenimiento de su ciclo fundamental, y por ende, de la perpetuación de la especie; bajo el dominio de los diversos ritmos característicos de la naturaleza y del metabolismo del ser humano. La labor es

⁵ Rieznik Dossier, Pablo Antonio. **Las formas del trabajo y la historia**, pág. 19.

⁶ **Ibidem.** 21.

⁷ **Ibidem.** 22.



excluyente de actitudes positivas y de propósitos propios de la transformación de la naturaleza o de su conformación a las necesidades humanas. También implica pasividad y adaptación a las normas suprahumanas determinantes.

1.1.3. El trabajador

Es toda persona individual que presta sus servicios en relación de dependencia, en virtud y cumplimiento de un contrato de trabajo.

Al código no hace la distinción entre empleados y trabajador; cuando se habla de uno u otro, se hace referencia a todo el que presta sus servicios, pero hace la siguiente distinción por un tratamiento especial:

- Empleados no sujetos a la jornada de trabajo, Artículo 124 del Código de Trabajo.
- Trabajadores a quienes no les es lícito pertenecer a un sindicato, Artículo 212 del Código de Trabajo.
- Empleados de confianza, Artículo. 351 del Código de Trabajo.

Actualmente para determinar si una persona tiene o no el carácter de trabajador, puede recurrirse a dos soluciones.



Conforme a la primera será trabajador el que pertenezca a la clase trabajadora; y, de acuerdo con la segunda, la condición de trabajador resultará del dato objetivo de ser sujeto de una relación de trabajo.

1.1.4. Antecedentes del trabajador

En sus orígenes fue concebido para el obrero, para el trabajador industrial, pero con el transcurso del tiempo se fue extendiendo a otros grupos de trabajadores como los artesanos, trabajadores agrícolas, etc.

En la actualidad el derecho del trabajo no debería de desconocer ningún tipo de trabajo subordinado, ni dejar de tutelar con mayor eficacia a los trabajadores cuyas características les merecen una mayor protección.

Incluso hay relaciones de regímenes especiales de trabajo donde permiten laborar a una persona sin realizar contratos de trabajo ni tampoco una relación de subordinación, pero se genera la ganancia de trabajadores en forma directa con varias instituciones.

En momentos en que el liberalismo se debilitó y cedió paso a una concepción socializada y más humana del trabajo (esta última que en la actualidad está en franco retroceso) la situación de ciertos trabajadores obligó a las distintas legislaciones a formular reglamentos especiales y normas protectoras específicas, porque no era conveniente hacer una aplicación uniforme de las normas laborales a



situaciones diferentes, ni era equitativo juzgar con un mismo criterio servicios tan diversos, dando paso con ello al surgimiento de los regímenes especiales.

Aunque vale decir que por darse estos regímenes en el contexto de la contradicción fundamental que existe entre el capital y el trabajo, algunos regímenes especiales han sido concebidos más que con tutela, con una deleznable discriminación, buscando justificar situaciones de extrema explotación. Verbigracia, el trabajo agrícola o ganadero, el doméstico y el de aprendizaje.

1.1.5. Fundamento legal

En el Código de Trabajo, Artículo 3 se establece: "Trabajador es toda persona individual que presta a un patrono sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo".

Se resalta persona individual, no se acepta que el trabajador sea una persona jurídica, ya que la persona jurídica es única y exclusivamente a la denominación que se le da a una sociedad o institución que cuenta con esa característica denominada persona jurídica.

1.1.6. La relación laboral

Es necesario que se conceda separadamente los conceptos doctrinarios relacionados con las diferentes instituciones como son, la relación de trabajo y el



contrato de trabajo.

Desde hace varias décadas los tratadistas han discutido hasta formar una doctrina diferenciadora entre la relación de trabajo en el contrato de trabajo.

Se propugna porque existe una marcada diferencia entre una y otra, mientras que otros piensan en que, aun cuando hay diferencias terminológicas, ambas pueden fusionarse de tal modo, que la relación de trabajo viene a ser un elemento determinante del contrato de trabajo. A la par de esta corriente hay otra que establece que basta con la relación de trabajo para que exista el contrato de trabajo.

Guillermo Cabanellas, se refiere a la relación de trabajo como: "... la idea principalmente derivada de la doctrina italiana, según la cual el dinero hecho de que una persona trabaje para otra en condiciones de subordinación contiene para ambas partes una serie de derechos y obligaciones de índole laboral, con independencia de que exista o no un contrato de trabajo..."⁸

El derecho de trabajo desde sus orígenes se ubicó en humanizar el trabajo y la relación del trabajo entre empleado y patrono, buscando garantías que protegieran a la persona humana, su dignidad y su condición económicamente inferior a la de un capitalista.

⁸ Diccionario enciclopédico de derecho usual. Pág. 968.



Erich Molitor, decía que era necesario hacer una distinción entre el contrato y a relación de trabajo y lo hizo así: "El primero es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras la segunda es la prestación efectiva de un trabajo."⁹

De acuerdo con el Código de Trabajo, en su Artículo 19 se indica que "para que el contrato individual de trabajo exista y se perfeccione, basta con que se inicie la relación de trabajo, que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra en las condiciones que determina el Artículo precedente".

No es de todo desconocido que muchos trabajos informales están relacionados a trabajos organizados de ventas por comisión y por no estar regulado este tipo de trabajo evaden el pago de una asistencia social.

1.2. El derecho de trabajo

"En un principio, y en función de su origen, se le llamó legislación industrial o leyes del Trabajo Industrial; años más tarde, algunos profesores hablaron de Derecho Obrero. Todas estas denominaciones sirvieron para hacer saber que las leyes y normas nuevas tenían como campo único de aplicación el trabajo en la industria. Los empleados del comercio y demás actividades económicas se regían por los códigos civiles y mercantiles y por leyes especiales; una limitación que se fue borrando paulatinamente, al grado de que ya es posible afirmar que el derecho del

⁹ Citado por, De la Cueva, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 184.

trabajo de al s días tiene la pretensión de regir la totalidad del trabajo que se presta a otro. La única denominación que aún quiere hacer concurrencia al término propuesto es la de Derecho Social, usada, entre otros, por laboristas brasileños, pero no podemos fundir los dos términos porque la denominación Derecho Social posee múltiples significados, en tanto el vocablo: Derecho del Trabajo, tiene una connotación precisa.”¹⁰

1.2.1. Origen del derecho de trabajo

Respecto al origen del derecho de trabajo es necesario citar al tratadista Mario de la Cueva del cual expone que: "... es un principio, y en función de su origen se le llamó legislación industrial o leyes de trabajo industrial aunque, años más tarde, algunos profesores hablaron de derecho obrero. Todas estas denominaciones sirvieron para hacer saber que las leyes y normas nuevas tenían como campo único de aplicaciones trabajo en la industria.” Los empleados del comercio y demás actividades económicas se regían por los códigos civiles y mercantiles y por leyes especiales; una limitación que se fue borrando paulatinamente, al grado de que ya es posible afirmar que el derecho del trabajo de los días tiene la pretensión de regir la totalidad del trabajo que se presta a otros.”

“La única denominación que aún quiere hacer concurrencia al término propuesto es la de derecho social, usada, entre otros, por laboristas brasileños,

¹⁰ Mario de la Cueva. **Ob. Cit.** Pág. 3.



pero no podemos confundir los dos términos porque la denominación derecho social posee en múltiples significados, en tanto el vocablo: derecho del trabajo, tiene una connotación precisa."¹¹

Es necesario conocer sus derechos y deberes, así como exigir el cumplimiento efectivo de las garantías que de él se desprenden. Sin embargo, este estudio no puede quedarse en una simple lectura del Código de Trabajo. Debe saber interpretarse en dicho código, estudiado se le interpretarse adecuadamente las leyes referentes al trabajo.

De conformidad con Enciclopedia multimedia en Carta la cual establece: "... el derecho de trabajo surgió a finales del siglo XIX como consecuencia de la aparición del proletariado industrial y de la agrupación del mismo en torno a grandes sindicatos"¹²

1.2.2. Definición de derecho de trabajo

Se concibe como el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación del patrono y trabajador con motivo de la prestación de servicios.

"Derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que se aplican al hecho social trabajo, tanto por lo que toca a las relaciones entre quienes intervienen en él

¹¹ **ibidem.** Pág.10.

¹² **Enciclopedia multimedia Encarta 2006.** Cd. Room.



y con la colectividad en general, como al mejoramiento de los trabajadores en su condición de tales.”¹³

Podemos entonces indicar que el derecho laboral, es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre patronos y trabajadores y comprende:

- a. De trabajo, leyes protectoras y jornadas.
- b. Derecho del trabajo: Salario y contrato individual de trabajo.
- c. Derecho después del trabajo: Previsión social, jubilaciones derecho al trabajo: garantías contra el paro y determinación de las causas de despido.
- d. Derecho en el trabajo: Reglamentación de las condiciones e indemnizaciones.
- e. Derecho colectivo del trabajo: Sindicatos, convenios y pactos colectivos, conflictos, conciliación y arbitraje.

1.2.3. Naturaleza jurídica

Establecer la naturaleza del derecho de trabajo, debe hacerse referencia a las diferentes concepciones que se han otorgado siendo las siguientes:

- a. Privativa: Esta concepción argumenta que el trabajo se basa en un contrato, que debe personarse como los demás, por la espontaneidad y voluntariedad

¹³ Caldera, Rafael. **Derecho del trabajo**, pág. 77.



de las partes.

En las normas jurídicas civiles con las equiparables a ella, es un conjunto de normas que regulan relaciones de tipo privado que la relación de los sujetos es de coordinación y que sus normas tienen carácter dispositivo.

b. **Publicista:** Esta corriente doctrinaria estipula que se trata de una concepción publicista porque sus normas son taxativas o de carácter imperativo.

La autonomía de la voluntad se ve limitada a la aplicación de este derecho pues sus normas tienden a proteger intereses no particulares sino de carácter general.

c. **Dualista:** Se afirma que por una parte el derecho de trabajo tuvo intereses privados y por otros intereses de la generalidad.

d. **Social:** Esta concepción le da una categoría nueva, incorpora a él una serie de instituciones que hace convertir a todas las relaciones jurídicas en una misma idea con finalidad es la social.

Tiene características propias, peculiaridades especiales, desborda los límites de las grandes ramas del derecho, es lícito que sus normas sean derogadas cuando lo convenido resulte más beneficioso para la parte más débil.



Recordar que no obstante, el derecho de trabajo es una rama del derecho público, por lo que al ocurrir su aplicación, el interés privado debe ceder ante el interés social o colectivo.

1.2.4. Características del derecho de trabajo

Se encuentran contenidas en los considerandos cuarto, quinto y sexto del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República, constituyendo los principios rectores de esta rama de las ciencias jurídicas en el medio.

1.2.5. Principios

El derecho laboral es autónomo, porque no depende de otra ciencia jurídica, es oral, impulsado de oficio, poco formalista y no produce costas porque vela por la economía.

- a) Principio de tutelaridad: La protección del trabajador constituye la razón de ser del Derecho Laboral, y éste se conceptúa como un instrumento compensatorio de la desigualdad económica que se da entre las partes de la relación laboral.
- b) Principio de irrenunciabilidad: La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 106 indica: “ Son nulas todas las estipulaciones que impliquen disminución o tergiversación de los derechos de los trabajadores,



aunque se expresen en un convenio o contrato de trabajo, o en cualquier otro documento".

Este derecho se implementa con el objeto de asegurar los derechos mismos que establece la ley y evitar a que el trabajador renuncie a estos derechos, ya sea por presiones, engaños o por cualquier otro motivo.

- c) Principio evolutivo: El derecho laboral se encuentra en evolución constante, la razón de ello es que debe adaptarse a las diferentes circunstancias del ser humano, las cuales cambian con rapidez. Todo derecho evoluciona, pero el derecho laboral posee la característica de ser tutelar del trabajador, lo cual puede entenderse en dos sentidos:
- d) Principio de obligatoriedad: Para que el derecho de trabajo cumpla con su cometido, debe ser aplicado en forma imperativa, es decir que debe intervenir en forma coercitiva dentro de las relaciones de un empleador con un trabajador. Se establece un ámbito de la voluntad de las partes, pero forzosamente se imponen unos límites, independientemente de los acuerdos contractuales, de lo contrario este derecho vendría a ser una simple enunciación de buenas intenciones.
- e) Principio de realismo: Si el derecho laboral procura el bienestar de la clase trabajadora, debe ponderar con objetividad las diferentes variables que se



sucedan en la actividad cotidiana del trabajo subordinado, por ejemplo tomando en cuenta los factores económicos, y otros.

- f) Principio de sencillez: El derecho de trabajo va dirigido a un sector abundante de la población, que en términos generales, carece de altos niveles de preparación y educación en general, por lo que debe formularse en términos sencillos, de fácil aplicación y asimilación. Este principio cobra mayor importancia en el derecho procesal de trabajo en donde se afirma que el derecho laboral carece de formalismos, tomando como base la titularidad.

- g) Principio conciliatorio: En los considerandos del Código de Trabajo invocan "una mayor armonía social" (considerando f); y a lo largo del Código encontramos este principio: en la interpretación de las leyes laborales se debe tomar en cuenta fundamentalmente "el interés de los trabajadores en armonía con la convivencia social" como lo indica el Artículo 17 del Código de Trabajo; también en el Artículo 274 se hace ver que una de las funciones principales del Ministerio de Trabajo es "armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores". Finalmente, en el Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala se indica que "las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias".



CAPÍTULO II

2. El contrato y los contratos laborales

El contrato de trabajo es el documento legal físico que existe entre el trabajador y el patrono, no siempre existe el contrato laboral, como se vera a continuacion de los tipos de contratos.

2.1. El contrato

Derivado del latín contractus, el término contrato significa unir. Respecto al significado de esta palabra latina Silvia Contarino dice: "En mi opinión el termino aparece apropiado, ya que el contrato une dos o más voluntades. En efecto, todo contrato requiere como mínimo el acuerdo de dos o más personas."¹⁴

Según Guillermo Cabanellas: "Es el que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico, y por el cual una de las partes da una remuneración o recompensa, a cambio de disfrutar o de servirse, bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otra."¹⁵

El contrato individual de trabajo se caracteriza por las condiciones de subordinación, del trabajador con respecto al patrono, de continuidad y de colaboración.

¹⁴ **Contratos civiles y comerciales, ámbito contractual y teoría general.** Pág. 33.

¹⁵ Cabanellas. **Ob. Cit.** Pág. 353.



2.1.1. Contrato como institución

“El Contrato como institución tiene, en lo laboral, una significación muy especial. Por un lado se cuestiona su inserción e importancia –dándole preeminencia a la mera situación de trabajo-, y por otro lado, se obvia un análisis profundo en su aplicación práctica, al punto que muchas legislaciones, sin entrar a mayor examen confunden en forma tácita, y aún en forma expresa, los conceptos contrato de trabajo”.¹⁶

2.1.2. Tipos de contratos

El derecho guatemalteco regula la prestación de servicios profesionales como un contrato de naturaleza civil. Las partes fijarán de común acuerdo los alcances del contrato así como la contraprestación económica a favor del trabajador, en caso de ser oneroso se desprende con toda claridad, que la prestación del servicio profesional solamente podrá realizarse por quien tenga un título profesional y se encuentre debidamente colegiado o que el servidor haya tenido instrucción técnica. Por lo tanto, solamente aquellos profesionales facultados podrán celebrar un contrato de esa naturaleza.

En el Estado, cuando se contratan personas en los renglones de servicios profesionales 029, los trabajadores no tienen estabilidad porque son contratos que duran muy poco tiempo y no pueden hacer carrera dentro de las instituciones, debido a que no es una relación duradera que garantice la seguridad de un salario

¹⁶ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Pág. 85.



permanente y se encuentran dentro de un contrato de civil sin garantizar los requisitos mínimos del derecho laboral, además, se ha llegado al extremo de considerar que la suscripción de un documento, que pruebe una relación civil, aunque existan los elementos esenciales de un vínculo jurídico laboral que tiene el único fin de anular por completo el pago de prestaciones laborales para el trabajador, viniendo a menoscabar los derechos que se establecieron en las leyes laborales para el personal presupuestado, incluyendo la de estabilidad la obligación tributario estando en relación o no de trabajo como técnico o profesional.

2.1.3. Antecedentes históricos del contrato de trabajo

Hinojosa, citado por Cabanellas, menciona: “Que el Derecho Romano estimaba el contrato de trabajo como una variedad de la locación y arrendamiento, y distinguía dos especies: la locatio operae y la locatio operis, el arrendamiento de obra y el arrendamiento de servicios”.¹⁷

De lo anterior, aparece lo que hoy se conoce como contrato de trabajo agrupado en el arrendamiento y aparecía con animales. En Roma sólo se pagaba el trabajo manual, por eso era tan despreciado.

El salario se convertía en una mercancía, se compraba como tal, el dueño se llevaba al hombre como cualquier cosa, el servidor o artesano se convirtió en un esclavo temporal, el esclavo podía ser vendido o alquilado.

¹⁷ Citado por, De la Cueva, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 37.



“Los Códigos Civiles del pasado siglo, inspirados casi sin excepción en el Código de Napoleón, englobaron dentro de los llamados contratos de obra, arrendamiento de obra y servicios o locación de obras y servicios las dos formas de prestación de servicios conocidas por los romanos: la locatio conductio operarum y la locatio conductio operis. Tal silencio, casi absoluto en los codificadores del siglo XIX, se explica por el hecho de que los autores romanos y Pothier nada habían escrito sobre este contrato. Conviene tener en cuenta, para evitar posibles confusiones el hecho de que a principios del siglo XIX, cuando se redactó el Código Civil francés, la industria era apenas naciente y el cuerpo legal que se promulgaba debía considerar principalmente el grave problema de la época: el de la propiedad inmueble”.¹⁸

En cuanto a la época colonial, la explotación del trabajo de los nativos guatemaltecos fue a través de la encomienda y los repartimientos, lo que indica que en ningún momento existió el contrato de trabajo.

En la época independiente distinguieron tres etapas: la primera, del predominio liberal, aquí el trabajador campesino quedó en absoluto desamparo aplicándose el viejo derecho peninsular, en esta misma ya en el año de 1871 surge la Revolución Reformista del general Justo Rufino Barrios, donde nace un gran movimiento de codificación pero siempre siguió siendo negativa para la clase trabajadora y campesina, dictándose leyes esclavistas de trabajo que aseguraban la mano de obra gratuita o mal pagada, como por ejemplo: trabajos de caminos, obras públicas,

¹⁸ **Ibid**, pág. 38.



agricultura y el cultivo de café, dejándose por un lado el verdadero contrato de trabajo, y menciona en el Código Civil de 1877 el arrendamiento de servicios, en donde se cree en la palabra del amo o reconociéndose únicamente derechos al patrono y no al trabajador.

Luego, en 1920, con el derrocamiento de la dictadura de Estrada Cabrera, por primera vez en Guatemala se contemplaban disposiciones relativas al contrato de trabajo, estableciendo jornadas máximas de ocho horas, descanso semanal, y la responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo, como también se admite el derecho de huelga.

En 1931 se pierde la mayoría de los derechos antes mencionados con el régimen dictatorial del general Jorge Ubico, en donde el Departamento Nacional de Trabajo pasó a ser dependencia de la Policía Nacional, no encontrándose ninguna relación lógica entre ambas, pasando a ser un organismo de represión durante el tiempo que duró la dictadura, ahogando por completo la legislación social, reprimiendo e ignorando a los trabajadores de ese entonces.

La segunda etapa se conoce como época revolucionaria, que inició con la revolución del 20 de octubre de 1944, que votó la dictadura del general Ubico, creando el régimen de seguridad social obligatorio, el Código de Trabajo y Ley de Reforma Agraria, se promulgó la Constitución de la República de 1945 y el Código de Trabajo de 1947, en el gobierno del doctor Juan José Arévalo, regulando los contratos de trabajo individuales y colectivos en forma obligatoria; contenido en el



Artículo 57 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, se creó un sin número de derechos laborales que debían cumplirse, derivados de los principios de justicia social, volviendo a ser un derecho tutelar para el trabajador.

En julio de 1954 cae derrocado el segundo gobierno de la revolución de octubre, presidido por el coronel Jacobo Arbenz Guzmán y sube al poder Carlos Castillo Armas, iniciando la tercera etapa, en ella se derogan inmediatamente las reformas progresistas al Código de Trabajo, y la Constitución de 1945.

En esos años se dictan los Decretos números 570 y 584 del presidente de la República, que contienen numerosas reformas al Código de Trabajo, favoreciendo a los patronos y empresarios una ventaja frente a los trabajadores.

Durante la administración del presidente Miguel Idígoras Fuentes, se emite el Decreto 1441 del Congreso de la República, reformado por el Decreto 1448, derogando muchas disposiciones del Decreto Presidencial 570.

En el Código de Trabajo es peculiar y cabe mencionar que el Decreto 1441 del Congreso de la República contiene el Contrato de Trabajo, que es el que se encuentra vigente actualmente.

2.1.4. Definición

Para poder definir el contrato de trabajo es adecuado indicar que: "Cabe presumir



que existe un contrato de trabajo entre todo el que presta un servicio por cuenta y dentro del ámbito de organización y dirección de otro, y el que lo recibe a cambio de la retribución que satisface; por ello, en tales casos y aunque no medie una expresa declaración contractual verbal o escrita, se está en presencia de un comportamiento concluyente, en el orden jurídico relevante. Las condiciones en que se presta el trabajo, antes referidas, permiten distinguir esta clase de contrato de otros que le están próximos, como son el arrendamiento de servicios, el contrato de obra, la sociedad o el mandato”.¹⁹

2.2. Contratos laborales

El Artículo 18 del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, establece: "Contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es el vínculo económico-jurídico mediante el que una persona (trabajador), queda obligada a prestar a otra (patrono), sus servicios personales o a ejecutarle una obra, personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada de esta última, a cambio de una retribución de cualquier clase o forma."

El contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades, de pero se debe dar respetando los requisitos mínimos que establece tanto la Constitución como las leyes laborales de nuestro país, de manera que se caracteriza por que él vínculo laboral se inicia con la prestación del servicio por parte del trabajador, es donde origina la relación

¹⁹ **Enciclopedia encarta, 2002.**



laboral, que no es más una forma de vinculación entre patrono y trabajador y no importa que haya existido la contraprestación denominada salario para surtir efectos.

En el contrato de trabajo el trabajador se compromete a prestar sus servicios por cuenta ajena, bajo la dirección y dentro de la entidad que corresponde a la persona física o jurídica que le contrata, a cambio de una remuneración.

En la actualidad y sobre la base de la constatada disparidad de fuerzas entre empresario y trabajador, las normas reguladoras del referido contrato tienden a ser normas imperativas en su mayoría y, como tales, sustraídas a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, de las que resultan condiciones laborales más dignas en el ámbito de lo posible.

Como requisitos del contrato individual de trabajo se indica que debe haber capacidad, consentimiento, objeto y causa. Como características tenemos que es público, consensual, de tracto sucesivo, obligatorio para ambas partes, conmutativo, o sea, que las obligaciones están claramente determinadas, principal y oneroso.

2.2.1. Fundamento legal

En el Artículo 18 del Código de Trabajo en cuanto al contrato individual de trabajo establece: “Es el vínculo económico jurídico mediante el que una persona (trabajador), queda obligada a prestar a otra (patrono), sus servicios personales o a



ejecutarle una obra, personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada de esta última a cambio de una retribución de cualquier clase o forma”.

2.2.2. Elementos esenciales del contrato de trabajo

Primero debemos tomar en cuenta los elementos esenciales del contrato civil, que son:

- 1) Capacidad,
- 2) Consentimiento y
- 3) Objeto, que se definen de la manera siguiente:

Capacidad

Doctrinariamente se conocen dos clases de capacidad, siendo ellas: Capacidad de Goce y Capacidad de Ejercicio, siendo la capacidad de goce aquella que hace a la persona como un ente sujeto de derechos y obligaciones, y capacidad de ejercicio existe cuando hay facultad de cumplir por sí mismo deberes y derechos jurídicos, ejemplo, el mayor de 14 años es apto para contratar en materia laboral únicamente. Además, se establece que la incapacidad es todo lo contrario a la capacidad, distinguiéndose en nuestra legislación como incapacidad relativa y absoluta.



Consentimiento

Para el desarrollo del presente tema encontramos que el consentimiento es la libertad que el trabajador tiene para contratar por sí mismo un trabajo de acuerdo a las normas laborales.

Objeto

“El objeto en el contrato de trabajo, es una actividad idónea, un servicio que presta el trabajador en beneficio del patrono, quien en compensación del salario que paga tiene derecho a los frutos del trabajo.

Toda relación de trabajo tiene un objeto, que es como dijimos anteriormente, una actividad en la cual el trabajador va a desempeñar su función que queda establecida cuando patrono y trabajador pactan una voluntad para iniciar la relación laboral, que debe entenderse como vínculo jurídico entre ambos y que uno da su servicio y otro una remuneración a cambio de este vínculo estará protegido por la tutelaridad que el derecho laboral otorga a la parte más débil que es el trabajador.

Dentro de los principales elementos del contrato, siendo los siguientes:

- a) prestación personal de los servicios o de la ejecución de la obra.
- b) Retribución de cualquier clase o forma.
- c) Subordinación.



d) Ausencia de riesgos para el trabajador.

e) Exclusividad.

2.2.3. Estabilidad

“Para que la relación de trabajo esté jurídicamente protegida y penetre en el área del Derecho del Trabajo, una parte de la doctrina exige, como elemento propio del contrato, la estabilidad en el empleo.

El trabajador debe estar unido a la empresa en virtud de una relación laboral estable. La estabilidad y la continuidad aparecen como términos próximos, pero no necesariamente unidos. Un trabajador puede ingresar y desempeñarse en un puesto estable de la empresa y no ser continuado su trabajo. La estabilidad requerida como elemento particular del contrato de trabajo consiste en que las prestaciones sean sucesivas, prolongadas durante cierto tiempo.

Una sola prestación, o varias prestaciones, sin continuidad en el tiempo, no configuran la estabilidad exigida como elemento del contrato de trabajo. Dichas prestaciones de servicios no integran un vínculo de carácter laboral; pues para que éste se dé se necesita cierta permanencia en la actividad prestada y que tal continuidad se considere por las partes contratantes, por razón de la índole de la empresa a la que se prestan. Cuando la prestación es permanente, coincidiendo con la actividad principal desarrollada por la empresa, y es además, cumplida en forma continuada, el factor tiempo prevalece para determinar que se trata de un



auténtico trabajador, vinculado al empresario por un contrato de trabajo. Por otra parte, es necesario distinguir entre estabilidad en el empleo, como fin que persigue el trabajador en la prestación de los servicios, de la estabilidad en la continuidad de los servicios como condición del contrato de trabajo.

En la estabilidad del empleo hay un interés social y un interés económico, no solamente privativo del patrono y del trabajador, sino que alcanza a la propia producción. El trabajador al perder su empleo, se encuentra sin rendir el fruto que corresponde a la actividad desplegada en una situación normal. La anterior consideración se aquilata teniendo en cuenta que las partes, al formalizar sus contratos, consideran como base la estabilidad en el empleo.

“Tanto el trabajador como el patrono entienden, aun cuando no se exprese formalmente, que el contrato durará mientras ambos cumplan las condiciones estipuladas y subsista la empresa. Produce la estabilidad en el empleo un mejoramiento de las condiciones de trabajo en la empresa”.²⁰ Por esa manera los empleos son necesarios.

La estabilidad constituye un derecho muy importante dentro del contrato de trabajo en razón que el trabajador pueda subsistir económicamente y las personas que dependan de su trabajo, es necesario que pueda gozar de forma permanente y con su retribución económica cumplir con las necesidades básicas.

²⁰ Cabanellas. **Op. Cit.** Pág. 185.



En el Estado, cuando se contratan personas en los renglones de servicios profesionales y 029, los trabajadores no tienen estabilidad porque son contratos que duran muy poco tiempo y no pueden hacer carrera dentro de las instituciones, debido a que no es una relación duradera que garantice la seguridad de un salario permanente y se encuentran dentro de un contrato de civil sin garantizar los requisitos mínimos del derecho laboral, además, se ha llegado al extremo de considerar que la suscripción de un documento, que pruebe una relación civil, aunque existan los elementos esenciales de un vínculo jurídico laboral que tiene el único fin de anular por completo el pago de prestaciones laborales para el trabajador, viniendo a menoscabar los derechos que se establecieron en las leyes laborales para el personal presupuestado.

2.2.4. Naturaleza jurídica del contrato de trabajo

Cabe mencionar que el contrato de trabajo no es una sub especie de la locación de servicios, es un contrato de naturaleza propia un verdadero *genus novum*, al cual los conceptos y disposiciones de la locación de servicios, y otros del derecho común, sólo son aplicables en cuanto fueran compatibles con el carácter propio del contrato de trabajo.

Según Hinojosa, citado por Guillermo Cabanellas, menciona que “el Derecho Romano estimaba el contrato de trabajo como una variedad de la locación o arrendamiento y distingue en la locación de servicios dos especies: la *locativ opera*



y la locativ operae, el arrendamiento de obras y servicios propiamente dicho que es el moderno contrato de trabajo”.²¹

En la parte referente al Derecho del trabajo el contrato de trabajo se da entre la voluntad colectiva y la voluntad individual que origina el contrato de trabajo propiamente dicho haciendo una relación de obligación.

La voluntad colectiva exige una reglamentación general que siempre debe de imponerse a la voluntad general, luego el Garriguet citado por Cabanellas, menciona cuatro opiniones emitidas sobre la naturaleza jurídica del contrato de trabajo: “a) Es un contrato de arrendamiento, es decir, un contrato por el cual una persona (el arrendador), mediante un precio se obliga a poner cierto tiempo su actividad al servicio de otra persona (el arrendatario), que se obliga a pagarle el arriendo, el alquiler, el salario. Es lo que el Código Civil francés llama arrendamiento de servicios y que el Código Civil argentino define como locación de servicios. b) Es un contrato de venta, el cual consiste en una conversión por la cual uno se obliga a entregar una cosa o transmitir la propiedad de ella a otra, que por su parte se compromete a pagarla... c) Es un contrato de los llamados innominados por el derecho romano; contrato ut facias si se le considera con relación al patrono, y facio ut des si se le considera respecto al obrero. d) Es un contrato de sociedad en el que el patrono y los obreros, colocados en condiciones de igualdad y tratando en cierto modo de potencia a potencia, ponen en común el uno sus capitales y su experiencia y los otros su fuerza de trabajo para producir utilidades económicas que serán

²¹ **El derecho del trabajo y sus contratos**, pág. 267.

propiedad de todos, y cuyo precio deberá distribuirse a prorrata en relación con la parte que cada uno haya puesto en la producción”.²²

2.2.5. Clasificación jurídica de los contratos de trabajo

Manifiesta el profesor, sobre la clasificación de los contratos de trabajo, la siguiente forma “Por su duración: El contrato individual de trabajo puede ser por tiempo indefinido o indeterminado y por tiempo determinado. A su vez el trabajo por tiempo determinado puede ser a plazo fijo y para obra determinada (Artículo 25 del Código de Trabajo)”.²³

Contrato por tiempo indefinido: Que es el contrato tipo y que constituye la regla general.

El Artículo 25 del Código de Trabajo establece: “El contrato individual de trabajo puede ser:

a) Por tiempo indefinido, cuando no se especifica fecha para su terminación;...”).

El Artículo 26 respecto al contrato individual de trabajo, preceptúa: “Todo contrato de trabajo debe tenerse por celebrado por tiempo indefinido, salvo prueba o estipulación lícita y expresa de contrario.

²² Cabanellas, *Ibidem*. Pág. 268

²³ López Larrave, *OP. Cit.* Pág. 858.



Deben tenerse como contratos a plazo indefinido, aunque se hayan ajustado a plazo fijo o para obra determinada, los que se celebren en una empresa cuyas actividades sean de naturaleza permanente o continuada, si al vencimiento de dichos contratos subsiste la causa que le dio origen.

En consecuencia, los contratos a plazo fijo y para obra determinada tienen carácter de excepción y sólo pueden celebrarse en los casos que así lo exija la naturaleza accidental o temporal del servicio que se va a prestar o de la obra que se va a ejecutar”.

Se puede establecer que en la mayoría de los contratos de trabajo, sean públicos o privados, contienen las características que son por tiempo indefinido, debido a que las personas son contratadas para una actividad en la cual no se sabe cuándo va a terminar haciendo distintas actividades en distintas áreas o si el empleador decide mantenerlo en su puesto de trabajo de forma estable.

Contrato por tiempo determinado: “Las dos figuras específicas que se incluyen en este género a plazo fijo y para obra determinada, de acuerdo con nuestra ley tienen las siguientes características comunes: constituyen la excepción, pues todo contrato individual se presume celebrado por tiempo indefinido; consecuentemente, sólo cabe que se convengan por escrito y en forma expresa; aun en este caso, solamente resulta lícito contratar a plazo fijo o para obra determinada, cuando así lo



exija la naturaleza accidental o temporal del servicio que se va a prestar o de la obra que se va a ejecutar (Artículo 26 del Código de Trabajo).²⁴

Contrato a plazo fijo: “Nuestra ley contempla dos modalidades de este contrato. La primera –propia – que es cuando “se especifica fecha para su terminación”; la segunda-que induce a confusión con la figura del contrato de trabajo para obra determinada- que se da “cuando se ha previsto el acaecimiento de algún hecho o circunstancia como la conclusión de una obra, que forzosamente ha de poner término a la relación de trabajo” (literal b del Artículo 25 del Código de Trabajo).²⁵

Contrato laboral para obra determinada: La ley lo define como aquel en que “se ajusta globalmente o en forma alzada el precio de los servicios del trabajador desde que se inician las labores hasta que éstas concluyan tomando en cuenta el resultado del trabajo, o sea, la obra realizada”.²⁶ Por su forma es muy parecido al contrato civil, en el que no interesa la subordinación del empleado con el patrono sino que el resultado de la obra, por lo que debe de cumplirse un plazo, y no son aplicables las disposiciones generales del contrato laboral, debido a que es el tiempo el más importante en esta clase de contrato.

Por su forma: Según su naturaleza los contratos pueden ser verbales o escritos. Comúnmente son por su naturaleza verbales.

²⁴ **Ibid.**

²⁵ **Op. Cit.** Pág. 859.

²⁶ **Ibid.**



Contrato de trabajo verbal: “Es lícito contratar verbalmente a un trabajador cuando se refiere a los casos siguientes:

a) A las labores agrícolas o ganaderas; b) Al servicio doméstico; c) A los trabajos accidentales o temporales que no exceden de sesenta días; y d) A la prestación de un trabajo para obra determinada, siempre que el valor de ésta no exceda de cien quetzales, y si se hubiere señalado plazo para la entrega, siempre que éste no sea mayor de sesenta días. En todos estos casos el patrono queda obligado a suministrar al trabajador, en el momento que se celebre el contrato, una tarjeta o contraseña que únicamente debe contener la fecha de iniciación de la relación de trabajo y el salario estipulado, y al vencimiento de cada período de pago el número de días o jornadas trabajadas, o el de tareas u obras realizadas. (Artículo 27 del Código de Trabajo). En los demás casos, el contrato individual debe extenderse por escrito en tres ejemplares: una para cada una de las partes y otra para registrarlo en la sección correspondiente de la Dirección General de Trabajo”.²⁷

Contrato de trabajo escrito: En los demás casos, el contrato individual de trabajo se debe extender por escrito en tres ejemplares; uno para cada una de las partes y otra que se debe entregar en la sección correspondiente de la Dirección General de Trabajo.

El Artículo 29 del Código de Trabajo indica: “El contrato escrito de trabajo debe contener:

²⁷ Ibid.



- a) Los nombres, apellidos, edad, sexo, estado civil, nacionalidad y vecindad de los contratantes;
- b) La fecha de la iniciación de la relación de trabajo;
- c) La indicación de los servicios que el trabajador se obliga a prestar, o la naturaleza de la obra a ejecutar, especificando lo posible las características y las condiciones de trabajo;
- d) El lugar o los lugares donde deben prestarse los servicios o ejecutarse la obra;
- e) La designación precisa del lugar donde viva el trabajador cuando se le contrata para prestar sus servicios o ejecutar una obra en lugar distinto de aquel donde viva habitualmente;
- f) La duración del contrato o la expresión de ser por tiempo indefinido o para la ejecución de obra determinada;
- g) El tiempo de jornada de trabajo y las horas en que debe prestarse;
- h) El salario, beneficio, comisión o participación que debe recibir el trabajador; si se debe calcular por unidad de tiempo, por unidad de obra o de alguna otra manera, y la forma, período y lugar de pago.

En los casos en que se estipule que el salario se ha de pagar por unidad de obra, se debe hacer constar la cantidad y calidad del material, las herramientas y útiles que el patrono convenga en proporcionar y el estado de conservación de los mismos, así como el tiempo que el trabajador pueda tenerlos a su disposición. El patrono no puede exigir del trabajador cantidad alguna por concepto de desgaste normal o destrucción accidental de las herramientas, como consecuencia de su uso en el trabajo;



- i) Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes;
- j) El lugar y la fecha de celebración del contrato; y
- k) Las firmas de los contratantes o la impresión digital de los que no sepan o no puedan firmar y el número de su cédula de vecindad.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe imprimir modelos de contratos para cada una de las categorías de trabajo, a fin de facilitar el cumplimiento de esta disposición.”

No tiene justificación alguna la discriminación para los trabajos en donde no es necesario el contrato escrito. Así mismo, cuando no es contrato escrito debe extenderse una tarjeta o constancia al trabajador en donde indique la fecha en que inició a trabajar y el salario estipulado.

El Artículo 30 del Código de Trabajo regula: “La prueba plena del contrato escrito sólo puede hacerse con el documento respectivo.

La falta de éste o la omisión de alguno de sus requisitos se deben imputar siempre al patrono y si a requerimiento de las autoridades de trabajo no lo exhibe, deben presumirse, salvo prueba en contrario, ciertas las estipulaciones de trabajo afirmadas por el trabajador.

El contrato verbal se puede probar por los medios generales de prueba y, al efecto, pueden ser testigos los trabajadores al servicio de un mismo patrono”.



2.2.6. Objeto del contrato de trabajo

El contrato de trabajo cuyo objeto es la prestación de un servicio siempre de carácter económico viene, a representar lo que se llama compra o venta de un esfuerzo físico llamado la fuerza de trabajo, seguido por una serie de requisitos que lo hacen que nazca a la vida jurídica.

Cabanellas cita a Deveali en su obra Mandato, representación y locación de servicios frente al contrato de trabajo, el cual versa sobre la naturaleza del contrato de trabajo, definiéndola de esta manera: “El contrato de trabajo representa, en efecto, una expresión moderna de la locación de servicios que prescinde por completo la naturaleza de las prestaciones (que el contrato, se tiene en cuenta en la configuración tradicional de la locación de servicios) para tomar en consideración solamente el elemento de la subordinación, el cual, si bien es propio y especialmente saliente en el caso de la locación de servicios, se encuentra, sin embargo, también en el contrato de mandato y, en algunos casos especiales, más o menos manifiesto, también en la locación de obra”.²⁸

²⁸ *Ibid*, pág. 271.





CAPÍTULO III

3. La administración pública

Desde un punto de vista orgánico estructural, se le concibe como una organización integrada por órganos y entidades; es decir, las partes de la administración pública. Así mismo, la administración se configura a través de un organigrama jerárquicamente organizado.

En consecuencia, la administración pública constituye un conjunto de órganos y entidades públicas estatales que desarrollan actividades oficiales para satisfacer las necesidades que la sociedad exige, bajo un órgano jurídico vigente.

Desde el criterio o enfoque funcional material, se refiere a las actividades materiales que se relacionan con las ramas que atiende, siendo éstas:

- a) Planificación,
- b) Decisión,
- c) Ejecución,
- d) Control y
- e) Asesoría.

Lo funcional y material se refiere a lo educativo, salud, seguridad, transporte, comunicaciones, obras públicas y otros servicios prestados por la administración



pública.

La administración pública es el conjunto de órganos y entidades estatales que bajo la responsabilidad de funcionarios públicos realizan actividades de planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, en todas las materias necesarias para satisfacer necesidades sociales, según el orden jurídico vigente.

Desde el punto de vista político, la administración pública puede ser prestacional, o subsidiaria. Es prestacional porque en nombre del Estado debe prestar todos los servicios y las obras públicas. Esto tiene como consecuencia que el Estado (administración pública), se convierta en empresario (empresa estatal, el Estado no lucra; es benefactor). Aquí se busca un Estado de bienestar social, el cual se caracteriza porque hay una sociedad democrática; el Estado se convierte en empresario porque presta servicios públicos, dando lugar a dos extremismos ideales como:

a) Sociedad totalmente liberalista:

- Izquierda extrema.
- Comunismo.
- No hay Estado.
- Se acerca al socialismo.



b) **Sociedad capitalista:**

- Derecha extrema.
- Neoliberalismo.
- Globalización.

3.1. Definición de administración pública

“Administración pública: Es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, bienestar general, a través de los servicios públicos, que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”²⁹

“Para la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituye el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo.”³⁰

3.2. Pasos de la administración pública

Es necesario también desarrollar los pasos de la administración pública que son parte esencial de la función administrativa, importantes y esencialmente son cinco:

²⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**, Tomo I. Pág. 5

³⁰ **Ibid.** Pág.7



planificación, coordinación, organización, dirección, y control.

a) Planificación: Significa la investigación, para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende.

La planificación implica ver hacia el futuro; para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas.

La planeación consiste por lo tanto en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización.

Planear es hacer que ocurran cosas que, de otro modo no habrían ocurrido; equivale a trazar lo planos para fijar dentro de ello una futura acción.

La actividad de planificar tiene gran importancia, tanto como el quehacer de la administración pública, pues primero hay que establecer cuáles son las necesidades, para posteriormente, ver hacia delante o en el futuro definir las acciones que se tienen que realizar para satisfacerlas.

El autor Reyes Ponce, hace una enumeración de las razones por las cuales planear es tan importante como hacer, indicando:



“La eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación; Así como en la parte dinámica lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear: si administrar es hacer a través de otros, necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse;

Todo plan tiende a ser económico; desafortunadamente, no siempre lo parece porque todo plan consume tiempo, que, por lo distante de su realización; puede parecer innecesario e infecundo; Todo control es imposible si no se compara con un plazo previo. Sin planes se trabaja a ciegas.”³¹

En general planificar significa hacer un estudio de las necesidades para un futuro realizar las acciones, para llenar esas necesidades.

La planificación se fundamenta en algunos principios tales como la precisión, de la flexibilidad y de la unidad.

En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica

b) Coordinación: La coordinación significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados

³¹ Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas**. Pág. 165.



como órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.

Algunos autores como Reyes Ponce analizan la coordinación como “la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. La planeación nos indica, que debe hacerse y cuándo, mientras que la organización nos señala quiénes, dónde y cómo debe realizarlo.”³²

Los principios de la coordinación son el primer paso práctico de la etapa dinámica, el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrando el organismo.

c) Organización: La definición de la organización, claramente, la dan los autores Terry y Sheldon, mencionado por el autor Reyes:

Terry “define la organización diciendo: es el arreglo de las funciones que se estimen necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas.”³³

³² **ibid.** Pág. 256

³³ **ibid.** Pág. 212



El proceso de combinar el trabajo que los individuos o los grupos deben efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles.

Organización implica estructurar la organización. Es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo con el fin de lograr los planes y objetivos.

Corresponden a la mecánica administrativa y se refiere también a como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

d) Dirección: La palabra dirección, viene del verbo dirigiere, éste se forma a su vez del prefijo, intensivo, regere, regir, gobernar.

Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador. La dirección dice Reyes: mencionado por Calderón: "Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha



autoridad, y se vigila simultáneamente de tal forma que se cumpla en la forma adecuada, todas las ordenes emitidas.»³⁴

e) Control: Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados ya sea total o parcial, con el fin de corregir mejorar y formular nuevos planes.

También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos.

Los medios de control deben de estar establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales, para que éstos sean efectivos.

3.3. Principios

Los principios de la administración pública, constituyen la base fundamental sobre la cual debe valerse jurídico y socialmente el Estado para el cumplimiento de sus fines.

a) Principio de legalidad: Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el

³⁴ Calderón, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 13



administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar.

Lo fundamental en este principio de la norma legal, el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

b) Principio de juridicidad: Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse barbarismos por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio la otra, la Constitución Política de la República de Guatemala tiene plasmada en el Artículo 221 la palabra juridicidad, regula: "tribunal de lo contencioso administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tienen atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...".

En este caso, ni la Constitución Política de la República de Guatemala ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar sobre la base del principio de juridicidad, pero desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que el tribunal de lo contencioso administrativo es contralor de la juridicidad, significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a ella y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones. La aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración



pública al derecho.

Castillo, menciona que Jaramillo Betancourt enumera los siguientes principios: “Principio de igualdad ante la ley; en todas sus formas: igualdad ante la función pública, igualdad de los usuarios ante el servicio público, igualdad ante los funcionarios que estén en la misma categoría; e igualdad de las personas ante las cargas públicas.

c) Principio de imparcialidad de la administración en el cumplimiento de sus cometidos o de la moralidad en el sentido que la administración pública actúa sin pasión y sin intereses personalistas, igualdad para todos.

d) Principio de respeto: al derecho de defensa o principio “audi averam partem” según el cual la decisión que entraña un perjuicio grave para el administrado o para el funcionario, no debe tomarse sin que el interesado o afectado haya sido previamente oído o invitado a presentar sus puntos de vista. · Principio de la no retroactividad de las decisiones administrativas.

e) Principio del paralelismo de las formas. Según este principio una decisión no puede ser decretada, reformada, modificada, derogado y revocada sino por otra decisión dictada por la misma autoridad que dictó la primera y en la misma forma. Ejemplos: una ley que es decisión general dictada por el Congreso; un acuerdo gubernativo que es una decisión general dictado por el Presidente de la República, o una resolución administrativa, que es una decisión individual,



emitida por un Ministro de Estado, solo puede ser modificado o revocado por medio de otra resolución emitida por el Presidente o por el Ministro.

- f) Principio de que toda decisión administrativa debe fundamentarse en algún motivo; significa que toda decisión administrativa debe expresar las razones o consideraciones que justifican su contenido.
- g) Principio de que todo trabajo realizado en la administración pública debe ser adecuadamente remunerado: significa que las personas que trabajan en la administración pública deben recibir pago a cambio de sus servicios con el objeto de obtener su fidelidad y diligencia.
- h) Principio de que todo acto administrativo debe emitirse haciendo valer el interés general o público es decir el bien común.³⁵

3.4. Función administrativa

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implica que también los pasos de la función administrativa deben ser para su desarrollo en una forma técnica y para los principios que la inspiran.

Gordillo establece: “También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales y aparece en ese caso el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta,

³⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 135



corporaciones profesionales, etcétera) o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público, aspecto en el cual entran también dentro del objeto estudio del derecho administrativo.”³⁶

Son partes de la función administrativa, la forma que adopta ese ejercicio los actos administrativos, los contratos administrativos, el procedimiento administrativo, que también son parte del derecho administrativo.

3.5. Entidades de la administración pública

Son todas aquellas instituciones que administran los bienes y los servicios del Estado.

Estas entidades como de la administración pública como lo es la Contraloría General de Cuentas que es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadora de los Organismos del Estado; como lo es la Superintendencia de Administración Tributaria, que es la institución encargada de los tributos e impuestos, que son utilizados para los gastos del Estado.

3.6. Clases de órganos administrativos públicos

Los órganos se clasifican de la siguiente manera:

³⁶ Gordillo Agustín, **Derecho administrativo**. Pág. 5



a) Por su origen normativo: Constituyen órganos constitucionales e infraconstitucionales o no constitucionales. Los primeros son los que emanan de la Constitución Política de la República de Guatemala directamente son de rango superior, (ejecutivo, legislativo y judicial). Los órganos infraconstitucionales son normativamente subordinados o dependientes, pues derivan de leyes inferiores, (en el orden nacional, órganos consultivos, fiscalía, asesorías, tribunal de cuentas).

b) Por su composición: Los órganos son individuales (unipersonales, monocráticos) y colegiados (colectivos, colegiales). Los órganos colegiados, como su nombre lo indica, son aquellos cuyo titular es un colegio, es decir una suma de personas físicas, las cuales actúan en virtud de una reglamentación especial que regula el quórum, mayoría, votaciones, deliberaciones, exteriorización de la voluntad. Caso típico de órgano individual o unipersonal son los órganos del organismo ejecutivo: Presidente de la República, ministros, viceministros, directores generales.

Los órganos colegiados como los concejos municipales, consejo superior universitario.

c) Por su permanencia: Son ordinarios o extraordinarios. Ordinarios son aquellos que desenvuelven una competencia normal preestablecida en la Constitución de la República, leyes y demás normas administrativas.

Extraordinarios son los que se constituyen en momentos de emergencia que no



están previstos normalmente.

- d) Por su jerarquía jurídico-política: De acuerdo al grado de autoridad: de órganos superiores y órganos inferiores. Los primeros impulsan, dirigen, controlan y nombran a los integrantes del órgano inferior. Ejemplo sería el órgano del Presidente de la República respecto al órgano del Ministro o al Director General.
- e) Por su modo de actuación: Los órganos son simples o complejos. El órgano simple puede ser individual o colegiado, en cuanto a su composición, es el que no se integra en su actuación con otros órganos. El órgano complejo, que nunca puede ser individual, es el que se integra con varios órganos. Hay actos del poder que necesitan para su existencia, validez o eficacia, la intervención simultánea o sucesiva de más de un órgano.
- f) De acuerdo con la distribución territorial de competencia: Pueden ser centrales o locales. Los primeros son aquellos cuya competencia se desarrolla en todo el territorio del Estado, la provincia o el municipio; los segundos circunscriben su esfera de acción a un determinado territorio.
- g) De acuerdo con la distribución funcional de competencias Los órganos pueden ser generales y especiales, según tengan o no circunscrita su competencia a una materia especial.
- h) Según la actividad administrativa que desarrollan: Son los órganos activos o



consultivos y de control. Activos, como su nombre lo señala, son los que resuelven y forman la voluntad orgánica que después se le imputará al Estado. Consultivos, no emiten declaración de voluntad, sino una manifestación de juicio a través de dictámenes o informes. Órganos de control son los que fiscalizan la actividad estatal, sus actos y las personas.

3.7. Fin de la administración pública

La administración pública tiene como fin principal, la satisfacción de las necesidades sociales, lo cual puede lograr a través de una buena y ordenada prestación de los servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos se hace posible debido a las contribuciones tributarias que los contribuyentes hacen efectivas al Estado, y con ello se logra la construcción de hospitales, escuelas, energía eléctrica, agua potable, etcétera.

En otros casos, el Estado recibe ayuda de los particulares para satisfacer las necesidades de la población, unas veces sin ánimo de lucro, ejemplo de ello son las entidades de beneficencia o los bomberos voluntarios; otras veces, a través de la obtención por los particulares de concesiones para la prestación de servicios públicos, en las cuales éstos obtienen un lucro no excesivo, debido al cobro moderado de tarifas.





CAPÍTULO IV

4. La ley civil y los despidos masivos cuando hay cambios de administración de gobierno

La problemática existente, es cuanto cambia gobierno, los trabajadores son masivamente despedidos, de manera, que por contar solamente con un contrato laboral de seis o en ocasiones un año son más fáciles despedirlos, e ingresan nuevos trabajadores con la misma línea de trabajo.

En la Ley del servicio Civil, no aparece ninguna normativa para esos casos, e incluso muchos trabajadores inician procesos para no ser removidos de los cargos que han ocupado por años.

4.1. El servicio civil

Guillermo Cabanellas define al servicio civil como: “En términos amplios administrativos toda actividad pública que no sea la militar.”³⁷

Disposición ordinaria de orden público, que tiene como objetivo regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio, asegurar a los servidores justicia y estímulo en el desempeño de sus labores, regulando la forma de aplicación de un

³⁷ Cabanellas Guillermo, *Ob. Cit*; tomo VI. Pág. 131.



sistema de administración de personal.

4.1.1. Objetivos del servicio civil

Como institución la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene como objetivos los siguientes:

- Garantizar la eficiencia de la administración pública, para alcanzar los niveles de excelencia en la administración de los recursos humanos;
- Garantizar a los ciudadanos guatemaltecos, sin discriminación alguna, el derecho a optar a cargos públicos, atendiendo a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez;
- Agrupar en clases de puestos, que tiene responsabilidades iguales o sustancialmente iguales, con el propósito de denominarlos con un mismo título, asignándoles igual salario y consecuentemente hacerlos objeto de tratamiento en las acciones de personal;
- Garantizar a los servidores públicos la estabilidad en sus puestos, a menos que incurran en causas de despido debidamente justificadas;
- Otorgar a los servidores públicos justas prestaciones económicas;



- Otorgar a los servidores públicos y a sus familiares, garantías al momento de su retiro, para tener una vida decorosa, o a su fallecimiento, brindar seguridad a sus beneficiarios.”³⁸

Para poder alcanzar los objetivos que anteriormente he apuntado, la Oficina Nacional de Servicio Civil desarrolla una serie de funciones, las cuales son las siguientes:

- Asesorar y orientar a los servidores públicos que laboran en el área de administración de recursos humanos al servicio del Estado; y la de divulgar el régimen de servicio civil a todos los servidores públicos de la república.
- Administrar y ejecutar políticas de administración de personal que emanen de la Presidencia de la República, estableciendo la normatividad y supervisión respectiva;
- Mantener y administrar el sistema de servicio civil, enmarcándose en la centralización normativa y desconcentración operativa hacia las unidades de recursos humanos de la administración pública;
- Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano que labora en la administración pública;

³⁸ Oficina Nacional de Servicio Civil. **Manual de organización del sector público.** Págs. 227 y 228.



- Administrar el plan de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo;
- Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando técnicas evaluativas que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan a puestos en la administración pública;
- Asesorar a diferentes dependencias del Estado, con el objeto de dar solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en las mismas, a requerimiento de sus autoridades por instrucciones del Ejecutivo;
- Administrar el régimen de clases pasivas del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro, o de sus beneficiarios conforme a la ley.

La Oficina Nacional de Servicio Civil se integra por:

- a) Director de servicio civil: Organiza, dirige y coordina las actividades técnicas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Propone al Presidente de la República, la política administrativa y salarial del sector público. Aprueba los planes de clasificación de puestos y administración de salarios del gobierno central y sus entidades descentralizadas.

Vela por la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil y demás disposiciones legales referidas en la administración de personal. Nombra y remueve al personal



de la Oficina.

Participa en todas las actividades del programa de reorganización administrativa del gobierno.

Realiza las demás funciones que le asignen la ley y el Presidente de la República.

El Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil es miembro titular del de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Administración Pública.”³⁹

b) Subdirector de servicio civil: Auxilia a la dirección, en la coordinación y administración de las actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina; desempeña las funciones que le sean asignadas por el Director y lo sustituye en casos de licencia, enfermedad y ausencia temporal.

Auxilia al Director en la coordinación, dirección y administración de las actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Tanto el director como el subdirector de servicio civil, son nombrados por el Presidente de la República, quienes únicamente pueden ser removidos de sus cargos por las causas y procedimientos que establece la Ley de Servicio Civil.

³⁹ **Ibíd.** Pág. 229



Pero la Oficina Nacional de Servicio Civil como toda institución del Estado, se encuentra organizada por unidades, que coadyuvan con el director y subdirector para el cumplimiento de los fines de la institución, por lo que dichas unidades son la siguientes:

- De auditoría interna;
- De administración financiera;
- Desarrollo institucional;
- Administración interna;
- Administración de puestos, remuneraciones y auditorías administrativas;
- Normas y selección de recursos humanos;
- Registros y verificación de acciones de recursos humanos;
- Asuntos jurídico-laborales, y;
- Previsión civil.

4.1.2. La problemática

Al darme cuenta que en el transcurso de los años los cambios de gobierno hacen que todo trabajador cambie cuando esta por contrato, de manera que las re estructuraciones son comunes en los cambios de gobiernos, de manera que en la administración pública.



Sin establecer los conocimientos se deben de reiniciar, de manera que los despidos masivos son comunes en ministerios no importando la situación de manera que se debe de establecer el conocimiento y trabajo que se desempeña adecuada y así no ser despedidos con el simple hecho de cambio de gobierno, las demandas por parte de los trabajadores se multiplican y deben de unificarlas por las cantidades grandes de despidos que existen, un ejemplo es el MAGA, ministerio que despide masivamente a sus trabajadores.

4.1.3. Despidos

El despido debe ser impuesto por la autoridad nominadora, debiendo el encargado o jefe de la unidad, sección o departamento al advertir que por parte del servidor público se ha incurrido en uno de los supuestos contenidos en el Artículo 76 de la Ley de Servicio Civil, suscribir un acta administrativa, e informar, por escrito, a la unidad de recursos humanos o de personal acerca de la falta cometida, adjuntando certificación de la mencionada acta, para que se proceda a la formulación de cargos y a concederle audiencia al servidor público por un plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, para que presente sus justificaciones y aporte las pruebas pertinentes. Vencido el plazo anterior, el jefe de la unidad de recursos humanos o de personal, con las justificaciones o sin ellas, remitirá el expediente adjuntando informe de lo actuado, a la autoridad nominadora, para que ésta resuelva si procede o no el despido.



Si la autoridad nominadora considera que las justificaciones y las pruebas presentadas no son suficientes para desvanecer los cargos formulados, tiene la facultad para despedir al servidor público, para lo cual emitirá acuerdo de destitución, en el cual expresara la o las causas legales que la motivan y una relación de los hechos en que se funda el despido, notificando al servidor público la destitución, una vez realizada la notificación el servidor, cesará inmediatamente en sus funciones y el jefe de la unidad de recursos humanos o de personal suscribirá el acta de entrega del puesto y deberá enviar tres copias del acuerdo de destitución y un aviso de entrega del puesto o cargo por medio de formulario oficial de movimiento de personal a la Oficina Nacional de Servicio Civil, para su análisis, registro y posterior envío a la dirección de contabilidad del Estado para la exclusión en la nómina de pago respectiva y archivo.

4.2. Casos prácticos de despidos masivos de trabajadores del Estado

No es nada nuevo que luego de haber pasado por que el Estado, cuando se contratan personas en los renglones de servicios profesionales y 029, los trabajadores no tienen estabilidad porque son contratos que duran muy poco tiempo y no pueden hacer carrera dentro de las instituciones, debido a que no es una relación duradera que garantice la seguridad de un salario permanente y se encuentran dentro de un contrato de civil sin garantizar los requisitos mínimos del derecho laboral, además, se ha llegado al extremo de considerar que la suscripción de un documento, que pruebe una relación civil, aunque existan los elementos esenciales de un vínculo jurídico laboral que tiene el único fin de anular por



completo el pago de prestaciones laborales para el trabajador, viniendo a menoscabar los derechos que se establecieron en las leyes laborales para el personal presupuestado. En las retribuciones de servicios se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal”⁴⁰.

Ya sea en el contrato 029, de contratos con el Estado y donde no crea ninguna relación laboral entre las partes, por cuanto la retribución acordada por los servicios prestados no es para ningún puesto, empleo o cargo público, de acuerdo a lo previsto en los Artículos 2027 y 2028 del Código Civil, Decreto Ley 106, solo se contrata por el tiempo que está en el poder el partido electo.

Cuando se contratan personas en los renglones de servicios profesionales, los trabajadores no tienen estabilidad porque son contratos que duran muy poco tiempo y no pueden hacer carrera dentro de las instituciones, debido a que no es una relación duradera que garantice la seguridad de un salario permanente y se encuentran dentro de un contrato de civil sin garantizar los requisitos mínimos del derecho laboral, además, se ha llegado al extremo de considerar que la suscripción de un documento, que pruebe una relación civil, aunque existan los elementos esenciales de un vínculo jurídico laboral que tiene el único fin de anular por

⁴⁰ Ministerio de Finanzas Públicas, **Manual de clasificación y definición de los renglones presupuestarios**. Pág. 130.



completo el pago de prestaciones laborales para el trabajador, viniendo a menoscabar los derechos que se establecieron en las leyes laborales para el personal presupuestado, incluyendo la de estabilidad la obligación tributario estando en relación o no de trabajo como técnico o profesional.

4.2.1. Solución a la problemática

Existe la necesidad que se modifique el código de trabajo en relación a los contratos laborales por tiempo determinado en este caso para trabajadores del Estado, para establecer la continuidad laboral de los trabajos por cada cambio de gobierno, las destrezas y habilidades adquiridas en el tiempo de estar trabajando finalizan y nuevos trabajadores con cero experiencia inician el camino del trabajo en el Estado, y repetidamente cada cambio de gobierno se pierde la continuidad del trabajo.

Es necesario crear una oposición de puestos en el Estado para personas que bajo contrato renovable cada año sea puesto en prueba para establecer la capacidad o no de la persona para continuar trabajando en los cargos que desempeñan en el periodo de gobierno.

Fuera necesario que el Ministerio de Trabajo, aporte y apoye las iniciativas en beneficio de los trabajadores que anualmente esperan la renovación de sus trabajos y el temor de los despidos masivos si no hay continuidad en el gobierno por el partido oficial.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Sucedo que, en el cambio de cada gobierno la sucesión de puestos en ese momento transitorio es constante y se ha dado el caso que, por años en cada cambio de administración principalmente con trabajadores contratados anualmente o por meses, que no se han podido asegurar un trabajo presupuestado, comúnmente con contratos por tiempo determinado, sin la posibilidad de continuidad en los puestos en el Estado.

Con falta de políticas de Estado que traigan soluciones prácticas, para establecer en la Ley del Servicio Civil, el derecho que pueda continuar sus labores en el Estado por oposición; aun cuando sea bajo contrato anual o de menos meses, el problema que se encuentra es que, en la actualidad los contratos por períodos de gobierno son por cuatro años y no existe mecanismo para asegurar el buen cumplimiento de los trabajadores, porque cuando inician a conocer la forma adecuada de trabajo son sustituidos por trabajadores de confianza del nuevo gobierno.

La solución factible para los trabajadores del Estado, es la evaluación permanente o anual de las actividades que desarrollan, para poder contar con trabajadores públicos aptos y no exista la necesidad de terminar con los contratos en cada cambio de gobierno.





BIBLIOGRAFÍA

- BRAÑAS, Alfonso. Manual de derecho civil.** Talleres de Impresión de la Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1980
- BRICEÑO RUIZ, Albert. Derecho individual de trabajo.** Colección de Textos Jurídicos Universitarios Ed. Harla, México 1985.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Ed. Heliasa S.R.L. Viamonte 1730, piso 1, Buenos Aires Argentina. 1980.
- CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. Introducción al derecho Procesal del trabajo,** Guatemala. Ed. Orion. Sexta edición.2004.
- CAJAS LÓPEZ, Marco Tulio. El proceso de las políticas públicas (s.e.)** Guatemala, 20 agosto 2007.
- CASTÁN TOBEÑAS, José. Derecho civil español,** Ed Reus, S.A. Madrid 1978.
- DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo. 2 tomos**
Ed. Porrúa S.A. 1977.
- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo.** Vigésima Primera ed, Ed. Porrúa, S.A. México 1981.
- GARRONE, José Alberto. Diccionario manual jurídico.** Abeledo-Perrot 1ª Reimpresión. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1989.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, Los contratos administrativos.** Temas de Derecho Administrativo, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1990.
- MORGAN SANABRIA, Rolando. Material de apoyo para el curso planeación del proceso de la investigación científica.** Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales-IIJS-Guatemala, agosto 2000.



NAJARRO PONCE, Oscar. **La interpretación y la integración de la ley en el derecho de trabajo** (separada para la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Guatemala. Epoca X julio- septiembre 1979. No.3) Guatemala (s.e.)1979.

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

PÉREZ CAAL, Héctor Ovidio. **Desconocimiento de las leyes en materia laboral**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. USAC. 1998.

PUIG PEÑA, Federico. **Compendio de derecho civil español**. Editorial nauta, España 1966.

RODRÍGUEZ ALBORES, Armando. **Los derechos humanos en Guatemala, análisis jurídico social**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. USAC. 1992.

SOPENA, Ramón. **Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española**. Tomo I, Ed. Ramón Sopena, Barcelona. 1985.

ZENTENO BARILLAS, Julio César. **La persona jurídica**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1986.

Legislación:

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

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

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT. Congreso de la República, Decreto número 1-98, 1998.

Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.



Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

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