

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

**LA NULIDAD DE LOS PACTOS COLECTIVOS POR LA FALTA DE OBSERVANCIA
DEL ARTÍCULO 240 CONSTITUCIONAL, APLICADA A LOS TRABAJADORES DEL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

OSCAR DANIEL TOJ PAIZ

GUATEMALA, MARZO DE 2022

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

**LA NULIDAD DE LOS PACTOS COLECTIVOS POR LA FALTA DE OBSERVANCIA
DEL ARTÍCULO 240 CONSTITUCIONAL, APLICADA A LOS TRABAJADORES DEL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

OSCAR DANIEL TOJ PAIZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2022

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIO: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Licda. Maida Elizabeth López Ochoa
Vocal: Licda. Alma Beatriz Molina Berganza
Secretario: Lic. Ery Fernando Bamaca

Segunda fase:

Presidente: Lic. Marco Vinicio Villatoro
Vocal: Lic. William Armando Vanegas
Secretario: Lic. Ery Fernando Bamaca

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 de 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,
 10 de febrero de 2017.

Atentamente pase al (a) Profesional, MARIA LEONOR ACEVEDO MORATAYA DE MC.NISH
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
OSCAR DANIEL TOJ PAIZ, con carné 201113019,
 intitulado LA NULIDAD DE LOS PACTOS COLECTIVOS POR LA FALTA DE OBSERVANCIA DEL ARTÍCULO 240
CONSTITUCIONAL, APLICADA A LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

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



Licda. María Leonor Acevedo de Mc.Nish
 ABOGADA Y NOTARIA

Fecha de recepción 22 / 2 / 2017 f) _____

Asesor(a)
 (Firma y Sello)



Bufete jurídico licenciada Maria Leonor Acevedo de Mcnish
7 Avenida 16-81, zona 8 de Mixco, Ciudad San Cristóbal I, Valle Dorada
Acevedomarialeonormail.com



Guatemala, 13 de Julio de 2017
Licenciado Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Me dirijo a usted con el objeto de rendirle informe según nombramiento de asesor a su digno cargo de fecha 10 de febrero del año dos mil diecisiete, en relación a la tesis del estudiante Oscar Daniel Toj Paiz para su graduación profesional, la cual se titula: La nulidad de los pactos colectivos por la falta de observancia del artículo 240 Constitucional, aplicada a los trabajadores del Ministerio de Educación.

- a. En el desarrollo de la tesis se aborda una temática que reviste gran importancia, ya que señala y analiza jurídica y dogmáticamente la efectiva construcción del valor de los pactos colectivos.
- b. Al redactar la tesis el alumno demostró empeño, interés, seriedad y una rigurosidad científica mediante la utilización de los métodos y técnicas de investigación científicos acordes y necesarios, habiendo sido utilizado el método descriptivo, histórico y deductivo; y la técnica de fichas bibliográficas.
- c. El estudiante tuvo el cuidado de emplear un vocabulario propio de un trabajo de este nivel, haciendo uso y consultando para ese en los diccionarios jurídicos necesarios, y asistiendo a las bibliotecas del país a hacer las consultas necesarias.
- d. Es bastante interesante el trabajo de tesis, siendo los objetivos que señala puntuales y acordes con la realidad de la sociedad guatemalteca, y de igual forma indico que la hipótesis planteada parte desde un punto de vista objetivo para la buena interpretación de la norma jurídica laboral
- e. El contenido científico y técnico de la tesis es el adecuado, así como también la introducción, márgenes, conclusión discursiva, redacción, metodología, técnicas de investigación y bibliografía utilizada se adaptan perfectamente al tema de la tesis, llevándose a cabo las correcciones sugeridas al sustentarse, quien no es pariente dentro de los grados de ley con el asesor.

El trabajo de tesis reúne los requisitos reglamentarios del Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo tanto puede ser materia de discusión en el Examen Público de Tesis, previo a optar el grado académico de

Bufete jurídico licenciada Maria Leonor Acevedo de McNish
7 Avenida 16-81, zona 8 de Mixco, Ciudad San Cristóbal I, Valle Dorada
Acevedomarialeonormail.com



Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y en tal sentido emitió dictamen favorable.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme en muestras de consideración y respeto.


Licda. María Leonor Acevedo de McNish
ABOGADA Y NOTARIA



Guatemala, 28 de abril de 2021

**JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**
RECEBIDO
28 ABR. 2021
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
Hora: _____
Firma: *[Handwritten Signature]*

Estimado Jefe:

Por este medio me permito expedir **DICTAMEN EN FORMA FAVORABLE** respecto de la tesis de **OSCAR DANIEL TOJ PAIZ**, cuyo título es **"LA NULIDAD DE LOS PACTOS COLECTIVOS POR LA FALTA DE OBSERVANCIA DEL ARTÍCULO 240 CONSTITUCIONAL, APLICADA A LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN"**.

La estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la orden de impresión correspondiente.

Atentamente,

ID Y ENSEÑAD A TODOS

[Handwritten Signature]
Licda. Consuelo Velásquez Reyes

Consejera de Comisión de Estilo



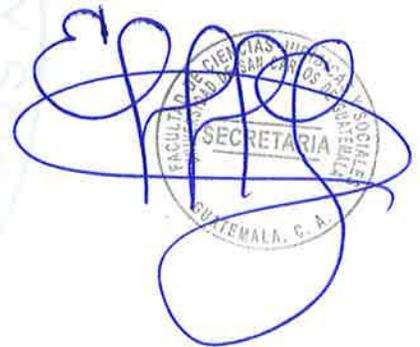
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante OSCAR DANIEL TOJ PAIZ, titulado LA NULIDAD DE LOS PACTOS COLECTIVOS POR LA FALTA DE OBSERVANCIA DEL ARTÍCULO 240 CONSTITUCIONAL, APLICADA A LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JFTR.



DEDICATORIA



A MI MADRE:

Sara Paiz Olorozo, por su amor y disciplina durante todo el período de mi carrera.

A MI PADRE:

Juan Carlos Toj Solís (Q.E.D.).

A MI AMADA FAMILIA:

Sara Roxana Toj Paiz, Karla Maricela Toj Paiz, Juan Carlos Mendoza Simón, Ronald Mauricio Chicas Díaz, Carlos David Mendoza Toj, Juan Ángel Mendoza Toj y Miguel Ángel Toj Solís, por su incondicional amor y cariño.

A MIS AMIGOS :

Lesbia María Franco Díaz, Edgar Humberto Ramos Roldan, José Renato Cabrera Castañeda, quien sin su apoyo este logro no hubiera sido posible.

A:

La gloriosa, tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

PRESENTACIÓN



Esta investigación es de carácter cualitativa; los sujetos del proyecto de investigación son: el Estado y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala; el objeto es explicar por qué se firman pactos colectivos si no se tiene la estabilidad económica para pagarlos, siendo importantes para la dignificación de los trabajadores.

El proyecto de tesis abarca el territorio de la República de Guatemala; la sede del Ministerio de Educación y el Congreso de la República de Guatemala; ambas en la ciudad de Guatemala, puesto que se tomó por la fuerza la sede del Ministerio de Educación como medida de presión dirigida al Congreso de la República de Guatemala. El período de la indagación es durante los años 2011 y 2013; puesto que durante el año 2011 se realizaron bloqueos y el año 2013 por la entrada en vigencia del pacto colectivo, permitiendo medir su incidencia sobre el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

Al ser una tesis meramente doctrinaria, el trabajo se realiza en la interpretación legal de normas jurídicas; no solamente laboral sino que se amplió el trabajo llegándose a consultar jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad; así como, convenios internacionales ratificados por Guatemala, siendo la rama cognoscitiva de la ciencia del derecho eminentemente laboral. El aporte académico es lograr que el estudiante comprenda que los derechos otorgados por todo el ordenamiento jurídico vigente en el país tienen límites y no otorgan derechos absolutos, dándose el ejemplo en el derecho laboral que es tutelar del trabajador.



HIPÓTESIS

La tendencia del Magisterio Nacional y el Gobierno de la República de Guatemala en estipular aumentos salariales a los maestros, sin tener percepción del impacto que estos tienen a las finanzas del Estado, a largo plazo puesto que no se contempla la forma en que estos deben ser financiados, en ese sentido se entiende que los pactos colectivos de condiciones de trabajo tienen fuerza de ley entre las partes, al tener esa calidad la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 240 se refiere a que todas las leyes tienen que establecer la fuente de donde se obtengan esos recursos para cubrirlos, siendo el caso que no lo establece.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis se comprobó mediante el método deductivo y la técnica de la observación; además de la técnica documental y de cotejo, puesto que durante la investigación se pudo identificar el problema, el legislador no previó la falta de solvencia del Estado de Guatemala para cumplir con sus obligaciones laborales.

Los beneficios que el magisterio aduce tener y al ver una actitud pasiva de las autoridades para no cumplirlos, se ven en la oportunidad de tomar medidas de hecho para hacer cumplir por la fuerza el carácter de ley que tiene el pacto colectivo mas no así su fuente de financiamiento, exigiendo de esta manera al gobierno de turno su obligación como parte patronal el pago del pacto colectivo, siendo principalmente los sindicatos de trabajadores del sector público y grupos campesinos, los que mayormente toman estas medidas de hecho.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Antecedentes del sindicalismo.....	1
1.1. Sindicalismo del Siglo XX en Guatemala.....	3
1.2. Legislación de derecho de trabajo en Guatemala.....	11
1.3. Contexto social del sindicalismo	13

CAPÍTULO II

2. Análisis jurídico de las acciones de hecho de los sindicatos.....	15
2.1. Derecho de manifestación y derecho de libre locomoción.....	27
2.2. Derecho de manifestación.....	30
2.3. Despidos políticos.....	37

CAPÍTULO III

3. Pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el Ministerio de Educación y los sindicatos proponentes, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio.....	41
3.1. Supremacía constitucional.....	43
3.2. Interpretación constitucional.....	47
3.3. Defensa de la Constitución	52
3.3.1. Garantías constitucionales	52
3.4. Caso concreto.....	53
3.4.1. Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Sector Privado	54
3.4.2. Bonificación incentivo	55



3.4.3. Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público.....	55
3.5. Reajuste salarial.....	56
3.5.1. Caso concreto.....	56

CAPÍTULO IV

4. La nulidad de los pactos colectivos por la falta de observancia del Artículo 240 constitucional, aplicada a los trabajadores del Ministerio de Educación....	65
4.1. El presupuesto.....	65
4.2. Ciclo presupuestario.....	67
4.3. Liquidación presupuestaria.....	70
4.4. Ingresos y egresos.....	71
4.5. Egresos.....	75
4.6. Servicios públicos.....	77
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	79
ANEXOS.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	87



INTRODUCCIÓN

El trabajo se realizó tratando el tema del pacto colectivo, debido a que existe un desconocimiento de la mayoría de la población acerca de lo que es un pacto colectivo y se atiende de modo prejuicioso a los sindicatos de igual modo con los derechos emanados de los pactos colectivos, se tiene la percepción que a los sindicalistas solo les interesa un beneficio económico y no formar buenos ciudadanos al servicio del país puesto que el magisterio está íntimamente relacionado con la formación de ciudadanos, lo que hace que las organizaciones magisteriales tengan relevancia y gran influencia en la vida de la sociedad; los sindicatos son una forma de organización de los trabajadores que se fundan con el objetivo del perfeccionamiento personal logrando de esa manera una retribución justa y digna, teniendo por finalidad mejorar las condiciones en que se presta la relación de trabajo siendo un medio para mejorar esas condiciones la negociación de pactos colectivos.

Estos grupos, al verse ignorados por las autoridades, tergiversan de hecho los derechos de los trabajadores contenidos en la legislación ordinaria, como lo son: la huelga, paro y suspensión de contratos de trabajo; exigiendo de forma violenta el cumplimiento con lo anteriormente acordado, ¿son estos actos legales? y si lo son ¿llenan los requisitos que la ley establece?.

De la misma manera, fue necesario confrontar los derechos constitucionales de reunión y manifestación; con los derechos de entrar permanecer y transitar en el territorio nacional; puesto que no solo los sindicalistas magisteriales sino también otros grupos inconformes tergiversan y abusan de estos derechos.

El objetivo general de la tesis fue, indagar aspectos económicos, sociales, así como reivindicaciones de la época represiva del país en que se cimenta el origen de la negociación de los diferentes pactos colectivos de igual manera las soluciones de la administración pública para salir del aprieto en que si diera el caso no tengan la solvencia para el pago de los diferentes pactos colectivos, poniendo énfasis en el del sector educacional del país.



Lo anterior ameritó la siguiente hipótesis: la tendencia del Magisterio Nacional Gobierno de la República de Guatemala en estipular aumentos salariales a los maestros, sin tener percepción del impacto que estos tienen a las finanzas del Estado a largo plazo puesto que no se contempla la forma en que estos deben ser financiados.

El contenido de la investigación está desarrollado de la siguiente manera: en el capítulo I, se documenta la forma en que se desarrolla el sindicalismo en Guatemala básicamente durante el Siglo XX; en el capítulo II, se desarrollan las acciones de hecho de los sindicalistas, analizando a profundidad con la legislación si este grupo trasgrede o no alguna norma legal; en el capítulo III, se analiza la nulidad de los pactos colectivos por la falta del requisito contenido en el Artículo 240 Constitucional enfocándose en el suscrito con el Ministerio de Educación; y, en el capítulo IV, se analizó de una forma dócil el presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el año 2013.

Se utilizaron las técnicas de investigación de análisis del discurso, por medios jurídicos y de observación, con el objeto de determinar su situación legal en Guatemala; logrando un estudio profundo acerca del tema.

Las teorías en que se cimenta el proyecto están contenidas en el derecho laboral, así como en el derecho constitucional esto debido a la necesidad que se tuvo para la protección de los derechos que se le confiere al trabajador. Durante la investigación se utilizaron los métodos analítico, histórico y documental.

El trabajo se concluye señalando que es necesario que se analicen de forma separada los diversos pactos colectivos del sector público para verificar si se adecuan a la realidad económica del Estado para su viabilidad, de igual manera comparar los diversos pactos colectivos en especial con los del sector privado para llegar no solo a acuerdos económicos sino hacer más cómoda la relación laboral.



CAPÍTULO I

1. Antecedentes del sindicalismo

Desde la revolución industrial hay evidencia que los primeros sindicatos radicados en Londres querían compartir sus experiencias con sus compañeros franceses, hacia el año de 1834 enviaron un mensaje hacia ellos expresando esa emoción; colegas y amigos los ideales no deben dividirse entre lagos y ríos que representan fronteras entre naciones debemos ponernos en contacto con todos los trabajadores del mundo para que esos ideales se materialicen en mejores condiciones para laborar, se persigue la unión de los trabajadores a través de sindicatos y mejoras a través de pactos colectivos. Entre los antecedentes que dieron origen al sindicalismo se encuentran:

- Emigración de los trabajadores del campo a la ciudad, formando masas de trabajadores asalariados, el problema de la inmigración no es solo la falta de trabajo en el interior del país. Influye que el país haya sido formado de esa forma.
- La creación de clases sociales, que generó conflictos entre sí; desde ya se puede desprender que la lucha sindical no solo persigue reivindicaciones ni mejoras a las condiciones de trabajo, si no la lucha tradicional de clases antagónicas, es deber de los sindicatos luchar por dichas reivindicaciones, no solo para sí mismas si no para la sociedad en sí.

Para el año de 1945 “la Federación Sindical Mundial introdujo los siguientes principios.

- La unificación de todas las organizaciones sindicales del mundo.



- Ayuda en forma solidaria para organizar en sindicatos a los trabajadores de los países menos desarrollados”.¹

Se entiende por sindicato según lo estipula el Artículo 206 del Código de Trabajo: “Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente (trabajadores independientes), constituida exclusivamente para el estudio mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes”. En este sentido el Código de Trabajo hace referencia directa a los sindicatos campesinos los cuales se desenvuelven en el campo agrícola y ganadero, es innegable la relación que tiene este sector con la historia, economía y el producto interno del país.

El desconocimiento de la historia colonial de Guatemala, es en parte lo que desencadenó la represión en el país orientada al sindicalismo, además es una de las bases del racismo y la discriminación existente.

Mario López Lavarre, define cuatro etapas, a lo que se refiere al sindicalismo en Guatemala; siendo la primera las asociaciones sin carácter de lucro, al amparo del derecho general de asociación. En los que los fines que se proponen se limitan al socorro, auxilio mutuo y al estudio, no persiguen fines reivindicativos, ni se planteaban la lucha de clases; siendo el Código Civil el que regulaba las relaciones laborales como contrato de locación de servicios, hacia el año de 1910 la relación

¹ De Leon, Julio Celso. **El movimiento sindical guatemalteco en 1995**. Pág. 10



entre la Federación Americana del Trabajo y la Confederación Regional Mexicana, se constituye la Confederación Obrera Panamericana.

1.1. Sindicalismo del Siglo XX en Guatemala

La década de 1920 a 1930 entre los gobiernos de José María Orellana y Lázaro Chacón tuvieron las características que eran formadas por masas proletarias de tipo artesanal, del tipo obrero de pequeños talleres, en sus objetivos estatuarios y en sus programas de acción suelen mezclarse las reivindicaciones laborales con los planteamientos de política racial, lo que dificulta su reconocimiento legal y de sus actividades, en esta época ocurren huelgas y conflictos, siendo la más destacada que logró llegar a tener algún beneficio para los trabajadores la de los Ferrocarriles de Centro América que en 1920 logra que se acceda a la mayoría de sus demandas.

En 1924 la International Railways of Central América acude al gobierno y como desde luego, interviene desbaratando la huelga. Más adelante se desarrollará que el sector comercio organizado de Guatemala presentó un amparo ante la Corte de Constitucionalidad, exigiendo al gobierno que se garantice la libre circulación de sus productos aduciendo idénticas pretensiones, solo que en otro contexto el de exigir al gobierno medidas represivas en contra de movimientos sindicales como ocurrió en la década de los 1920 y 1930 del Siglo XX; eso sin poner énfasis en la etapa del del sindicalismo en Guatemala después de la contrarrevolución de 1954.

Entre las conquistas logradas durante la década de los años 1920 y 1930 del Siglo XX; resalta que la jornada ordinaria fuera de ocho horas, el marco legal es el Decreto 843



del cinco octubre de 1923 que restringe el derecho de huelga al prohibirla para servicios públicos y análogos.

En 1926 se declara punible la paralización, suspensión o interrupción voluntaria de cualquier servicio público de correo, telégrafos y ferrocarriles y otros análogos y de los particulares destinados a satisfacer las necesidades perentorias del público, fue hasta el derrocamiento de Jorge Ubico Castañeda, que no existió nada respecto al sindicalismo en Guatemala durante el espacio de 14 años las palabras sindicato, obrero, huelga, derechos laborales, pliego de peticiones quedan proscritas del vocabulario coloquial, y quienes tienen la imprudencia de pronunciarlas automáticamente se convierten en comunistas.

Las anteriores experiencias obreras tuvieron la reacción encolerizada de los patrones de empresas norteamericanas y guatemaltecas, la inexistencia de garantías laborales por un período de un poco más de una década después de la gesta revolucionaria de octubre que tomó las corrientes en las cuales fueron concebidas las organizaciones sindicales altamente politizadas. Durante el segundo período del sindicalismo en Guatemala tuvo entre sus principales características la organización masiva de los campesinos que tiene lugar a partir de la emisión de la Reforma Agraria.

Los gobiernos que rigen el país por primera vez impulsan con sinceridad y entusiasmo una política nacional de defensa y desarrollo del sindicalismo, sin embargo esta favorable actitud gubernativa alienta un movimiento sindical de arriba para abajo ateniendo a recibir la protección de autoridades, lo cual redundaba en cierta inconsistencia que se hace sentir con la caída de Jacobo Árbenz Guzmán y los años que siguieron, uno



de los mayores opositores del gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán fue el Arzobispo Mariano Russell Arellano que en sus predicas condenaba a los comunistas y a los gobiernos revolucionarios.

De esa manera la iglesia católica condenaba al comunismo por la sustitución de una divinidad que acurre al socorro de la humanidad por la del Estado, y estaba en desacuerdo a las corrientes liberales por la falta de moralidad en las relaciones comerciales en el que solo existe un interés material, buscaba constituir organizaciones sindicales que postulara sus principios de doctrina social, de esa cuenta siendo el primer secretario general de la Central Única, en 1944 un conocido devoto católico Víctor Manuel Gutiérrez.

La Confederación General de Trabajadores de Guatemala planteó entre sus principales objetivos, “luchar por el bienestar e intereses de los trabajadores y campesinos, mantener la unidad sindical y luchar por la unificación y solidaridad de todos los trabajadores de América y del Mundo”² El primero de mayo de 1947 entra en vigor el primer Código de Trabajo de Guatemala, Decreto 330 del ocho de febrero de 1947, y en materia de sindicatos contiene restricciones fundamentalmente para la organización de los campesinos. Regula el derecho de sindicalización, contratación colectiva, el derecho de huelga, se reestablece la reinstalación

² <https://wikiguate.com.gt/confederacion-de-trabajadores-de-guatemala>. (Consultado: 10 de junio de 2021)



obligatoria y nacen la Inspección General de Trabajo, el Departamento Administrativo de Trabajo y los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

El autor señala como tercera etapa del sindicalismo en Guatemala la Contrarrevolución de 1954 también llamado Plan de Tegucigalpa del 24 de diciembre de 1953. Carlos Castillo Armas había prometido respetar el derecho de libre sindicalización siempre que fuera absolutamente apolítico y que no fomentará la lucha de clases, no era de extrañar que al subir al poder hiciera lo contrario.

Las características de las organizaciones sindicales se van haciendo con serias restricciones y tropiezos, represión en todas sus gamas, desde el despido masivo, la lista negra, hasta el secuestro, la tortura y la muerte de dirigentes. Como consecuencia las asociaciones profesionales son inestables muchos sindicatos inscritos luego desaparecen los sindicatos inactivos y superan a los activos, existe libertad sindical formal en la letra muerta de la ley pero negada en la realidad.

Durante los primeros años de la contrarrevolución la represión a la clase trabajadora es tan severa que prácticamente no se registra un solo conflicto colectivo la estrategia de debilitar el movimiento sindical era la prioridad, esta vez al encontrarse el país convulsionado por la ingobernabilidad y con un contexto internacional desfavorable a las organizaciones.

Es en el gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes, donde se empieza a configurar la actitud que hasta la actualidad es la característica de la mayoría de los gobiernos siendo la conducta de la corrupción más resaltante que la represión.



El apoyo del gobierno norteamericano a sus empresas transnacionales como consecuencia de la inestabilidad e ingobernabilidad del gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes, que interpretaba que la crisis estaba fortaleciendo a los grupos organizados, los que demandaban espacios políticos que podrían retomar la beligerancia así también el temor por la penetración del comunismo a través del movimiento sindical a raíz de la revolución cubana en 1959. Después de la ola de terror vivido por el movimiento sindical algunos sindicatos y federaciones optaron por no tener vínculos o dependencias con organizaciones internacionales denominándose independientes.

Para finales de la década de 1970 y principios de 1980 los dirigentes sindicales debieron tomar la trascendental decisión de optar por su participación sindical entre el exilio forzado por la represión masiva o, a través de la legalidad de sus sindicatos, continuar con la lucha. La mayoría de los dirigentes prefirió continuar al frente de sus organizaciones lo cual tuvo el resultado esperado; son muy pocos los sindicatos en Guatemala que no tienen a un dirigente que haya sido asesinado o secuestrado.

Los dirigentes que buscaron respiro en el exilio son pocos si se comparan al gran número de desaparecidos, la tendencia en América Latina fue que la mayoría de los líderes sindicales prefirieron huir de sus países y buscar refugio en otros lo cual les permitió a los sindicatos en sus etapas de reorganización una recomposición más ágil con el retorno de sus líderes, algunos de ellos con una gran experiencia en lo que se refiere a movimientos sindicales menos polarizados.

En Guatemala los activistas o líderes sindicales escogieron el martirio en vez del exilio, es menester recordar que la represión que se tuvo en el gremio sindical guatemalteco



ha sido producto de su vinculación directa e indirecta o supuesta con grupos guerrilleros del país.

En 1973 el gobierno reúne a los maestros de primaria de toda la República donde la reunión es aprovechada para organizar un planteamiento de mejora de salarios; el movimiento inicia con paros hasta alcanzar el paro total, el gobierno pretende debilitar el movimiento dándoles largas al asunto con estudios económicos, el Frente Nacional Magisterial agota su paciencia cuando el gobierno anuncia tablas de aumento general para toda la burocracia. Por segunda vez en el año el Frente Nacional Magisterial va a huelga, involucrando el movimiento a la casi totalidad de maestros de primaria en toda la República lo que representaba cerca de 19000 profesores.

Con altibajos se llega a un arreglo con mediación de la Oficina Nacional de Servicio Civil obteniéndose aumentos salariales del 24% y 16% el miércoles ocho de agosto de 1973 el magisterio vuelve a clases siendo el triunfo rotundo porque por primera vez durante la administración del presidente Carlos Arana Osorio se logró plenamente sus objetivos por vías de hecho.

Algunas de las principales razones por las que se puede explicar la debilidad y división del movimiento sindical de aquella época y que se refleja en la actualidad son el sector económico conservador con el respaldo del gobierno, siempre han considerado al movimiento sindical como el foco principal de una amenaza que restringe su derecho a gestión empresarial. La ausencia por parte de los gobiernos de turno de una política de libertad sindical provocó que las centrales internacionales estimularan las confrontaciones entre las diferentes organizaciones.



Hacia la década de 1980 se encontraba un sindicalismo creciente en el sector privado pero con débil presencia nacional, enfrentando al gobierno y al sector privado con denuncias nacionales e internacionales sobre la situación política, económica, social y laboral influenciado ideológicamente por el sindicalismo internacional que frenaba cualquier intento de unidad.

En el período de 1986 a 1990, el gobierno demócrata-cristiano fomentó la supuesta apertura y libertad sindical y la dualidad de organizaciones sindicales principalmente en el sector público atomizando y debilitando al movimiento.

Lo anterior, contribuyó al conformismo, pasividad e indiferencia de los trabajadores, además como ya fue mencionado, la reproducción de las discrepancias ideológicas por sus correlaciones internacionales abortaba intentos de unidad. Entre los problemas del movimiento sindical de ese periodo, se mencionan:

1. En el sector privado se encontraba el 81% de las organizaciones sindicales; los cambios en la relación laboral hacen que los puestos fueran polivalentes o multifuncionales, teniéndolos bajo controles mayores de evaluación limitando el libre ejercicio de los trabajadores a sus derechos laborales ante una evidente falta de respeto a las leyes laborales.
2. La elite económica exigió reformas a la legislación laboral bajo la pretensión de flexibilidad laboral y atracción a inversión extranjera, el cual no era más que otra cosa que una aplicación de Códigos Civiles y mercantiles, haciendo retroceder a las normativas de inicios del Siglo XX que regulaban el trabajo como mercancía.



3. Crecimiento insostenible del sector de la economía informal.
4. Nuevas modalidades de relaciones laborales a consecuencia de la flexibilidad laboral.
5. Falta de democracia sindical.
6. Falta de conocimiento de los principios a los cuales se fundaron los sindicatos.
7. Falta de participación política por parte de los sindicatos como representantes del proletariado oprimido y de sus demandas sociales.
8. Carencia de una política de formación sindical.
9. Los dirigentes sindicales solo buscan su beneficio individual.
10. Las acciones de hecho únicamente buscan beneficios económicos a corto plazo y no formas de resolver los problemas de fondo.
11. Desempleo.

Durante la década de 1990 no solo el sector privado ha privado de derechos que gozan los trabajadores, si no que ha sido el propio Estado a través de contratos civiles por servicios profesionales o técnicos los cuales se estima que desde el año de 1996 al año 1998 34000 plazas fueron suprimidas mediante la suposición de mala fe de estos contratos.



En la actualidad hablar de sindicato es considerado como sinónimo de destrucción de empresas, nido de haraganes, términos despectivos que se escuchan en las conversaciones como producto de una educación antisindical, de la síntesis anterior puede suponerse que las marchas y los bloqueos en las carreteras tienen un significado reivindicativo de abusos que se tuvo durante una época represiva en el país.

1.2. Legislación de derecho de trabajo en Guatemala

Desde la Reforma Liberal de Justo Rufinos Barrios, Guatemala ha tenido cinco Constituciones, a lo que se refiere en materia laboral en cada una se innovó o se dieron atrasos en legislación laboral, el cual tiene más importancia después de que el derecho del trabajo fue reconocido como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948; la corriente social de la Constitución de 1945 tiene mayor relevancia debido al momento histórico que atravesada el mundo.

Durante la promulgación de la Constitución de 1956 la discusión se enfocó en temas como la invocación de Dios en el preámbulo; la reincorporación de Belice al país o; el sueño de la Federación Centroamericana, temas que surgen de forma espontánea en primer plano por líderes políticos en tiempos de crisis, tal parece que 70 años después se puede hablar de la misma clase de líderes políticos y una sociedad parsimonia como la de aquella época.

El derecho laboral se refiere o se enfoca a limitar la acción sindical al tema económico prohibiendo su intervención en política, se eliminó la legislación laboral vigente, así como la supresión de los derechos de los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado,



las cuestiones patronales del nuevo régimen se vieron reflejadas en el Decreto Presidencial 670 que se promulgó antes de entrar en vigencia la Constitución. Se inspira en una cruzada continental contra el comunismo declarando así punible cualquier asociación comunista ya sea individual o colectiva y prohíbe cualquier estructura de grupos que ejerzan de común acuerdo o en subordinación con entidades fuera del país que promulguen la idea del comunismo.

El golpe de Estado de 1963 en el que el gobierno de facto, centralizó los poderes en su persona y ejerció desde el punto de vista técnico una dictadura, siendo una Constitución marcadamente anticomunista, el Decreto que legalizaba el pronunciamiento se argumentaba que la República se hallaba al borde de un conflicto interno como resultado de la subversión permanente que han propiciado sectores procomunistas el cual se había asentado de manera preocupante para la ideología del gobierno de la época.

Defendía el liberalismo de forma evidente, tomando como base que el Estado debe apoyar y estimular la libertad de empresa, tal parece que desde 1965 ya existe un tratamiento especial para un determinado sector comercio del país no así para el sector comercio pequeño y no organizado, trata de forma cuidadosa al régimen partidario que se orientaba al control por parte del poder público lo cual se ve reflejado en requisitos inofensivos pero que refleja una forma de encubrir órganos de control.

La caída de la Unión Soviética en 1991 así como la llegada de los gobiernos liberales a Nicaragua, hace que la presunta amenaza comunista en la región disminuya, así como la represión tan severa dando lugar a una nueva era constitucional quedando como rezago la apatía, el chantaje y el miedo como legado de aquella época.



1.3 Contexto social del sindicalismo

La interacción que se da entre patronos y trabajadores, donde los patronos únicamente velaban por sus intereses provocó la natural defensa de los trabajadores que tuvieron que recurrir ante tan severa represión acudir a medios indirectos para obtener mejoras en las condiciones del trabajo como la creación de sociedades civiles.

Los grupos inconformes que no lograban formar asociaciones civiles formaban uniones momentáneas y ocasionales que ejercerían presión suficiente para obtener mejoras en las condiciones de trabajo, que es la tendencia que se ve en las medidas de hecho tomadas por los sindicalistas en el país. La calificación histórica que se le da a esta clase de grupos sindicalistas es de hongos o setas que nacen de súbito, con ocasión de una huelga, creados exclusivamente con ese objeto y desaparecen con ella, siendo este el fin inmediato del sindicalismo, no así su fin mediato que ve al futuro siendo la visión de sociedades fundamentadas en pilares de justicia social.

Siendo esta una finalidad de carácter político, la participación activa en actividades políticas no es una pretensión de grupos sindicales. Gran Bretaña fue el primer país en suprimir el delito de coalición en 1824 antes que Karl Marx empezara con su estudio de modelo económico comunista, lo cual evidencia más el grado de atraso y prejuicio. Guatemala reconoce la libertad sindical la cual está reconocida por el ordenamiento jurídico con presencia en todas las actividades productivas del país con excepción al sector comercio donde está ausente desde el año de 1950.





CAPÍTULO II

2. Análisis jurídico de las acciones de hecho de los sindicatos

El 27 de julio de 2011, las organizaciones sindicales magisteriales han manifestado en declaraciones públicas ante distintos medios de comunicación escrita, radial y televisiva su intención de paralizar el país en distintos puntos estratégicos, con el objetivo de que se apruebe los préstamos y la ampliación presupuestaria del Ministerio de Educación. No siendo la primera ni única vez que se han tomado medidas de hecho para presionar a los gobiernos, para que se aumente el presupuesto asignado al Ministerio de Educación para cubrir las obligaciones contraídas.

En este sentido, se puede establecer cómo se normarían las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. En primer término en el Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Guatemala se indica: “Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades”. Estas disposiciones propias hacen referencia a que el Ministerio de Educación se rige por el Decreto 1485.

En el Código de Trabajo, Artículo 191 se estipula: “Las relaciones entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el estatuto de trabajadores del Estado; por consiguiente, dichas relaciones no quedan sujetas a las disposiciones de este código”. Así también en el Artículo 192: “El estatuto de los trabajadores del Estado regulará todo lo relativo a su



selección, promoción, traslado, permuta suspensión y remoción, y las obligaciones, derechos y prestaciones que les corresponda”.

Cuando se hace la comparación, el Ministro de Educación es un puesto político nombrado por el presidente y muchas veces no llega a estar los cuatro años en el cargo, mientras su contraparte el presidente del sindicato mayoritario del magisterio tiene más de 20 años de dirigirlo, lo que evidencia una ventaja política y de astucia a favor del presidente del sindicato mayoritario en comparación no solo con el ministro si no con el presidente.

Los sindicatos magisteriales lejos de incluir a todo el gremio de maestros tanto del sector público como privado de un pacto que los dignifique a todos, solo toma en cuenta a los que dan un servicio a la administración pública, tal como lo establece el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y Trabajadores de dicho Ministerio en el Artículo 5: “LOS TRABAJADORES. Para el efecto del presente pacto, se comprende como trabajadores a la totalidad de personas individuales que presten sus servicios al MINEDUC, en virtud de nombramiento contrato o relación de trabajo”.

Se define el termino de servidor público como: “Quien desempeña alguna de las funciones públicas, el órgano o persona que pone en ejercicio el poder público”.³ Tanto la Ley de Servicio Civil como el referido pacto colectivo toman como servidores públicos

³ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 430



a los maestros, la definición legal de servidor público está contenida en el Artículo cuatro de la Ley de Servicio Civil. La Constitución Política de la República de Guatemala así como en el Código de Trabajo establece la forma en que se regularán las relaciones del Estado con sus trabajadores, en el caso del pacto colectivo se refiere a que la parte patronal la desarrollará el Ministro de Educación.

Así también el pacto colectivo regula que se tomarán en cuenta las disposiciones de interpretación contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, Código de trabajo, Ley de Servicio Civil y Convenios internacionales.

Como se ha venido detallando el presidente del sindicato mayoritario fue quien hizo la convocatoria, se podría pensar a simple vista que es parte de su derecho de huelga pero se trae a colación que además de la significación de económica hacia los maestros, existe un abandono a las escuelas a nivel nacional que no es parte de las exigencias del gremio magisterial.

Una de sus bases en que se apoyan para el reajuste salarial es en el Artículo 214 del Código de Trabajo que estipula: "Son actividades de los sindicatos: (...) c) Velar en todo momento por el bienestar económico-social del trabajador y su dignidad personal".

Cuando se empieza a articular lo que es el derecho de ir o no a de huelga este derecho corresponde a la asamblea general del sindicato, requisito que no fue cumplido en su momento, así también el cuerpo legal define huelga en el Artículo 239 que establece: "Huelga legal es la suspensión legal y abandono temporal del trabajo



en una empresa, acordados, ejecutados y mantenidos pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, previo cumplimiento de los requisitos que establece el Artículo 241, con el exclusivo propósito de mejorar o defender frente a su patrono los intereses económicos que sean propios de ellos y comunes a dicho grupo. Los tribunales comunes deben sancionar de conformidad con la ley, todo acto de coacción o de violencia que se ejecute con ocasión de una huelga, contra personas o propiedades”. Nótese contra personas y propiedades.

Ahora bien se define Huelga como “La interrupción colectiva de la actividad laboral por parte de los trabajadores con el fin de reivindicar ciertas condiciones”.⁴ Hasta ahora diera la apariencia que se está hablando del derecho legítimo de huelga, sin embargo, se especifica huelga salvaje como aquella, que se produce bruscamente o por sorpresa sin cumplir los requisitos legales, en especial el plazo de preaviso.

Se menciona estas dos definiciones de lo que es huelga porque hablando coloquialmente da la impresión de que se está ejercitando un legítimo derecho, sin embargo, incluso la Real Academia Española hace una aclaración en este sentido.

El Artículo 241: “Para declarar una huelga legal, los trabajadores deben: (...) b) Agotar Los procedimientos de conciliación”. En este sentido no se agotó los procesos de conciliación además la norma legal establece la forma en que ésta debe hacerse, El Artículo 70 regula que para ser declarada justa la huelga las causas deben de ser

⁴ <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=NTNCBEWXNDXX24FQ4mub/huelga>. (Consultado: 12 de septiembre de 2016)



imputables al patrono; debe decidirse llevarse a cabo a través de su asamblea general. Artículo 222; el Artículo 239 establece que debe de llevarse de forma pacífica ninguno de los cuatro supuestos se cumple.

Como declaró el presidente del sindicato mayoritario del magisterio guatemalteco paralizar el país, siendo el paro una figura jurídica totalmente diferente que se encuentra regulado en el Código de Trabajo es por ese motivo que se hace la aclaración de paro, en el Código de Trabajo en el Artículo 245: "Paro legal es la suspensión y abandono temporal del trabajo, ordenados y mantenidos por uno o más patronos, en forma pacífica y con el exclusivo propósito de defender frente a sus trabajadores los intereses económicos que sean propios de ellos, en su caso".

Cuando se dice paralizar el país debería ser el patrono, en este caso el Ministerio de Educación, quien debería realizar los plantones, incluso la ley lo desarrolla más en el sentido de que el paro legal declarado justo por dichos tribunales procede el despido de los trabajadores sin responsabilidad para el patrono. Ahora bien ya se entendió lo que es huelga y paro, tanto el paro como la huelga tienen ambos el requisito que los tribunales de trabajo deben dar su visto bueno haciendo referencia a que no se pueden tomar medidas de hecho, en el Artículo 252 se preceptúa que: "Paro justo aquel cuyos motivos son imputables a los trabajadores e injusto cuando son imputables al patrono".

Otra figura relacionada con estos movimientos es la Suspensión de los Contratos de Trabajo contenido en el Código de Trabajo Artículo 65: "Hay suspensión de los contratos de trabajo cuando una o las dos partes que forman la relación laboral deja o dejan



de cumplir parcial o totalmente, durante un tiempo alguna de sus obligaciones fundamentales”.

En este sentido el Artículo 278 del Código de Trabajo establece: “La Inspección General de Trabajo... debe velar porque patronos, trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, Convenios colectivos y Reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro”. Salta a la vista que quien menos se esperaría encontrar en las manifestaciones del magisterio sería a la Inspección General de Trabajo.

Además, el Artículo citado concede al presidente en consejo de ministros la suspensión de una huelga dentro del territorio nacional en forma total o parcial, cuando estime que afecta en forma grave las actividades y los servicios públicos esenciales para el país. Lo anterior se encuentra establecido en el Artículo 243, en este apartado se evidencia la falta de capacidad física del Estado para sujetar al imperio de la ley a el magisterio nacional, al evidenciarse esto se empieza conjeturar que el gobierno de turno al no poder responder en la forma adecuada a este aprieto cederá en cumplir con las exigencias.

No solo es la falta de capacidad del Estado para controlar la situación sino que se evidencia la falta de capacidad para supeditar a sus propios trabajadores teniendo esta calidad de funcionarios públicos, los maestros teniendo esta calidad tendrían responsabilidad penal en el sentido de incumplimiento de deberes contenido en el Artículo 419 del Código Penal. Pacto Colectivo es “El acuerdo, escrito y concluido entre los trabajadores y patronos que tiene por objeto regular las condiciones del trabajo. Las condiciones de trabajo y de la disciplina constituyen al objeto del convenio colectivo.



Objeto al que llamamos laboral, aunque abarque otras materias indirectamente relacionadas”.⁵

Así también el Artículo 7 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y Trabajadores de dicho Ministerio establece: “El propósito general del presente pacto es regular, armonizar y desarrollar las relaciones y los intereses mutuos entre el MINEDUC y sus trabajadores (as)”. Cuando menciona que deben regular las relaciones y los intereses mutuos, esas normas morales y jurídicas que regulan esas relaciones hacen referencia al Reglamento.

En la iniciativa privada por lo general existe un Reglamento interior de trabajo, además de la supervisión que se hace a través de cargos de confianza que tiene el patrono para fiscalizar el buen desempeño de los trabajadores en el ejercicio de sus labores, siendo esta una desventaja que tiene el Ministro de Educación. Se entiende por reglamento: “La colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio”.⁶

El Código de Trabajo establece en el Artículo 60 lo siguiente: “Las reglas de orden técnico y administrativo necesarias para la buena marcha de la empresa; las relativas a higiene y seguridad en las labores... y, en general, todas aquellas otras que se estimen

⁵ López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I**. Pág. 108.

⁶ <https://dle.rae.es/?id=VjD9c3O/reglamento>. (Consultado: 20 de septiembre de 2016)



necesarias para la conservación de la disciplina y el buen cuidado de los bienes de la empresa, debe contener: las disposiciones disciplinarias y procedimientos para aplicarlas”.

Los Reglamentos establecen las normas a que deben sujetarse los trabajadores para la prestación del trabajo, además de las obligaciones contenidas en el Código de Trabajo, otros Reglamentos y demás leyes de trabajo y previsión social, estos se obligan a:

- Realizar sus labores con la eficiencia, cuidado y esmero apropiados y de modo, tiempo y lugar en que se hubiere acordado.
- Guardar buenas costumbres durante la prestación de trabajo.

Además, como lo establece el Código de Trabajo en el Artículo 64: “Se prohíbe a los trabajadores: a) Abandonar el trabajo en horas de labor sin causa justificada o sin licencia del patrono o de sus jefes inmediatos.

La infracción de estas prohibiciones deben sancionarse, para los efectos del presente Código, únicamente en la forma prevista por el artículo 77 inciso h), o, en su caso, por los artículos 168, párrafo segundo y 181 inciso d)”.

El Código de Trabajo de Guatemala no regula de modo adecuado la forma en que se debe regular la relación de trabajo, así también en los citados artículos que se mencionan tampoco lo hace la Ley de Servicio Civil, se hace la observación que la Ley de Servicio Civil actual fue promulgada después del Código de Trabajo y el legislador tomó de modo complementaria la derogada Ley de Servicio Civil.



Se evidencia la necesidad de establecer un Reglamento interior de trabajo, para de manera individualizar a las manifestantes y evitar el abuso que cometen estos grupos, como manifiestan ellos paralizar el país, para después gozar los beneficios que se detallarán en el trascurso del proyecto y de esa misma manera obligarlos a que cumplan con sus obligaciones como trabajadores, además todo esto evidencia que se están violando más normas laborales al abandonar su trabajo.

Se solicitó al Ministerio de Educación por medio de Oficio 9737, si existía algún tipo de Reglamento específico interno donde se regule sanciones, horarios y conducta de los trabajadores de dicho ministerio el cual respondieron en forma negativa. Se hace la observación siguiendo la línea que se lleva que si no se están cumpliendo los presupuestos que desarrolla la Ley de Servicio Civil ni el Código de Trabajo, entonces surge la interrogante ¿cuál es la responsabilidad que se tendría? En tal sentido el Artículo 77 del Código de Trabajo estipula: "Son causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo, sin responsabilidad de su parte:

- a) Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono o los representantes de este en la dirección de las labores. (...)
- c) (...) Cuando el trabajador, fuera del lugar donde se ejecuten las labores y en horas que sean de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono o contra los representantes de éste en la dirección de las labores siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos, se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo.



A cualquier persona con astucia o con mala intención se le podría ocurrir con más razón que los funcionarios públicos están sometidos bajo la Ley de Servicio Civil, por eso es forzoso mencionar que esta ley también prevé la remoción de su cargo, en referencia a esto se trae a la vista la Ley de Servicio Civil en el Artículo 76: (...) “Son causas justas que facultan a la autoridad nominadora para remover a los servidores públicos del Servicio por Oposición, sin responsabilidad de su parte.

1. Cuando el servidor se conduzca durante sus labores en forma abierta inmoral o faculta a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho, contra su jefe o los representantes de este en la dirección de las labores. (...)

6. (...) Cuando el servidor deje de asistir al trabajo sin el correspondiente permiso o sin causa debidamente justificada, durante dos días laborales completos o durante cuatro medios días laborales en un mismo mes calendario. (...)

10. (...) Cuando el servidor incurra en negligencia, mala conducta, insubordinación, marcada indisciplina, ebriedad consuetudinaria, o toxicomanía en el desempeño de sus funciones.”

Las sanciones que prevé el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y Trabajadores de dicho Ministerio se encuentran reguladas en el Artículo 43: “REGULACION Y CLASES DE SANCIONES. En caso de incumplimiento por parte de los trabajadores (as) de las normas y reglamentos establecidos con relación a la prestación del servicio o trabajo se aplicará el régimen disciplinario establecido en la Ley



de Servicio Civil, considerando específicamente las disposiciones del presente artículo y los siguientes. En este contexto, se consideran:

- a) AMONESTACION VERBAL. Que se aplicará por falta leve. La amonestación será formulada en privado sin lesionar la dignidad y derechos de los trabajadores, incluyendo las objeciones o desacuerdos que haya expresado el (la) amonestado.
- b) AMONESTACION ESCRITA. Que se impondrá al trabajador cuando haya merecido durante el mismo mes dos o más amonestaciones verbales.
- c) SUSPENSION SIN GOCE DE SALARIO. Cuando el trabajador hay cometido alguna falta grave, procediéndose de conformidad con lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 74 de la Ley de Servicio Civil.
- d) DESTITUCIÓN. La remoción del trabajador (a), la cual solo podrá efectuarse de conformidad con lo expresamente dispuesto en el Capítulo II del Título IX de la Ley de Servicio Civil y de conformidad con el procedimiento señalado en el numeral 4 del artículo 80 del Reglamento de dicha Ley de Servicio Civil”.

Se hace el análisis que no se manifiesta un interés en el Ministerio de Educación como parte patronal en hacer vigente y positiva las normas citadas de los artículos anteriores, pudiendo ser el caso que por ignorancia de las normas o algún interés directo entre ellos además, la amonestación oral y escrita, no sobresalen como sanciones puesto que no son vinculantes o relevantes a la consiguiente relación de trabajo, tanto el Decreto 1485, la Ley de Servicio Civil, el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y



Trabajadores de dicho Ministerio y el Código de Trabajo prevén la destitución y despido por las acciones citadas, además se evidencia la astucia con que actúa la mayoría de las asociaciones sindicales que únicamente en su beneficio toman en cuenta el Código de Trabajo en el sentido más favorable, más no así en el de regular en forma apropiada la relación de trabajo.

Otro punto importante que se toma muy a la ligera es el horario de entrada de los trabajadores la Ley de Servicio Civil lo regula en el Artículo 64: “Obligaciones de los servidores públicos. ...son deberes de los funcionarios públicos:(...) 7. Asistir con puntualidad a sus labores”.

El Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y Trabajadores de dicho Ministerio lo desarrolla en el Artículo 42: “EL INGRESO A LAS LABORES. Todos los trabajadores (as) están obligados a presentarse puntualmente a sus labores, de conformidad con las jornadas establecidas de conformidad con el Decreto 1485 y la Ley de Servicio Civil y el Reglamento de Trabajo del MINEDUC”.

Al mencionar las citadas normas surge el cuestionamiento ¿Quién es la persona encargada de fiscalizar la entrada y salida de los maestros a clases?, ¿Cuánto tiempo tiene esta persona de estar en el cargo? Se hacia la observación que el presidente del sindicato mayoritario del magisterio guatemalteco ha estado en ese puesto desde hace 23 años, ¿Estará de acuerdo la persona encargada del cumplimiento del horario en no regular la asistencia a labores de los maestros?, ¿Qué tanta autoridad tiene el Ministro de Educación?, puesto que no dura en funciones todo el período.



Al no hacer positivo el pacto colectivo en el sentido de las jornadas de trabajo se vuela a caer al punto anteriormente visto de que no se tiene la capacidad para monitorear la asistencia o no de los maestros ni muchos menos el horario de entrada y salida, entonces el Estado no tiene la capacidad para cumplir con su obligación como patrono, en el sentido del aumento salarial a que se llegó a acuerdo.

El Decreto 1485 que se hace alusión no prevé otro tipo de sanción pero si prevé en el Artículo 42: "Ningún docente podrá ser destituido sin causa plenamente justificada y comprobada legalmente". En síntesis de la Ley de Servicio Civil en relación al acto aludido, en el título séptimo, establece las jornadas y descansos, estableciendo jornada ordinaria y semanal, en el título noveno se establecen los despidos justificados que se vienen haciendo alusión.

2.1. Derecho de manifestación y derecho de libre locomoción

Tal como fue anunciado el viernes 29 de julio de 2011 fueron bloqueados diferentes puntos del país como medida de presión al Congreso de la República de Guatemala para aprobar un préstamo por Q 248,000,000; puesto que el Ministerio de Educación adeuda esa cantidad por motivos de gratuidad a la educación pública el Ministro de Educación las considero de validas, "pero califico que no hay fondos para cumplir con los compromisos contraídos".⁷ Salta a la vista que las manifestaciones revestían de

⁷ Ismatul, Oscar. **Prensa Libre**. Sección de noticias nacionales. Guatemala, Guatemala: Pág. 3



carácter político puesto que tenían como objetivo presionar al Congreso de la República de Guatemala para que se aprobaran los préstamos antes mencionados.

De los cuales Q 82,000,000, servirían para cubrir el aumento salarial, también exigían los desembolsos de la gratuidad para las escuelas que no han sido entregados por lo que 3000 establecimientos no contaban con energía eléctrica especialmente los del suroccidente del país.

El presidente de la Cámara de Comercio de Guatemala en reiteradas ocasiones manifestó, “que los bloqueos en las carreteras provocan pérdidas a la economía del país por más de Q 100,000,000, razón por la cual acudió a la Corte de Constitucionalidad a solicitar un amparo por el cual pretende que se ordene al gobierno utilizar la fuerza para retirar a los manifestantes que bloquean la vía pública”.⁸

Mientras se bloqueaban las principales carreteras del país se formó una mesa de diálogo integrada por el magisterio, las autoridades de los Ministerios de Educación, Finanzas y diputados del Congreso de la República de Guatemala, después de la reunión que duró varias horas el presidente del sindicato mayoritario manifestó que no estaban conformes con lo ofrecido por lo que las clases quedaban suspendidas a nivel nacional, hasta que los legisladores hubieran aprobado el préstamo de \$ 265,000,000, para apoyo a educación y salud, siendo más que evidente la actitud de rebeldía y prepotencia de las asociaciones sindicales magisteriales.

⁸ Avendaño, Marco. **Al día**. Sección Historias al día. Guatemala, Guatemala: Pág. 3



La Corte de Constitucionalidad, otorgó amparo al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, luego de solicitar el apercibimiento del Presidente, Ministro de Gobernación y Policía Nacional Civil para actuar ante los bloqueos efectuados por las asociaciones magisteriales. “La resolución de los magistrados fue garantizar los derechos de manifestación y de libre locomoción en las carreteras del país”.⁹ Se podía manifestar en la calle, pero debía existir libre tránsito en las mismas.

Otro punto importante que se destaca en el amparo interpuesto es que la amenaza de vulneración a los derechos constitucionales denunciados aún persiste, pues constantemente se ha continuado con bloqueos de carreteras y vías de acceso, sin que las autoridades impugnadas cumplan con su deber de garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos, limitándose a ejercer el papel de simples espectadores y permite la obstrucción de las vías.

El presidente en este caso giro las instrucciones pertinentes al Ministro de Gobernación para que diera estricto cumplimiento a lo ordenado, con la finalidad que se respetara el Estado de derecho y el libre ejercicio de manifestación; asimismo, para que se mantenga el orden público, se debe instar para que se agote el diálogo y mantener el derecho de locomoción, por lo que queda en evidencia que los derechos fueron respetados y que las manifestaciones se llevaron a cabo sin ningún contratiempo.

⁹ García, Enrique. **El Periódico**. Sección actualidad. Guatemala, Guatemala: Pág. 3



2.2. Derecho de manifestación

El derecho de manifestación contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala, se refiere a hacer de conocimiento a otra persona algo que afecta, la definición jurídica así lo hace: “Los actos humanos voluntarios o involuntarios, se consideran incluidos en la primera de esas cualidades, los hechos ejecutados con discernimiento, intención y libertad”.¹⁰

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce el derecho de reunión y manifestación en el Artículo 33: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión y de manifestación pública no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados; y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público”.

Vuelve a destacar que incluso la norma constitucional remite la importancia de que el derecho a manifestarse debe ser una autoridad competente la que las regule, ya se analizó la huelga, el paro y la suspensión de contratos de trabajo, pero por ser una actividad que se realiza en lugares públicos, se remite a la Ley de Orden Público, lo cual evidencia la falta de carácter laboral que tiene las medidas de hecho tomadas por los sindicalistas.

¹⁰ Ossorio Manuel. **Op. Cit.** Pág. 557



La Ley de Orden público, En el Artículo 1 Establece lo siguiente: “Se aplicará en casos de invasión del territorio nacional, de perturbación grave de la paz, de calamidad pública o de actividades contra la seguridad del Estado”.

Mientras se indica en el Artículo 8: “... el Decreto de Estado de Prevención, no necesita de aprobación del Congreso, ...durante ella podrá el Ejecutivo, tomar las medidas siguientes: (...) 2) Fijar las Condiciones bajo las cuales pueden ejercitarse los derechos de huelga o paro, o prohibirlos o impedirlos cuando tuvieren móviles o finalidades políticas;” es necesario recordar que tienen carácter político cuando se orientan a presionar al Congreso de la República de Guatemala. Por prevención se entiende como aquellas medidas necesarias para evitar los daños preferentemente en su fuente de origen, antes que contrarrestar posteriormente sus efectos negativos.

En el amparo interpuesto ante la Corte de Constitucionalidad en primera instancia se alegaron la violación a los derechos de protección de la persona, la libertad, la seguridad, la salud, la paz, la libertad de industria, comercio y trabajo. En ningún momento se menciona la Ley de Orden Público; ni siquiera en declaraciones de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad.

Si estos actos no encuadran con la huelga el paro y tampoco encuadra con la libre manifestación definida en el referido Artículo ocho de la Ley de Orden Público ¿Qué sucede con las manifestaciones? Parece desconcertante que los diputados del Congreso de la República de Guatemala, el Ministro de Educación, Ministro de Finanzas Públicas, Presidente de la República con todos sus asesores, El Director de la Policía Nacional Civil e incluso el presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas



Comerciales, Industriales y Financieras, se les haya olvidado o no tomaron en cuenta que existe una normativa de rango constitucional como lo es la Ley de Orden Público.

Si estas acciones están al margen de la ley entonces se estaría cayendo en una responsabilidad penal. Entre los delitos que encuadrarían se traen a alusión los siguientes:

Artículo 391: "Terrorismo. Comete el delito de terrorismo quien con la finalidad de alterar el orden constitucional, el orden público del Estado coaccionar a una persona jurídica de derecho público, nacional o internacional, ejecutare acto de violencia. Atentare contra la vida o integridad humana, propiedad o infraestructura, o quien con la misma finalidad ejecutare actos encaminados a provocar incendio o a causar estragos o desastres ferroviarios, marítimos, fluviales o aéreos".

Como se ha venido detallando durante el capítulo es la forma prepotente en que se conduce supuestos líderes sindicales, de esa forma se atiende la siguiente definición de terrorismo: "Actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos".¹¹

Artículo 392: "Intimidación pública. Quien, para infundir temor público, causar alarma o suscitar tumultos o desordenes, haga estallar petardos o cualquier otro artefacto análogo, o utilice materias explosivas o amenazare públicamente con un desastre de peligro común".

¹¹ <https://dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc/terrorismo>. (Consultado: 29 de marzo de 2019)



Artículo 394: “Instigación a delinquir. Quien públicamente, instigare a cometer un delito determinado”

Artículo 395: “Apología al delito. Quien públicamente, hiciere la apología de un delito o de una persona condenada por un delito”. Apología se entiende como: “Discurso de palabra o por escrito, en defensa o alabanza de personas o cosas, la del crimen o delito consistirá en defender o alabar hechos delictivos, lo cual configura actitud punible”,¹² de esa forma recordando que las organizaciones sindicales magisteriales tienen influencia en las relaciones sociales y políticas del país.

Es por eso que, fue tan importante desglosar la norma laboral por que la cuestión no termina solo en el Código Penal. También abarca la Ley Contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 3: “Conspiración. Comete el delito de conspiración quien se concierte con otra u otras personas con el fin de cometer uno o más delitos de los enunciados en el presente artículo (...) e. 4) Terrorismo”.

Otros delitos relacionados con las acciones de hechos por los sindicalistas magisteriales son: Reuniones y Manifestaciones Ilícitas contenido en el Artículo 397, Incumplimiento de deberes, como se detalló anteriormente, así como lo contemplado en el libro tercero del Código Penal en lo que se refiere a las faltas Artículo 494 inciso seis, es por ello que

¹² Ossorio Manuel. *Op. Cit.* Pág. 80



fue tan necesario desglosar la legislación en materia laboral para no tomar a la ligera las acciones de hecho de los sindicalistas magisteriales.

Hay personas que se amparan bajo el derecho de libre manifestación, para exigir aumentos salariales que el Estado de Guatemala no está en la condición de cumplir. Como se puntualizó anteriormente no existe un Reglamento interior que regule las relaciones de trabajo de los maestros con el Ministerio de Educación, en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, en el Artículo 77 solamente se regula la puntualidad y asistencia.

Directores de varios Centros de Educación Media coincidieron en que no están de acuerdo con las manifestaciones, ya que existe un compromiso del gobierno para cancelarles Q 248,000,000.

“El gremio magisterial es muy complejo, dijeron algunos docentes, al referirse que en el departamento de Guatemala quienes apoyan a Acevedo son los del nivel primario. El lunes, los dirigentes departamentales decidirán qué acciones desarrollaran para presionar al Organismo Legislativo expreso el dirigente, por lo que no descartan continuar con bloqueos a nivel nacional”.¹³

Se tiene conocimiento que la mayoría de docentes que integran la mayoría de asociaciones sindicales magisteriales del país, son graduados de los institutos públicos

¹³ García, Enrique. *El Periódico*. Sección de noticias nacionales. Guatemala, Guatemala: Pág. 6



siendo la idea de desacato a la autoridad e indisciplina inculcada desde temprana edad además que es inculcado en un sector muy delimitado.

Patricia Moreno vocera del Ministerio de Educación declaró el 30 de julio de 2011 en el matutino El Periódico que se enviaron notificaciones a los más de 32000 centros públicos de toda la República, en la que se informó que no se han suspendido las clases, añadió que los supervisores departamentales iniciaron un monitoreo, constatando que en la mayoría de establecimientos se desarrollaron las clases con normalidad.

El presidente del sindicato mayoritario indicó que continuarían en asamblea permanente y que tenían previsto paralizar nuevamente el país, con el apoyo de cinco organizaciones como la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina.

Cuando anunciaron que iban a tomar acciones para presionar, esas medidas fueron la ocupación el Ministerio de Educación el martes dos de agosto de 2011, “Como medida de presión para que el congreso desentrampe la agenda legislativa y sean aprobados los préstamos, la Asamblea Nacional Magisterial tomó ayer por la tarde las instalaciones del Ministerio de Educación. El paro magisterial fue parcial, ya que las clases fueron normales en 14 departamentos, según datos aportados por las autoridades educativas”.¹⁴

Cuando se habla de asamblea permanente no existe una definición jurídica en la legislación como tal, por ello en la siguiente definición de forma separada se establece

¹⁴ Moctezuma, Wendy. **Siglo 21**. Sección de noticias nacionales. Guatemala, Guatemala: Pág. 4



el significado de asamblea permanente como: “Junta, reunión de varias personas para discutir y deliberar sobre cuestiones comunes”,¹⁵ y por permanente se entiende según el mismo diccionario: “Sin limitación de tiempo. Se reunieron en sesión permanente”.¹⁶

Es más que evidente que las acciones están fuera de contexto legal, sin embargo, ¿qué se puede hacer ante estos abusos?, se mencionó acerca de la terminación de los contratos de trabajo pero la ley prevé la sanción económica a los sindicatos, contenida en el Código de Trabajo Artículo 213: “Son penas imponibles a los sindicatos:

- a) Multa, cuando de conformidad con este Código se hagan acreedores a ella; y
- b) Disolución de los casos expresadamente señalados en este capítulo”.

Además se prevé la responsabilidad personal para los miembros del comité ejecutivo en los casos que violen alguna norma legal.

En este caso ni se acudió a los tribunales para que se declarase legal ni justa la huelga lo cual trae aparejada la terminación de contratos de trabajo, pero si fuera el caso en que la huelga hubiera sido declarada ilegal como lo establece el Artículo 244 del Código de Trabajo: “... el Tribunal debe fijar al patrono un término de veinte días durante el cual esté, sin responsabilidad de su parte, podrá dar por terminados los contratos de trabajo de los laborantes que holgaren. Las mismas reglas rigen en los casos de huelga de hecho o ilegítima”, es evidente que se incumplió lo regulado en la legislación.

¹⁵ <https://dej.rae.es/lema/asamblea>. (Consultado: 29 de marzo de 2019)

¹⁶ <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=SfNax8j/permanente>. (Consultado: 30 de marzo de 2019)



Durante la indagación que se realizó en la investigación en lo concerniente a Convenios internacionales, únicamente se encontró el Artículo ocho del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Libertad Sindical.

Es necesario tomar en cuenta que estas acciones fueron realizadas en el año 2011 siendo este año electoral; para finalizar esta sección, mediante el Decreto Número 13-2011 del Congreso de la República de Guatemala se acordó un préstamo al Banco Centroamericano de Integración Económica por \$ 265,000,000.00. Por un interés de uno por ciento anual durante los próximos 15 años; la calidad en la educación en el país cuesta \$ 17,843,333.33 o lo que es igual a Q134,538,733.30 anuales al pueblo de Guatemala adicionales al 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto general del Estado, que exige la Ley Nacional de Educación en el Artículo 89.

2.3. Despidos políticos

Durante la investigación de campo que se realizó se tuvo acceso al expediente de Amparo Número 108-2006, en el cual se intentó la destitución de Joviel Acevedo Ayala por considerar que estaba cobrando su salario como servidor público del Ministerio de Educación pero no se encontraba prestando sus servicios profesionales en virtud que su trabajo era desempeñado por otra persona, en el despacho superior del Ministerio de Educación se inició investigación en contra del maestro de educación primaria y activista social así también se intentó la destitución de su persona. En la presente investigación se concluyó que los hechos que se estaban afirmando eran verídicos por lo que se llevó a cabo formulación de cargos que regula el Artículo 79, inciso 1), Ley de Servicio Civil.



El 10 de marzo de 2006, el Ministerio de Educación, como autoridad nominadora, en expediente de fallas del servicio contra Joviel Acevedo Ayala, dictó resolución en la cual se declara que existe causa justa de despido.

En este caso la Corte de Constitucionalidad no permitió la destitución de puesto, debido a que la ley protege la sindicalización de los trabajadores tanto del sector público y privado citando lo siguiente:

Se indica en el Código de Trabajo Artículo 209: “los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato” además lo contenido en el Artículo 223: “(...) d) Los miembros del Comité Ejecutivo gozan de inamovilidad en el trabajo que desempeñen durante todo el tiempo que duren sus mandatos y hasta 12 meses después de haber cesado en el desempeño de los mismos”. Otra norma citada fue el Artículo cuatro de la Ley de Sindicalización y Regulación de Huelga para Trabajadores del Estado.

La Corte de Constitucionalidad en este caso determinó que Joviel Acevedo Ayala estaba desempeñando sus funciones como presidente del Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala y por eso no estaba desempeñando sus labores como maestro. La observación que se hace al caso es que no fue por algún plantón, sino por la falta de asistencia a sus labores, además de ser un despido selectivo y fue únicamente a su persona, no a otros maestros, el denunciante manifestó que estaba siendo violado su derecho que tiene de defender los derechos humanos, así también su derecho al trabajo como dirigente sindical del gremio magisterial y pide el cese de los actos en contra de él, así manifestó que no había descuidado a sus alumnos puesto que



de su propio peculio ha estado pagando los servicios de otro maestro para que atienda.

Cuando se hizo el llamado de exigir el cumplimiento del pacto colectivo los sindicatos magisteriales hicieron alusión a paralizar el país siendo esta una figura contemplada en el Código de Trabajo lo cual evidencia el buen conocimiento de la legislación que tienen los sindicalistas y grupos análogos, sin embargo como fue del estudio en este capítulo, la forma en que se llevó a la realidad está totalmente distorsionada no solo el paro sino también la huelga y siendo más idealistas el sindicato como figura histórica, el prejuicio de la sociedad guatemalteca de pensar que las personas encargadas del orden no hace nada para supeditarlos a la ley está fundamentado, volcándose inmediatamente a pensar que estos grupos son egoístas que solo les interesa beneficios económicos de forma inmediata el cual los sindicalistas están en su derecho de exigir.

Está fundada la idea que la solución a este caso hubiera sido; la de darle largas al asunto, despedir o incluso detener a los sindicalistas; sin embargo, estas medidas no funcionaron en el pasado, los guatemaltecos quisieran que aquellas reivindicaciones históricas también sean parte de sus exigencias actuales y de esa manera cambiar el prejuicio, chantaje y miedo que se arrastra desde la época represiva.





CAPÍTULO III

3. Pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el Ministerio de Educación y los sindicatos proponentes, firmantes y adherentes de trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio

Se entiende por pacto colectivo, contrato colectivo o convención colectiva: “Todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, o un grupo de empleadores en el que se estipulan cláusulas que habrán de aplicarse a los contratos individuales de trabajo, ya que las partes conciertan condiciones que servirán para regir una actividad”.¹⁷ La definición legal se encuentra contenida en el Artículo 49 del Código de Trabajo, también se encuentra regulado en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales en el Artículo siete.

Para entender el significado de ley profesional entre las partes, la Corte de Constitucionalidad en ese sentido emitió opinión en gaceta 59, expediente 1076-00, página 32, sentencia 31-01-01 “(...) un pacto colectivo de condiciones de trabajo es el celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos o sindicatos de patronos, cuyo fin es reglar las condiciones de prestación de trabajo y materias afines, se le domina ley profesional porque tiene fuerza obligatoria para las partes que lo han suscrito y para todas las personas que en el momento de entrar en vigor, trabajen en la empresa o lugar de trabajo, en lo que les fuere favorable, en

¹⁷ Ossorio Manuel. **Op. Cit.** Pág. 219



ese sentido, un pacto de condiciones de trabajo es un acuerdo colectivo que rige a las partes determinadas por tiempo determinado, denunciabile a sus termino y no está dotado de generalidad”.

Al tener la calidad de ley entre las partes y al estipularse un gasto que es como lo es el aumento salarial debería especificar de dónde se obtendrán los fondos para cubrirlos siendo el caso que no lo establece, es el sentido de la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 240: “Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos”.

Es necesario recordar que el pacto colectivo de condiciones de trabajo nació a la vida jurídica, en ese sentido, debería ser la Procuraduría General de la Nación la que debería declarar la lesividad de esta ley por ser la representante del Estado de Guatemala.

Como se tiene a la vista que nació a la vida jurídica, este acto jurídico entonces debe ser objeto de anulabilidad, el cual se refiere a que si bien un negocio jurídico habiendo reunido todos los requisitos esenciales que le hacen producir sus efectos propios, estos pueden cesar, generalmente con carácter retroactivo, en virtud de acción judicial ejercitada por quien puede alegar los vicios o defectos de que adolece.

Los actos o contratos administrativos que han sido plenamente celebrados y están vigentes no pueden ser simplemente revocados por los órganos administrativos, la declaración de lesividad, no es un acto unilateral del Estado, en el cual a través



de un acuerdo gubernativo dictado por el presidente en consejo de ministros, establece que un acto previamente celebrado lesiona y es perjudicial a los intereses del Estado, de esa cuenta es necesario que acudir a la vía contenciosa administrativa para que se garantice el derecho de defensa.

3.1. Supremacía constitucional

En cada sistema jurídico existe una norma jurídica fundamental u originaria, surgida de la revolución, o conquista, a esta norma por lo general se le denomina ley fundamental o constitución. Su característica es que se encuentra en la cúspide y tiene los procedimientos conforme a los cuales deben ser elaboradas y expedidas el resto de normas del sistema jurídico.

“La norma suprema no es un acto es un principio límite; es decir, una norma sobre la que no existe ningún precepto de superior categoría los actos postreros de aplicación carecen de significación normativa, ya que representan la definitiva realización de un deber jurídico el orden jerárquico de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados. 1. Normas constitucionales, 2. Normas ordinarias, 3. Normas reglamentarias y 4. Normas Individualizadas”.¹⁸

El principio de supremacía Constitucional esta materializado en el Artículo 175, de la Constitución Política de la República de Guatemala. Se indica en el Artículo 44: “Los derechos y garantías que otorga la constitución no excluyen otros que, aunque

¹⁸ García Máñez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 85



no figure expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. Serán ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la constitución garantiza”.

Cuando se trae a colación que es inherente a la persona humana se refiere a los derechos humanos que tiene el hombre por su propia naturaleza y dignidad, y son propios, lejos de hacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados. Tal como lo establece el Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, (...) 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.

Cuando se habla de la discordancia entre supremacía constitucional y Convenios internacionales, la Corte de Constitucionalidad emitió su opinión en la gaceta 43, expediente 131-95, página 47, sentencia 12-03-97: “(...) los tratados y convenios internacionales en cuya categoría encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no son parámetro para establecer la constitucionalidad de una ley o una norma pues si bien es cierto el Artículo 46 de la constitución les otorga preeminencia a esos cuerpos normativos sobre el derecho interno”.

En síntesis, lo único que hace es establecer que si se diera el caso de que una norma ordinaria de ese orden entre en conflicto con una o varias normas contenidas en Tratado



o Convenio internacional prevalecerían estas últimas pero eso no significa, como se dijo, que las mismas no pueden utilizarse como parámetro de constitucionalidad, por consiguiente, en lo referente a este punto debe declararse que no se da la violación a ninguna norma de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Constitución es clara en el sentido de que el trabajo es un derecho humano, y no puede disminuirse de ninguna forma, además el Convenio de Viena en la PARTE III, SECCION I. Artículo 26 indica que: “PACTA SUNT SERVANDA Todo tratado en vigor obliga a las a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Guatemala está obligado no solo a respetar las leyes laborales sino también a velar por su cumplimiento.

Es necesario comprender siguiendo el estudio que se lleva, que la Constitución no confiere derechos absolutos sobre algo y existen excepciones a los derechos, incluso aquellos otorgados en la Constitución.

Se nombrarán cuatro casos de estas excepciones en la legislación guatemalteca siendo la primera: La prisión por deuda contemplado en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 17: “No hay delito ni pena sin ley anterior, no son punibles las acciones u omisiones que no estén calificadas como delito o falta y penados por ley anterior a sus perpetración. No hay prisión por deuda”.

En contrapeso se encuentra el Artículo 242 del Código Penal: “Negación de asistencia económica... será sancionado con prisión de seis meses a dos años...”; otro ejemplo a la excepción a la regla es el Artículo 358 A: “Defraudación tributaria. ... El responsable de este delito será sancionado con prisión de uno a seis años...”; en materia penal



el último ejemplo es el contemplado en el Artículo 272: “Apropiaciones indebidas... Será sancionado con prisión de seis meses a cuatro años y multa de cien a tres mil quetzales”.

En el capítulo anterior se hizo énfasis en detallar que los derechos tienen un límite y no son absolutos, en ese sentido la Corte de Constitucionalidad en gaceta 25, expediente 68-92, página 22, sentencia 12-08-92, resolvió: “(...) esta corte advierte que los derechos individuales contenidos en la parte dogmática de la constitución, no se conciben en forma absoluta, sino que las libertades están sujetas a la ley, la que establece los límites naturales que dimanar del derecho real e incontrovertible de que el individuo vive en un régimen de interrelación”.

Los derechos otorgados a las personas contenidos en la parte dogmática de la Constitución no son dados en forma absoluta debido a que demasiada libertad dada en forma particular y no es posible en virtud de que todas las personas se conciben iguales en libertad y derecho. En tal caso se estaría dando preferencia a una persona. Además son limitantes en cuanto a su desarrollo y ninguna Constitución puede conceder libertades sin sujeción a la ley; se asimila que esta establece los límites naturales que devienen un hecho natural o acto de las personas e incontrovertible de que el individuo vive en sociedad, en un régimen de interrelación.

El derecho de portación de armas de fuego contemplado en el Artículo 38 de la Constitución Política de la República de Guatemala, también ha sido objeto de análisis e interpretación por parte de la Corte de Constitucionalidad, esto en el sentido que no

se conciben derechos absolutos. El proyecto de investigación no tiene por objeto abatir los derechos que se han logrado a través de luchas sociales como bien se definieron en el capítulo uno, lo que se busca es reivindicar el verdadero sentimiento del sindicalismo, en las mejoras en la prestación del trabajo, y cambiar la mentalidad que tiene la población en que los sindicatos solo buscan un beneficio económico.

3.2. Interpretación constitucional

Ya se expuso acerca de la excepción de la ley; que debe responder no solo a criterios personales sino al bien común en el sentido que funcionen para todos, lo que no se comparte es la incorrecta interpretación que se hace a la Constitución, amparándose en el principio de supremacía constitucional.

Se vocifera que son absolutos; y no se toma en cuenta la totalidad de la norma, en una ocasión el presidente del sindicato mayoritario manifestó que para no aplicar los beneficios contenidos en el pacto colectivo el presidente debía de reformar la Constitución, entonces surge una interrogante ¿qué se entiende como interpretación de la ley?.

Por interpretación de la ley se concibe como: “Es el texto de la norma, para averiguar su sentido y aplicarla correctamente, teniendo en cuenta las circunstancias históricas en las que la norma ha adquirido vigencia”,¹⁹ “Interpretar la ley consiste en averiguar,

¹⁹ Duran y Lalaguna, Paloma. **Notas de teoría del derecho**. Pág. 178



investigar y explicar su sentido, medir su extensión con el objeto de llevar a cabo una correcta aplicación”.²⁰

Se explica el sentido de interpretación de la ley: “Consiste en considerar a las leyes como un conjunto de normas jurídicas debidamente unificadas por la finalidad que, con ellas se trata de realizar de tal manera que están vinculadas entre sí y forman un sistema coherente y unificado”,²¹ es en esta definición de interpretación de la ley donde nace el principio hermenéutico que más adelante se detallará.

La Ley del Organismo Judicial en el Artículo 10 Interpretación de la ley: “Las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Cuando una ley es clara, no se desatenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu. El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes de la misma, se podrán aclarar, atendiendo al orden siguiente:

- a) A la finalidad y al espíritu de la misma;
- b) A la historia fidedigna de su institución;
- c) A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas;
- d) Al modo más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho”.

²⁰ Carnelutti, Francisco. **Derecho procesal civil y penal**. Pág. 21

²¹ Pallares, Eduardo. **Diccionario de derecho procesal civil**. Pág. 446



Seguendo esa línea debe tomarse en cuenta el principio hermenéutico de interpretación de la Constitución que deben interpretarse en forma armónica sin contradecirse entre sí, la cual la Corte de Constitucionalidad en gaceta 18, expediente 280-90, página 99, sentencia 19-10-90 lo define de la siguiente manera: "(...) el principio hermenéutico de que la constitución debe interpretarse como un conjunto armónico. En el significado de que cada parte debe determinarse en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que con que en pugna a las distintas cláusulas del texto".

En gaceta 57, expediente 16-00, página 71, también aparece mencionado el principio hermenéutico que se ha venido desarrollando, así también el principio de unidad. Se ha venido hablando no solo de una interpretación armónica de la Constitución sino también de la forma en que la Corte de Constitucionalidad en reiteradas ocasiones ha hecho notar que ha resuelto conforme a estos.

La interpretación judicial o jurisprudencial es: "La que se realiza por los jueces y magistrados en el ejercicio de la función jurisdiccional, es una exigencia general de la aplicación del derecho. Esta presenta una particular importancia cuando procede de un órgano jurisdiccional de alta jerarquía; (es decir en este caso concreto la Corte de Constitucionalidad) se refiere a aquellos que tienen potestad de sentar jurisprudencia, por medio de la cual intentan establecer un criterio uniforme en la aplicación del derecho".²² En este sentido se empezaría a desarrollar el concepto de jurisprudencia;

²² Lastra Lastra, José Manuel. **Fundamentos del derecho**. Pág. 95.



que es conocida como doctrina legal y se entiende por jurisprudencia, la doctrina emanada de los tribunales al aplicar las leyes a un caso concreto.

La jurisprudencia se refiere a que los conflictos planteados en los tribunales de justicia, al final del proceso, producen cosa juzgada, que deben ser acatados por los jueces sin discusiones.

En el Artículo 11 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo Suscrito entre el MINEDUC y los Sindicatos Proponente, Firmantes y Adherentes de Trabajadoras y Trabajadores de dicho Ministerio establece: “Las partes convienen que para la Interpretación del presente pacto se observarán obligatoriamente los siguientes principios o normas:

- 11.1 La interpretación de las normas dubitativas u oscuras se realizará siempre, con fundamento en la naturaleza tutelar del Derecho del Trabajo y previsión Social.
- 11.2 Para efectos del sub-inciso que precede se tomarán en cuenta principalmente las disposiciones aplicables sobre interpretación contenidas en: 1) La Constitución Política de la República de Guatemala; 2) Código de Trabajo, 3) la Ley del Servicio Civil y 4) Convenios Internacionales, ratificados por Guatemala.
- 11.3 En el proceso de interpretación de las normas oscuras o dubitativas se aplicarán siempre los principios básicos que informan el derecho de trabajo:

La Titularidad;



La Irrenunciabilidad de los derechos;

La Imperatividad; El Realismo y Objetivo”.

Los principios que se vienen haciendo alusión se definen de la siguiente manera:

- Tutelar de los trabajadores, puesto que trata de compensar la desigualdad económica de estos, otorgándoles una protección jurídica preferente.
- El derecho de trabajo constituye un mínimo de garantías sociales, protectoras del trabajador, **irrenunciable** porque aunque el trabajador firmare algún documento en el que renunciare algún derecho este será nulo de pleno derecho, así también debe desarrollarse con las estrictas posibilidades del patrón.
- Es imperativo por que las normas laborales son de cumplimiento forzoso tanto para trabajadores como patrones.
- El derecho de trabajo es un derecho realista y objetivo; lo primero porque estudia al individuo en su realidad social y considera que para resolver un caso determinado en base de una bien entendida equidad, es indispensable enfocar ante todo la posición económica de las partes y lo segundo porque su tendencia es de resolver lo diversos problemas que con motivo de su aplicación surjan con criterio social y en base hechos concretos y tangibles.

Siempre siendo tutelar del trabajador el Código de Trabajo señala cómo debe interpretarse en el Artículo 17: “Para los efectos de interpretar el presente código sus reglamentos y demás leyes de trabajo, se debe tomar en cuenta, fundamentalmente, el



interés de los trabajadores en armonía con la conveniencia social”. En ningún momento se hace renunciar a los trabajadores de los derechos adquiridos en el pacto colectivo, ni tampoco constituye ningún tipo de represalias contra los trabajadores para el ejercicio de los derechos que les otorga la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código de Trabajo, sus Reglamentos y demás leyes de trabajo o previsión social.

3.3. Defensa de la Constitución

El concepto de defensa de la constitución se entiende como: “Las garantías son medios técnicos jurídicos, orientados a proteger las disposiciones constitucionales cuando estas son infringidas, reintegrando el orden jurídico violado”.²³

3.3.1. Garantías constitucionales

El concepto de garantía constitucional se ha entendido como sinónimo de instituciones a las que se otorga rango constitucional para darle mayor jerarquía y protegerlas contra cambios legislativos anárquicos. En América Latina, se ha creído indispensable incluirlas en la Constitución para darle una jerarquía especial y defenderlas contra presiones de los poderes públicos económicos y sociales, así como de los vaivenes legislativos partidistas.

La finalidad del amparo consiste en otorgar protección a los particulares contra la violación de los derechos consignados con motivo de actos emanados de los

²³ García Laguardia, Jorge Mario. **La defensa de la Constitución**. Pág. 24.

organismos del Estado y en algunos casos de particulares. Se define como garantías constitucionales: “Aqueellas que se cumplirán y respetarán los derechos que ella consagra, tanto en lo que se refiere al ejercicio de los de carácter privado como al de los de índole pública”.²⁴

Existen dos clases de inconstitucionalidad la de caso concreto y la inconstitucionalidad de carácter general. La primera resuelve la inaplicabilidad al caso específico de la ley declarada inconstitucional. Y la segunda declara que una ley no puede nacer a la vida jurídica o es necesario su derogatoria por que contradice a la Constitución.

Se trae a colación el concepto de garantías constitucionales porque al no concederse los beneficios contenidos en pactos colectivos a cualquier persona podría ocurrírsele que estos son contrarios a la Constitución o violan el derecho fundamental de asociarse por parte de magisterio nacional.

3.4. Caso concreto

El pacto colectivo de condiciones de trabajo del Ministerio de Educación fue acordado por las partes el seis de febrero de 2013, se toma en cuenta que fue negociado entre el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de Guatemala y el Ministerio de Educación como parte patronal.

²⁴ Ossorio Manuel. *Op. Cit.* Pág. 434



Entre los derechos que se adquieren por el pacto colectivo se mencionan, con base

Artículo 9 del mismo:

- Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Sector Privado.
- Reglamento para el Goce del Período de Lactancia.
- Se Declara el Día de la Madre el 10 de Mayo de cada año.
- Bono Incentivo.
- Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público.
- Asueto laboral el 26 de abril de cada año con motivo del día nacional de la secretaría.

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

“Recompensa que los patronos dan voluntariamente a sus empleados en ocasión de ciertas festividades, generalmente las navideñas y de año nuevo”.²⁵ El espíritu de este beneficio es asistir a los padres de familia con ocasión a los gastos que generalmente se hacen con motivo del inicio del ciclo escolar.

²⁵ **Ibid.** Pág. 60



3.4.2. Bonificación incentivo

Por bono se entiende que es una tarjeta, vale u otro documento, para que el portador pueda cambiarlo por dinero. En este caso el documento es una ley y la cantidad para cambiarse es de Q 250.00, esta prestación fue creada durante el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo y modificada por el Decreto Número 37-2001 siendo casi 30 años de que esta prestación no es parte de mejoras por el sector sindicalizado del país en beneficio no solo de ellos sino de toda la clase trabajadora del país.

De la legislación anteriormente citada el que más atañe su mención es el Artículo 11 de la Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Sector Privado: “Los patronos o empresas que no estén en posibilidad económica de otorgar el aguinaldo en todo o parte a sus trabajadores, deben probarlo por medio de declaración jurada”.

3.4.3. Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público

También conocido coloquialmente como Bono 14 es una prestación obligatoria que los patronos deben pagar a sus trabajadores, las leyes laborales regulan que esta prestación debe de ser del 100% al salario ordinario que los trabajadores perciben o a la proporción del salario recibido cuando no cumplan el año completo de labores. Dicha prestación se hace efectiva durante la primera quincena del mes de julio de cada año, el Bono 14 se estableció mediante el Decreto Número 42-92 del Congreso de la República de Guatemala, durante el gobierno del presidente Jorge Serrano Elías, y con Edmond Mulet como presidente del Congreso de la República de Guatemala.



La ley establece que dicha prestación es independiente al aguinaldo que se paga a fin de año, se establece que se aplicarán supletoriamente, según se trate de trabajadores del sector privado o del sector público, y en todo lo que no lo contradiga, esto en referencia a que el patrono puede probar que no está en condiciones de pagar dicha prestación mediante una declaración jurada.

3.5. Reajuste salarial

“Es el ajuste legal del salario para mantener actualizado su valor”.²⁶ El reajuste se hará de forma escalonada además se debe de aplicarse sin exclusión alguna a todos los trabajadores sindicalizados o no, ya sea docentes o del área administrativa de forma escalonada en la forma detallada siguiente.

3.5.1. Caso concreto

El 15 de enero de 2013 se empezó a negociar el pacto colectivo que se viene haciendo alusión, se manifestó a la ministra que se estaba negociando con el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala. La denominación formal que se le hace es hoja de ruta, que fue suscrita por el entonces presidente, dentro de los aspectos más importantes, destaca el reajuste salarial de un 30% para todo el personal que labora en el Ministerio de Educación de cualquier nivel jerárquico sin exclusión alguna.

²⁶ <https://dej.rae.es/lema/aumento-salarial-anual>. (Consultado: 18 de marzo de 2020)



El referido reajuste salarial fue indicado públicamente por el presidente el cual está programado otorgarse durante los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015, distribuido en un ocho, 10 y 12% respectivamente. En términos monetarios para el presente ejercicio se tiene proyectado que el reajuste salarial tendría un costo estimado de Q 649,000,000.00, para el ejercicio fiscal 2014 de Q 811,300,000.00 y para el ejercicio fiscal 2015 Q 973,570,000.00.

En virtud de lo expuesto, en este caso se solicitó opinión favorable a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas que tiene por función someter a consideración los requerimientos de recursos financieros a periodos para cumplir con la ejecución de los diferentes programas y proyectos, al analizar el pacto colectivo hace la observación que el Ministerio de Educación al hacer el cálculo de lo estimado no tomó en cuenta a los trabajadores administrativos únicamente a los maestros.

El Ministerio de Finanzas Públicas justificó el gasto para el desarrollo del país, hizo la reflexión al Ministerio de Educación para dar cumplimiento a los compromisos, esto a través de la priorización de asignaciones desarrollando intereses mutuos entre las dependencias centrales y direcciones departamentales de educación.

Es insólito que el mismo Ministerio de Finanzas Públicas mencione que debe dar prioridad a los compromisos contraídos por el pacto colectivo y no a la precariedad de las escuelas a nivel nacional, hace la aclaración que si no cuenta con espacios presupuestarios, ni recursos financieros, para atender los beneficios mencionados no adquiere el compromiso de asignar recursos adicionales, para los siguientes ejercicios fiscales.



En el Oficio de la Dirección Financiera 82-2013 del Ministerio de Educación, de fecha 15 de enero de 2013, del expediente 2013-4439 al 21 de enero de 2013, La Dirección Técnica del Presupuesto manifestó que desde el punto de vista presupuestario, si el Ministerio de Educación dispone de los espacios presupuestarios, recursos financieros y atiende lo expuesto en el apartado de análisis de la presente, continúe con el trámite legal correspondiente del proyecto de pacto colectivo de condiciones de trabajo que se estaba negociando entre el Ministerio de Educación y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala.

El análisis que hace la Dirección Técnica del Presupuesto es solamente concretar en dinero cuanto representaría el valor del pacto colectivo, sin detenerse a analizar cuantos empleados tiene el Ministerio de Educación, cuánto es el valor de los salarios de cada uno; en el pacto colectivo se incluyen todos los trabajadores del Ministerio de Educación incluyéndose a la ministra en ese entonces de conformidad con el Acuerdo Ministerial de la Dirección de Recursos Humanos 1031-2014, poniéndose en entre dicho la imparcialidad del carácter patronal que tiene la ministra.

En relación al desempeño y rendimiento laboral de empleados públicos así como el de la Ministra de Educación, el Reglamento de la Ley de Servicio Civil en el Artículo 44: Evaluación del desempeño y rendimiento laboral señala: "Se establecerá un Programa de Evaluación del Desempeño y Rendimiento Laboral, que servirá de base para ascensos, capacitación y adiestramiento, incrementos salariales, traslados y permutas".

Siendo evidente la incapacidad de la ministra al desempeñar su cargo, no debería gozar de dicho beneficio. No siendo ni ético ni acorde a la realidad del país este beneficio.



Puesto que “Guatemala registra 52.8% de habitantes en pobreza y pobreza extrema. Además el Instituto Nacional de Estadística señala que 6,300,000 de personas conforman la población económicamente activa en Guatemala y de esas, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2014, 4,035,118 tienen un empleo en el sector informal y solo 2,096,877 en el sector formal, lo que deja en evidencia la precariedad y la falta de protección para la clase trabajadora.

Además se hace referencia a que en años anteriores no se ha llegado a la meta fiscal, tomando la evasiva que es el Ministerio de Educación el encargado de verificar de dónde se va obtener esos recursos, para cumplir con las obligaciones contraídas, a opinión del autor, los analistas de la Dirección Técnica del Presupuesto son ineptos en el ejercicio laboral que desempeñan, no existe un estudio económico financiero, ni de campo para justificarlo, con simplemente verificar la inquina de los sindicalistas, para que se les otorgue el aumento salarial debiera ser suficiente para dar su opinión negativa.

Después de la opinión favorable que hizo la Dirección Técnica del Presupuesto el proyecto paso a la Oficina Nacional de Servicio Civil siendo función de la misma, modificar o dejar sin efecto la aplicación de bonos y cualquier beneficio monetario a los puestos de la presidencia y vicepresidencia de la República, ministerios, secretarías, dependencias e instituciones del Organismo Ejecutivo, así como de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado y para el efecto, previamente se debe contar

²⁷ <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/guatemala-retrocede-en-combate-a-la-pobreza>. (Consultado: 5 de septiembre de 2016)



con la opinión financiera favorable de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

Siguiendo el proceso administrativo que siguió el pacto colectivo, el siguiente paso fue a la Oficina Nacional de Servicio Civil la forma en que se pronunció al respecto fue que el Ministerio de Educación había emprendido un proceso de negociaciones con representantes sindicales para alcanzar acuerdos sobre aspectos fundamentales, la Oficina Nacional de Servicio Civil incluyó a todo el personal que se encontraba bajo los renglones presupuestarios 011 personal permanente y 022 personal por contrato, que incluye a los puestos directivos temporales y a los puestos de técnico especializado en telesecundaria; así como para los puestos administrativos y docentes con cargo al renglón presupuestario 021 personal supernumerario, en el desarrollo de actividades para garantizar a los trabajadores condiciones que les permitan atender sus necesidades básicas para mejorar su nivel de vida y el de su familia, consecuencia de los compromisos asumidos en esa ley profesional.

En tal sentido se volvió a recalcar la necesidad del Ministerio de Educación como responsable y garante del cumplimiento de los compromisos asumidos en la negociación colectiva puesto que se habían agotado los procedimientos administrativos y legales necesarios para la implementación del beneficio económico objeto de las presentes diligencias.

Mediante la resolución D-2014-0317, de referencia del Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas 2014-II-063 de fecha 25 de marzo de 2014, se aprobó la solicitud presentada por el Ministerio de Educación, en lo



que se refiere a la asignación de un incremento del 10% sobre el salario inicial, segundo para formalizar el otorgamiento del incremento, el Ministerio de Educación debía emitir el acuerdo interno que regule las normas, metodología y procedimientos para su aplicación, conforme lo establece en el Artículo siete del Acuerdo Gubernativo Numero 543-2013.

De ahí se puede entender la actitud permisiva de parte de la mayoría de los ministros de educación y de la totalidad de los mismos de consentir los pactos colectivos; puesto que como se dijo anteriormente serán beneficiados por el pacto colectivo, esto sumado a que es un grupo de presión hasta cierto punto grande y bastante organizado, que al llegar a acuerdos con el presidente en turno manifiestan su apoyo a este, aunque no lo tengan de la mayoría de la población, se podría decir que les sale más barato pagar un pacto colectivo, que cumplir con su obligación de darle el cinco por ciento que le corresponde a la Universidad de San Carlos, sumado a esto que la universidad no siempre está alineada al gobierno de turno.

El Acuerdo Gubernativo 116-2014 reforma el Acuerdo Gubernativo 549-2013 en el que se aprobaron los sueldos básicos para el magisterio nacional, con el cual se homologa el pacto colectivo y establece los salarios del Ministerio de Educación, para fines didácticos se puede establecer que se especifica seis tipos de profesores con sus respectivos salarios; más pagos a cátedras que se detallarán a continuación:

- Puestos de nivel de educación preprimaria Q 3,255.00, más el porcentaje de clase que corresponda a docentes contemplados en el Artículo 12 del Decreto Número 1485 del Congreso de la República de Guatemala.



- Puestos del nivel de educación primaria Q 3,255.00, más el porcentaje de clases que corresponda a docentes, de la misma manera las personas que ocupen puestos de director profesor que no posean en el mismo nivel de educación título diploma o catalogación se les asignará un sueldo de Q 3,176.00 y no tendrán derecho al porcentaje escalonado.
- Los docentes que se encuentren catalogados como empíricos devengarán el sueldo inicial de Q 3,176.00.
- Cuando el docente se encuentre catalogado en el puesto de maestro especializado en educación rural Q 3,205.00.
- Puestos en el nivel de educación post primaria devengarán según el número de cátedras semanales, el sueldo base que se detalla en la siguiente escala, más el porcentaje que corresponda según la clase escalonaría respectiva.

Con lo estipulado en el Artículo 48 del Decreto Número 1485 referente a puestos en los niveles de educación secundaria y normal así como vocacional y técnica, por una clase semanal en el Ministerio de Educación será de Q 118.00, en el Ministerio de Cultura y Deportes de Q 97.00, hasta llegar a las 29 clases semanales con un sueldo de Q 3,242.00 para el Ministerio de Educación, Q 2,813.00 para el Ministerio de Cultura y Deportes. El catedrático especializado tiempo completo equivalente a 30 períodos semanas de Q 3,247.00 para el Ministerio de Educación y Q 2,910.00 para el Ministerio de Cultura y Deportes, para los puestos de educación física



De lo anteriormente señalado se recalca el hecho de que para el año 2014 la entonces Ministra de Educación gozaba de un salario de Q 17,500.00, más los beneficios que le otorga el referido pacto colectivo; aguinaldo, bono catorce, bono incentivo, además del beneficio del ocho, 10 y 12%.

De la misma manera mediante Acuerdo Gubernativo 359-2012, se acordó el salario mínimo para el año 2013 que para los trabajadores era de Q 2,171.25, siendo el salario mínimo para los trabajadores de las maquilas más bajo Q 1,996.25, siendo estos trabajos formales, de esa manera se hace del conocimiento que la Ministra de Educación gana por concepto de bonificación producto del pacto colectivo un salario mínimo del área de maquilas.

En síntesis, el pacto colectivo de condiciones de trabajo es una ley vigente puesto que nació a la vida jurídica y obliga a las partes a cumplirlo, el Ministerio de Educación tiene la voluntad como parte patronal de cumplirlo, sin embargo, no se tiene la solvencia para hacer positiva el carácter de ley que tiene el pacto colectivo, ante la exasperación grupos sindicales, siguiendo la forma en que se manejan, interpretan normas constitucionales sin tomar en cuenta aspectos doctrinarios y legales de la misma.

Pareciera que existe una confabulación para convenir la aprobación del pacto colectivo puesto que ni el Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas Públicas, ni la Oficina Nacional de Servicio Civil se tomaron el tiempo para analizar el alcance de la aplicación del pacto colectivo, es evidente que lo último que se persigue, como establece el considerando segundo, condiciones que les permitan atender sus necesidades básicas. Así también surge la interrogante: ¿Debería haber alguien



responsable de las consecuencias a largo plazo de estos convenios?, ¿A qué se llama o se le considera prioritario?, de la misma manera lo más importante del referido pacto colectivo es que no se adecua a la solvencia del Estado ni atiende el abandono estructural que tienen las escuelas públicas a nivel nacional. Es necesario mencionar que los salarios a los maestros están dentro del contexto de la realidad del país, además que los sindicalistas están en su derecho de pedir un aumento salarial y estas medidas de hecho es la única forma en que estos grupos y la sociedad en general son tomados en cuenta.



CAPÍTULO IV

4. La nulidad de los pactos colectivos por la falta de observancia del Artículo 240 constitucional, aplicada a los trabajadores del Ministerio de Educación

Como bien se ha estado analizando durante el desarrollo de la investigación la superación del derecho del trabajo a través de remuneraciones con carácter económico no fue visto con buenos ojos durante la mayor parte del Siglo XX en el país, siendo el enfoque que se les dio como respuesta a los trabajadores organizados la represión. Sin embargo, intentar ignorar esas peticiones no fue la solución, el problema social que se da es cuando efectivamente se van a cumplir los compromisos económicos y no existe solvencia por parte del Estado para cumplirlos, se revisará cómo surge esa discordancia puesto que, los fondos para cumplirlos se tienen proyectados en el presupuesto del Estado.

4.1. El presupuesto

Se presentará de una forma comprensible cómo se elabora el presupuesto, los aspectos básicos que norman su elaboración, así como la problemática que existe en relación a la adquisición de fondos. Se entiende por presupuesto: “La previsión de ingresos y programación de gasto durante un determinado período efectuados por cualquier ente que desarrolle una actividad financiera, ya sea administración”,²⁸ para el caso concreto el pago del pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito en el año 2013.

²⁸ <https://dej.rae.es/lema/presupuesto>. (Consultado: 8 de septiembre de 2016)



El presupuesto sigue una serie de lineamientos entre los que se encuentran las normas constitucionales que asignan de forma obligatoria las siguientes:

- Escuela Nacional de Agricultura, cinco por ciento del presupuesto del Ministerio de Agricultura, (Artículo 79).
- Universidad de San Carlos, cinco por ciento de los ingresos ordinarios del total del presupuesto, (Artículo 84).
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, cero con setenta y cinco décimos porcentuales de ingresos ordinarios (Artículo 91).
- Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes, cero con setenta y cinco décimos porcentuales de los ingresos ordinarios para educación física, deportes escolares y no federados, (Artículo 91).
- Consejos regionales y departamentales, deberán recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del gobierno central, (Artículo 229).
- Municipalidades, 10% de los ingresos ordinarios, (Artículo 229).

Cuando se menciona de la rigidez del presupuesto se está haciendo referencia a que un alto porcentaje de los recursos presupuestarios ya tienen un destino específico y que por tal motivo no se cuenta con recursos adicionales para emprender nuevas acciones, esta rigidez deviene de preceptos constitucionales y de otras leyes específicas, ampliando en relación a este tema, se pronuncian la Superintendencia de



Administración Tributaria, Contraloría General de Cuentas, Registro Nacional de Las Personas, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, entre otras.

4.2. Ciclo presupuestario

Se entiende por ciclo el conjunto de operaciones que se repiten ordenadamente en un delimitado tiempo por instituciones que tienen una función específica dentro de éste, en el caso del presupuesto las siguientes:

- **Formulación.** Siendo la fase en la cual las distintas instituciones planifican y realizan sus anteproyectos de presupuesto que engloban sus requerimientos financieros para generar los productos y resultados finales que los habitantes recogen a través de prestación de servicios públicos.

En esta fase participan todas las instituciones del Estado, en consideración de distintas variables proporcionadas por el Banco de Guatemala, y la Superintendencia de Administración Tributaria se elaboran las estimaciones de ingresos a partir de los cuales proyecta el presupuesto de ingresos y egresos para el próximo ejercicio fiscal de las distintas instituciones. En base a esas estimaciones se calcula el máximo de gasto para cada una de ellas, de acuerdo a sus anteproyectos, así como la forma de financiamiento de las mismas, en las que se define los ingresos ordinarios, préstamos, donaciones así como ingresos privativos de las instituciones.

Esta etapa fase se lleva a cabo a mediados del mes de abril con la dirección de la formulación presupuestaria, después las distintas instituciones presentan sus



anteproyectos, el 15 de julio de cada año al completarse el proyecto de presupuesto el mismo se lleva al Congreso de la República de Guatemala a más tardar el dos de septiembre fecha en la cual concluye la formulación presupuestaria.

- Discusión y aprobación. Cuando se presenta el proyecto de presupuesto al congreso para su aprobación, modificación o no aprobación, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, en la cual se reúnen no solo los representantes de las entidades públicas sino también organismos que de cierta forma tengan interés en el mismo. Como parte del proyecto de investigación se tuvo la apreciación del ex alcalde de un municipio de Sacatepéquez, en el cual hacía alusión que, en esta etapa se facilita negociar conductas fuera del margen de la ley para que aprobarán un proyecto. Los funcionarios públicos debían dar algo a cambio para ser aprobados; puestos de trabajo a familiares o personas muy allegadas o proyectos a determinadas empresas.

Luego se emite el dictamen correspondiente con el cual traslada el proyecto al pleno del congreso, para que apruebe, impruebe o modifique el proyecto de presupuesto, siguiendo el proceso para un proyecto de ley, si se diera el caso de aprobar se emite el Decreto de aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, sin embargo, de no aprobarlo, entra a regir el presupuesto del año anterior.

El referido Decreto, además, hace alusión de los montos de ingresos y egresos del presupuesto y hace referencia a los impuestos, tasas y arbitrios de su financiamiento, contempla normas o disposiciones legales relativas a la ejecución



presupuestaria que son complementarias a las que establece la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta etapa inicia el dos de septiembre y concluye el 30 de noviembre.

- Ejecución. “Es una institución procesal por medio de la cual se hace efectivo el gasto previamente contemplado en la norma, para el cumplimiento de determinados proyectos”.²⁹ De lo anterior se infiere que una vez emitido el Decreto que contiene la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año correspondiente, se empieza a ejecutar el dinero, poniendo en práctica sus proyectos, traducidos estos en resultados y programas para el alcance de metas, en la prestación de los servicios que se brindan a la población.

Parte de esa ejecución, en el Organismo Ejecutivo, se da a través de fondos rotativos que son la disponibilidad de efectivo del Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Tesorería Nacional y sitúa a cada una de las instituciones del Estado dependientes del Organismo Ejecutivo. Con el objetivo de contar con los recursos financieros para cubrir gastos urgentes de funcionamiento y de poca cuantía, se constituye un solo fondo por institución al año, el cual se opera de manera revolvente, efectuando rendiciones y reembolsos parciales. La Tesorería Nacional es una dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas que tiene por función principal el agenciar la liquidez del tesoro público, conforme las entradas de capital percibidos por el Estado, asistiendo a la moderación y saneamiento de la hacienda, garantizando la

²⁹ Ossorio Manuel. *Op. Cit.* Pág. 359



disponibilidad de los fondos del Estado de acuerdo a los ingresos percibidos, manteniendo un ritmo constante en la ejecución del presupuesto.

4.3. Liquidación presupuestaria

Por liquidación se entiende que es la: “Operación que consiste en detallar, ordenar y saldar cuentas una vez determinado su vencimiento”,³⁰ cuando se finaliza cada año, el Congreso Nacional de la República de Guatemala aprueba o no, en forma total o parcial la liquidación presupuestaria tomando como base el informe de la Contraloría General de Cuentas, así como el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos públicos que le son dados al Organismo Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior, siendo la liquidación presupuestaria un documento que da los resultados de la ejecución presupuestaria y los recursos financieros de los proyectos realizados por las instituciones públicas, el cual no constituye parte del ciclo por que la Constitución no establece temporalidad, en este sentido compete por mandato al Ministerio de Finanzas Públicas su realización.

Otro aspecto que no se le da importante relevancia es que las entidades que al 31 de diciembre conserven saldos a favor o a compromisos devengados no pagados deben reintegrarlos sin más trámite a más tardar 10 días después de finalizado el ejercicio fiscal en cuentas del Banco de Guatemala y del sistema bancario nacional que determine la Tesorería Nacional, cobraría relevancia indagar que lo asignado a las instituciones sea

³⁰ Ibid. Pág. 562



solamente lo necesario para su funcionamiento y no caer en incentivos que no se tiene la solvencia para pagar.

4.4. Ingresos y egresos

El presupuesto que fue aprobado para el año 2013, siendo este el año en el cual empezó a regir el referido pacto colectivo fue de Q. 66,985,400,000.00, se acudió a organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional o el Banco Centroamericano de Integración Económica para envolver el déficit de su financiación. En este apartado se puntualiza la deuda pública, en ese sentido se entiende que es el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado o sus organismos autónomos pudiendo ser exterior o interior. Se entiende por deuda pública exterior la creada por el Estado la cual debe satisfacerse en moneda extranjera. Mientras que deuda pública interna es aquella que el Estado paga a los acreedores en el cual ese flujo de dinero de no sale del país, para el ejercicio fiscal 2013 la deuda externa es de Q 7,318,400,000, mientras que el endeudamiento público interno es de Q 5,416,500,000, el gobierno daba prioridad al pago de deuda pública y educación.

Llama la atención que la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 estableció que el 19.01%, casi una quinta parte de los ingresos estatales, fuera través de préstamos y otra forma de financiar el presupuesto de ingresos fue por medio de bonos del tesoro las cuales llevaban aparejada un beneficio económico para quien los hubiera comprado, se tenía regulado para el ejercicio fiscal 2013 la colocación de bonos del tesoro por el máximo de Q 5,416,500,000, hasta por un plazo de 50 años, el presupuesto de egresos 2013



ordenado por la finalidad de los recursos, mostro que el gobierno consideraba prioritario cooperar al cumplimiento de objetivos generales como son la urbanización, servicios comunitarios, orden público, seguridad ciudadana y salud.

En consecuencia, es importante tener en cuenta a la población y sus demandas de servicios crecen a un ritmo mayor que el crecimiento de los ingresos, lo que hace inminente que las autoridades de gobierno analicen y acuerden alternativas en materia fiscal, para incrementar la recaudación tributaria en el corto, mediano y largo plazo, el Ministerio de Finanzas resaltó el hecho que el Impuesto Sobre la Renta solo tuvo una ejecución del 88.60%, este nivel de ejecución se lo atribuyeron a que no se contempló una devolución tan significativa del Impuesto Sobre la Renta pagado en el régimen de rentas del trabajo.

Adicionalmente, la programación contenía una mayor expectativa de ingresos tributarios, pero los pagos trimestrales del régimen de utilidades del Impuesto Sobre la Renta tampoco mostraron un fuerte ascenso durante el año lo que tuvo como consecuencia que fueron insuficientes para alcanzar la programación esperada.

La Superintendencia de Administración Tributaria alcanzó una recaudación en términos de Q 46,316,400,000, es muy importante considerar que el gobierno central tenía la expectativa de poder recaudar Q 49,107,000,000, para el ejercicio fiscal 2013, siendo los impuestos los que mayores ingresos le dan al Estado de esa cuenta es necesario definirlos, se detalla el impuesto y su destino en la legislación ordinaria; como se puntualizó anteriormente en la Constitución Política de la República de Guatemala, hay que recordar que no todos los impuestos tienen un recurso específico, los que no lo



tienen pasan a formar parte del fondo común para financiar el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

1. Impuesto de Salida del País por Vía Aérea o Marítima, Decreto Número 1701, el 32% financia programas de alfabetización del Ministerio de Educación, 33% para el Instituto Guatemalteco de Turismo, cuatro por ciento para el Ministerio de Cultura Deportes, cuatro por ciento para la Comisión Nacional de Áreas Protegidas; por salida del país vía marítima el 75% para el Instituto Guatemalteco de Turismo, 15% para el Ministerio de Cultura y Deportes, si es la intención salir de país por la vía terrestre no está afecto del pago del impuesto.
2. Impuesto al Tabaco y sus Productos, Decreto Número 61-77, el monto del impuesto recaudado se destina a financiar el presupuesto del sector salud.
3. Impuesto Sobre la Renta, regulado en el Decreto Número 26-92.
4. Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92, la ley impone que todos los bienes o servicios que alguien consuma o utilice deben pagar un 12% sobre su valor el cual se designa, a las Municipalidades, a Consejos Departamentales de Desarrollo, y a los programas para la paz mientras existan.
5. Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto Número 37-92, el cual lo pagan los notarios mediante estampillas o mediante Papel Sellado Especial para Protocolo dependiendo del acto o contrato que debe estar contemplado en dicha ley.



6. Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados de Petróleo, Decreto Número 38-92.
7. Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto Número 70-94.
8. Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto Número 15-98, el cual lo cobran las municipalidades donde esté radicado el inmueble, estos recursos deberán destinarse para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo.
9. Impuesto Específico a la Distribución de Cemento, Decreto Número 79-2000, el dinero que se recaude se destina exclusivamente para el financiamiento de los programas de vivienda popular.
10. Impuesto Sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y otras Bebidas Fermentadas, Decreto Número 21-04, el 15% para programas de salud sexual y reproductiva.
11. Impuesto Sobre el Patrimonio, Decreto Número 26-95.
12. Impuesto de Solidaridad, Decreto Número 73-2008.
13. Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Terrestres, Decreto Número 10-2012.



Otras fuentes de financiamiento son los recursos propios de las instituciones que aquellos recursos que se fundamentan siempre con apoyo en la ley y su origen es de la venta de bienes o servicios de estas instituciones, estos ingresos que son propios poseen objetivos más empresariales, así como aquellos que tienen su arranque como activos que varían en la cual también están incluidos el decremento de caja y entidades financieras que entidades descentralizadas y autónomas destinan para financiar sus egresos.

4.5. Egresos

Cuando una persona natural acude a una institución bancaria es común que los bancos analicen para qué quiere el crédito, lo mismo ocurre en el caso del Estado, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 faculta al Ministerio de Finanzas en aquellos casos en los cuales no se esté dando un alto grado de ejecución para que estos recursos sean enfocados a un destino diferente como lo son emergencias de carácter natural, la ley hace la salvedad que únicamente pueden enfocarse a gastos de infraestructura, “El gasto público son aquellos que realiza la administración pública”.³¹ Ley Orgánica del Presupuesto en el Artículo 19. “(...) presupuesto de egresos contendrá todos aquellos gastos que se estima se devengarán en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo de caja”.

³¹ <https://dle.rae.es/?id=lzQXOs8/gasto>. (Consultado: 11 de septiembre de 2016)



Otra institución relacionada al gasto natural de los recursos estatales es el techo presupuestario, que es máximo de gasto para cada ente, el cual es discutido en el gabinete de gobierno y con el consentimiento del presidente se traslada en este caso a las dependencias del Organismo Ejecutivo; las entidades realizan procesos de balances internos con base en sus propósitos, objetivos y finalidades, de esa forma el techo presupuestario es confeccionado de acuerdo a la política económica del gobierno, los gastos de egresos que se han venido desarrollando se dividen en la siguiente forma:

- **Funcionamiento**

- a) Gastos de administración es el apoyo de la gestión administrativa correspondiente a la producción de bienes y servicios públicos.
- b) Gastos en recurso humano son recursos que se destinan a mejorar las condiciones de la población, a través de programas de educación, ciencia, cultura, salud, asistencia social, trabajo y previsión social.

- **Inversión**

- a) Inversión física aquellos recursos destinados a proyectos y obras, este tipo de inversión se ve reflejado en construcción y mejoramiento de medios de producción de carácter perdurable.
- b) Transferencias de capital, erogaciones destinadas a la formación de capital, a través de organismos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, también puede enfocarse a aumentar la capacidad de empresas de carácter público.



c) Inversión financiera, recursos programados como activos financieros.

El presupuesto como ley ordinaria aprobada por el Congreso de la República de Guatemala contempla el pago de cuestiones más simples como energía eléctrica, agua potable, telefonía, así como las cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que deberán ser pagados oportunamente por las entidades de la administración central, con cargo a las asignaciones previstas en sus respectivos presupuestos la autoridad superior de cada entidad será responsable del pago de las obligaciones.

4.6. Servicios públicos

El dinero que el Estado exige para satisfacer servicios públicos son impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, siendo los primeros, “tributo exigido sin contraprestación en virtud de la capacidad económica puesta de manifiesto por el contribuyente, como consecuencia de determinados hechos, actos o negocios jurídicos previstos en el imponible delimitado por la ley”,³² los segundos son la denominación tradicional de los tributos locales, en este caso le corresponde a las municipalidades ese cobro y los últimos son mejoras establecidas para costear obras públicas que producen en base a su valor adquirido por virtud de circunstancias ajenas a su propia naturaleza.

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013 prevé la gratuidad de algunos servicios públicos esto en el Artículo 67: “Gratuidad de servicios públicos esenciales. Los organismos del Estado garantizan que

³² <https://dej.rae.es /impuesto>. (Consultado: 25 de febrero de 2020)



los servicios públicos esenciales de educación y salud pública y asistencia social, prestarán íntegramente en forma gratuita por parte del Organismo Ejecutivo, Entidades Descentralizadas y Autónomas, y cuando correspondiere a las Municipalidades de la República”.

Para el año 2013 se registró que los recursos efectivamente se utilizaron para la prestación de los servicios públicos. En 2013 la ejecución del presupuesto representó un 14.2% con relación al producto interno bruto. El Estado de Guatemala derogó Q 9,511,926,800 para la prestación de servicios. El Ministerio de Finanzas Públicas tiene como forma de medir la efectividad la relación de la ejecución presupuestaria con el producto interno bruto del país entre más grande sea el porcentaje en relación al producto interno bruto más eficiente se habrá derogado el presupuesto, otro punto que llama la atención que el gasto de funcionamiento es tres veces mayor al de inversión.

La investigación se concluye que es necesario que el Estado Guatemala busque otras fuentes de capitalización para financiar el presupuesto de ingresos de la nación y de esa cuenta cumplir con obligación patronal de costear los diversos pactos colectivos, se puede distinguir un repunte a partir del año 2008 acerca de la implementación de impuestos e instituciones que solo representan un gasto, de esa cuenta es necesario que el gobierno de Guatemala haga recortes en instituciones ineficaces que solo representan un gasto, así también es necesario la revisión de impuestos que van más enfocados al pequeño comerciante pudiendo ser esta una manera de fomentar la economía nacional reduciendo de esta forma el gasto público.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito en el año 2013, solamente se orienta a dignificar económicamente a los trabajadores del Ministerio de Educación; pero no abordó cómo se resolvería el caso en que no se tenga el crédito necesario para pagarlo. En ese sentido, el Artículo 240 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que toda ley que implique un gasto, debe especificar la fuente para suplirla; es el caso que el pacto colectivo de condiciones de trabajo tiene carácter de ley, implica un gasto, pero no se especifica la fuente para suplirlo; tampoco aborda la solución a la precariedad de las escuelas a nivel nacional; es necesario que no se tome a la ligera la falta de carácter patronal real de las autoridades del Ministerio de Educación, puesto que tiene un interés directo en la aprobación del pacto colectivo.

Es conveniente para la solución de esta problemática que, el Estado de Guatemala no se comprometa a más dignificaciones económicas, para las cuales no tiene el crédito para cumplir; la política estatal para los subsiguientes pactos colectivos debería ser que, estos no abarquen fuera del período presidencial en que fueron aprobados para evitar la politización de la aprobación de pactos colectivos y de esa manera para que exista una responsabilidad de los funcionarios públicos, todavía en funciones, puesto que el compromiso contraída es muy grande.

De esa manera es necesario que el Ministerio de Educación tome en serio las recomendaciones que hace la Dirección Técnica del Presupuesto; en el sentido que, si tienen los espacios presupuestarios, continúen con el trámite del pacto colectivo sino mejor que se abstenga de aprobarse.





ANEXOS



ANEXO I



Página 1 de 1

DATOS DE LA SOLICITUD:			
Fecha de ingreso:	06-04-2021	SOLICITUD DE INFORMACIÓN NÚMERO:	186-2021
DATOS DEL SOLICITANTE:			
Nombre:	Oscar Daniel Toj Paiz		
VIA DE SOLICITUD:	Digital	FORMA DE ENTREGA:	Digital
DETALLE DE LA SOLICITUD:			
"Hay un artículo en el diario el periódico sobre que la procuraduría general solicitaria la nulidad de determinados bonos que están establecidos en el pacto colectivo por no tener viabilidad, quisiera que se me proporcionara esos expedientes, aquí está el link de la noticia"			

Restitución de Acceso a la Información Pública Número: 186-2021
Guatemala, 08 de abril de 2021

UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

CONSIDERANDO: Que, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, los habitantes tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la Ley. Que la Ley de Acceso a la Información Pública, garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados.

CONSIDERANDO: Que la Ley de Acceso a la Información Pública, establece en el Artículo 9, Información Pública como "la información en poder de los sujetos obligados contenida en los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático y holográfico y que no sea confidencial ni estar clasificado como temporalmente reservado".

CONSIDERANDO: Que la Ley de Acceso a la Información Pública, refiere en el Artículo 15 el Uso y Difusión de la Información "Los interesados tendrán responsabilidad, penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables".

CONSIDERANDO: Que la Ley de Acceso a la Información Pública, en el Artículo 19 regula que "El titular de cada sujeto obligado debe designar al servidor público, empleado u órgano interno que fungirá como Unidad de Información, debiendo tener un enlace en todas las oficinas o dependencias que el sujeto obligado tenga ubicadas a nivel nacional."

En ese sentido, mediante oficio número USP/PGN/252-2021 de fecha 06 de abril de 2021, se trasladó la solicitud del interesado al enlace de Información Pública de la Abogacía del Estado Área Laboral de la Procuraduría General de la Nación, quien mediante oficio número 0090-2021-PGN/DAEAL-EBP/J/d de fecha 08 de abril 2021, indicó: "(...) En ese sentido se genera respuesta a la solicitud de envío de acuerdo a la siguiente información: (...)

2) Considerando que de acuerdo a lo establecido en el artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Decreto 512 del Congreso de la República, la Procuraduría General de la Nación a través del Departamento de Abogacía del Estado Área Laboral, litiga en pro y a favor de los intereses del Estado de Guatemala, en asuntos laborales, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto No. 57-2008 del Congreso de la República, 'INFORMACIÓN RESERVADA' artículo, que en su numeral 5, indica: 'Los expedientes judiciales en tanto no hayan causado ejecutoria, de conformidad con las leyes especiales';

3) Bajo ese orden de ideas, debe considerarse que el proceso judicial al que hace referencia la noticia, no ha causado ejecutoria y es un proceso que se ventila actualmente en los tribunales del país, este departamento, se reserva para su uso, invocando el legítimo derecho de defensa consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala."

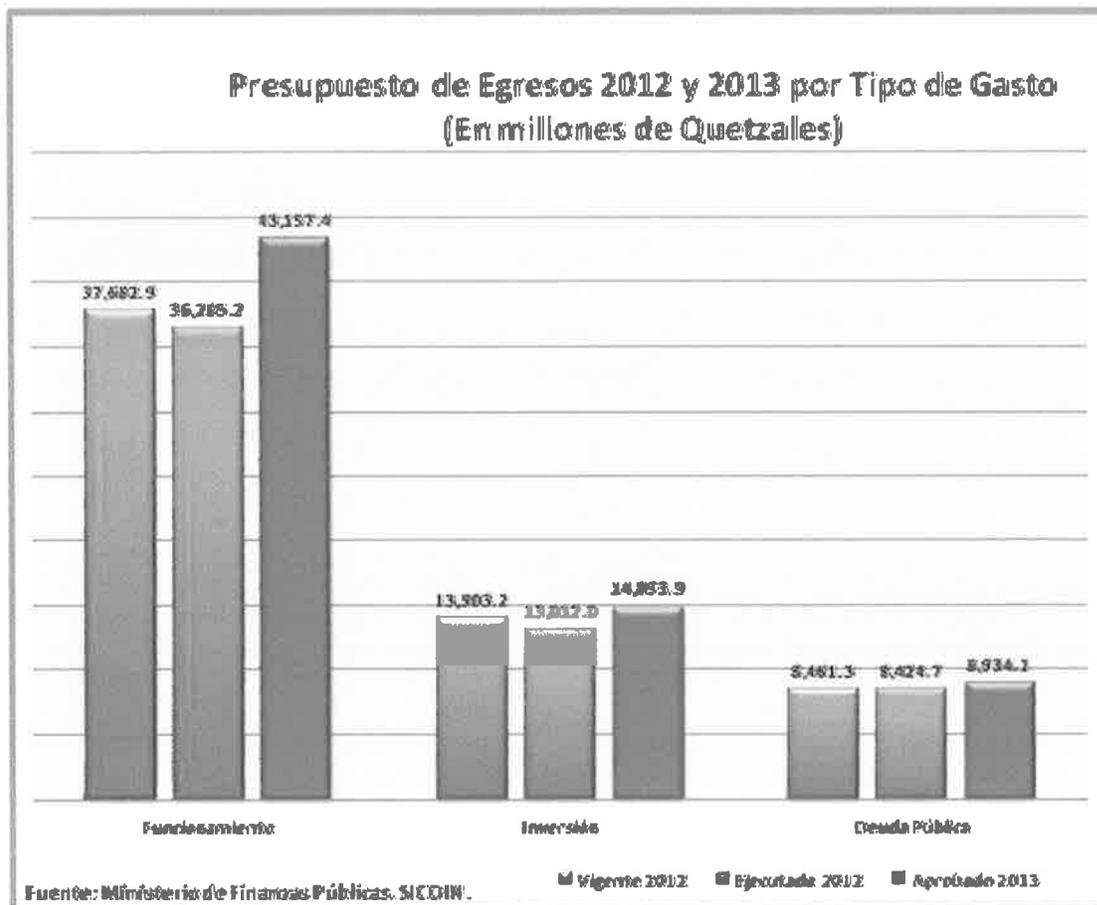
CONSIDERANDO: Que la Ley de Acceso a la Información Pública, establece en el Artículo 45 en su parte conducente que "(...) La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados. La obligación no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme el interés del solicitante."

POR TANTO: La Unidad de Información Pública de la Procuraduría General de la Nación, con base a lo considerado, con fundamento en ley y específicamente los artículos: 28, 29, 30 y 31 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1, 9, 16, 38 y 42 del Decreto Legislativo 057-2008, Ley de Acceso a la Información Pública; 1, 2, 3, 4, de la Ley de lo Contencioso Administrativo, RESUELVE: I) Se ADMITE el derecho de petición de Oscar Daniel Toj Paiz. II) Se declara la no entrega de la información, de acuerdo a lo expresado en el considerando cuarto, debido a que la información solicitada es considerada como reservada, de acuerdo a lo regulado en el artículo 23 numeral 5 de la Ley de Acceso a la Información Pública, debido a que la información solicitada pertenece a una carpeta judicial, en la cual no se ha causado ejecutoria. Se hace la recomendación de dirigir la solicitud al órgano correspondiente. III) INFORMA que la Unidad de Información Pública de Procuraduría General de la Nación no prejuzga sobre el contenido de la información proporcionada por las entidades internas de dicha institución, quienes figuran como enlaces de acceso a información pública y proceden de conformidad con la ley de la materia. IV) NOTIFIQUESE y oportunamente archívense en definitiva las actuaciones.

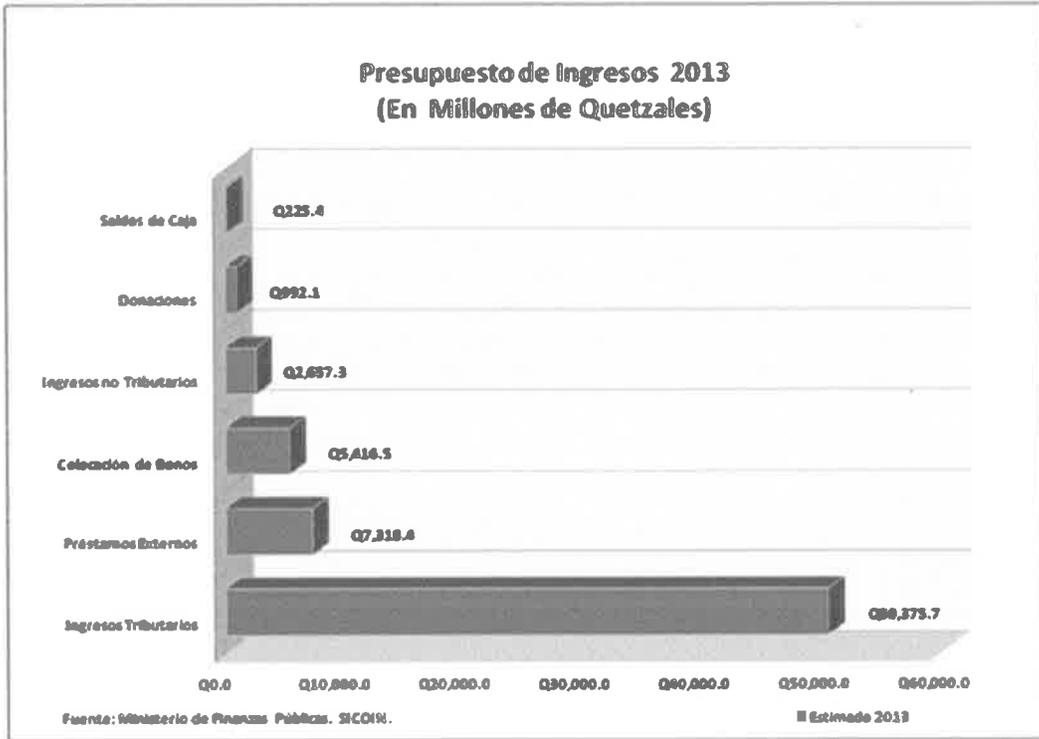
Lic. Juan Alberto Garza Leal
Profesional de la Procuraduría
Unidad de Información Pública



ANEXO II



ANEXO III







BIBLIOGRAFÍA

- AVENDAÑO, Marco. Al Día. **Historias al día**. Guatemala, Guatemala: (29 de julio de 2011).
- CARNELUTTI, Francisco. **Derecho procesal civil y penal** Volumen I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Jurídicas EUROPA-AMERICA, 1986.
- DURÁN y LALAGUNA, Paloma. **Notas de teoría del derecho** 1ª ed. Valencia, España: Editorial servicio de comunicación y publicaciones Universidad Jaime I, 2002.
- FUENTES ARAGÓN, Homero. **Futuro del sindicalismo**. Guatemala, Guatemala: Ed. Magna Terra, 1998.
- GARCÍA, Enrique. El Periódico. **Sección actualidad**. Guatemala, Guatemala: (29 de Julio de 2011).
- GARCÍA, Enrique. El Periódico. **Sección de noticias nacionales**. Guatemala, Guatemala: (30 de Julio 2011).
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **La defensa de la Constitución**. Guatemala, Guatemala: Ed. Librería jurídica, 2012.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. México D.F., México: Ed. Porrúa S.A. DE C.V., 2002.
- <https://dle.rae.es/?id=IzQXOs8/gasto>. (Consultado: 11 de septiembre de 2016).
- <https://dej.rae.es/impuesto>. (Consultado: 25 de febrero de 2020).
- <https://dej.rae.es/lema/presupuesto>. (Consultado: 8 de septiembre de 2016).
- <https://dle.rae.es/?id=VjD9c3O/reglamento>. (Consultado: 20 de septiembre de 2016).
- <https://dle.rae.es/?id=Zd3L6Oc/terrorismo>. (Consultado: 29 de marzo de 2019).
- <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/guatemala-retrocede-en-combate-a-la-pobreza>. (Consultado: 5 de septiembre de 2016).
- ISMATUL, Oscar. Prensa Libre. **Sección de noticias nacionales**. Guatemala, Guatemala: (29 de julio 2011).
- LASTRA LASTRA, José Manuel. **Fundamentos del derecho**. México D. F., México: Ed. Porrúa S.A. DE C.V., 2001.
- LÓPEZ LARRAVE, Mario. **Breve historia del movimiento sindical guatemalteco**. Guatemala, Guatemala: Ed. Fénix, 2005.



LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala, Guatemala: Ed. Lovi, 2011.

MOCTEZUMA, Wendy. Siglo 21. **Sección de noticias nacionales**. Guatemala, Guatemala: (2 de agosto 2011).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. (s.l.i): Ed. Heliasta, 2008.

PALLARES, Eduardo. **Derecho procesal civil**. México D. F., México: Ed. Porrúa S.A. DE C.V., 1977.

Superintendencia de Administración Tributaria. **Informe circunstanciado y memoria de labores 2013**. Guatemala, Guatemala: (s.e), 2014.

Legislación:

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Decreto Ley Número 54-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

Ley De Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Decreto Ley Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código de Trabajo. Decreto Ley Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, 1978.

Código Penal Decreto Número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala, 1973.

Estatuto Provisional de los trabajadores del Estado. Decreto Número 1485 del Congreso de la República de Guatemala, 1971.

Ley de Servicio Civil. Decreto Número 17-48 del Congreso de la República de Guatemala, 1978.

Ley del Organismo Judicial. Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Ley de Educación Nacional. Decreto Número 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1991.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.



Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Educación y los sindicatos proponentes firmantes y adherentes trabajadoras y trabajadores de dicho ministerio. Ciudad de Guatemala 8 de febrero de 2013.

Salarios Mínimos para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila. Acuerdo Gubernativo Número 359-2012 del Organismo Ejecutivo, 2012.

Acuerdo Ministerial Número 1031-2014 del Ministerio de Educación, 2014.