

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



RETRIBUCIÓN QUE EL ESTADO PAGA A SERVIDORES PÚBLICOS, POR PERTENECER A JUNTAS O CONCEJOS DIRECTIVOS DENOMINADA "DIETA DE FUNCIONARIOS" UN SOBRESUELDO QUE PODRÍA SER INCONSTITUCIONAL

AURA LILY DE LEÓN GARCÍA

GUATEMALA, ABRIL DE 2024

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

RETRIBUCIÓN QUE EL ESTADO PAGA A SERVIDORES PÚBLICOS, POR PERTENECER A JUNTAS O CONCEJOS DIRECTIVOS DENOMINADA “DIETA DE FUNCIONARIOS” UN SOBRESUELDADO QUE PODRÍA SER INCONSTITUCIONAL

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

AURA LILY DE LEÓN GARCÍA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, abril de 2024

**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	Lic.	Wilfredo Eliú Ramos Leonor

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Héctor Javier Pozuelo López
Secretario:	Lic.	Henry Estuardo González y González
Vocal:	Licda.	Claudia Judith Chacón Lázaro

Segunda Fase:

Presidente:	Licda.	Aracely Amparo de la Cruz García
Secretario:	Lic.	Elder Armando Mendoza Samayoa
Vocal:	Licda.	María Alicia Ramírez Cifuentes

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas en la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad San Carlos de Guatemala).



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 18 de julio del 2022

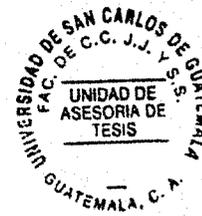
Atentamente pase al (a) Profesional, **DAVID ARMANDO MENDOZA GUEVARA**
 Para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **AURA LILY DE LEÓN GARCÍA**,
 con carné: **201313542** intitulado: **RETRIBUCIÓN QUE EL ESTADO PAGA A SERVIDORES
 PÚBLICOS, POR PERTENECER A JUNTAS O CONSEJOS DIRECTIVOS DENOMINADA "DIETA DE
 FUNCIONARIOS" UN SOBRESUELDO QUE PODRÍA SER INCONSTITUCIONAL.**

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.

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
 Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



JPTR

Fecha de recepción 05/07/2023

(f)

Asesor (a)

(Firma y sello)

Lic. David Armando Mendoza Guevara
 Abogado y Notario

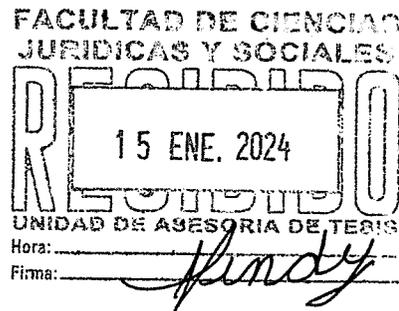




Licenciado David Armando Mendoza Guevara
Abogado y Notario
Colegiado: No. 14317
Centro Comercial zona 4, Torre 2, Oficina 904
de esta ciudad.
Cel.: 47681428
Correo electrónico: lic.armendoza@yahoo.com

Guatemala, 16 marzo del 2023

Doctor:
Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Doctor Herrera:

Atentamente me dirijo a usted para darle cumplimiento a la providencia de fecha 18 de Julio 2022, por medio de la cual fui nombrado ASESOR de Tesis de la bachiller AURA LILY DE LEON GARCIA, titulada: "RETRIBUCION QUE EL ESTADO PAGA A SERVIDORES PUBLICOS, POR PERTENCER A JUNTAS O CONCEJOS DIRECTIVOS DENOMINADA "DIETA DE FUNCIONARIOS" UN SOBRE SUELDO QUE PODRIA SER INCONSTITUCIONAL".

En cumplimiento de esta designación, he brindado la orientación requerida y se ha asesorado el tema con la debida acuciosidad, dando como resultado que: el desarrollo del trabajo de tesis, denota una investigación y estudios completos, su contenido científico y técnico de tesis, cumple con los requisitos del método científico de las ciencias sociales; a través de éste, se hacen observaciones; en cuanto a las técnicas empleadas, éstas tienen como objetivo exponer propuestas que se realizaron para llegar a resolver el problema a través de los pasos establecidos previamente, utilizando la recolección de datos, tales como: libros, diccionarios, la exposición de doctrina en páginas Web y ejerciendo el cronograma de actividades planteado en el plan de investigación.

La metodología y las técnicas de investigación que se han utilizado, se desarrollaron a través de un análisis crítico y descriptivo del contenido de la presente tesis y la realización de síntesis y deducciones para generar la conclusión discursiva; de manera que se utilizó el análisis de diversas leyes, doctrinas y la información de páginas de internet, que se relacionan con el tema investigado; todo ello, con el fin de llegar a la conclusión discursiva de que se deben buscar soluciones al problema señalado.



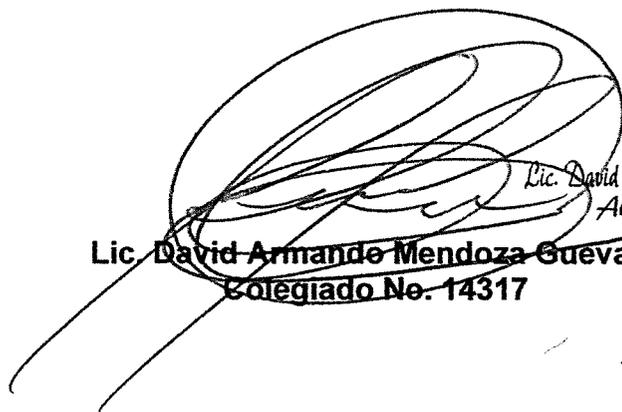
La redacción utilizada por el estudiante es la correcta; apegándose a los requisitos de las normas mínimas establecidas en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y del Examen General Público.

La contribución científica de las ciencias sociales, son las normas, principios, fuentes y doctrinas; en donde el bachiller hace sus propias aportaciones, para comprobar y llegar a cumplir con los objetivos planteados. La conclusión discursiva, resume los resultados obtenidos y sugerencias; en la cual se da la importancia del estudio sobre algo tan valioso como lo es la solución al problema; dándole la consideración que amerita al ser estudiada, haciendo notar la necesidad de que se controle el problema señalado. La bibliografía consultada se extrajo de fuentes de autores nacionales e internacionales, así como páginas del internet.

En síntesis, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a las exigencias científicas y técnicas que se deben cumplir, de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la conclusión discursiva, bibliografía utilizada son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación.

Indico que, no me une parentesco alguno con la bachiller AURA LILY DE LEON GARCIA. En tal virtud emito DICTAMEN FAVORABLE al referido trabajo de tesis, a efecto de que continúe con el trámite respectivo, ya que el estudio desarrollado cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis y de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Atentamente,



Lic. David Armando Mendoza Guevara
Abogado y Notario

Lic. David Armando Mendoza Guevara
Colégiado No. 14317



D. ORD. 55-2024

Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, veintiséis de enero de dos mil veinticuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante, **AURA LILY DE LEÓN GARCÍA**, titulado **RETRIBUCIÓN QUE EL ESTADO PAGA A SERVIDORES PÚBLICOS, POR PERTENECER A JUNTAS O CONCEJOS DIRECTIVOS DENOMINADA "DIETA DE FUNCIONARIOS" UN SOBRESUELO QUE PODRÍA SER INCONSTITUCIONAL**. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

[Handwritten signature]
 FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
 SECRETARIA
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, C.A.

HMAC/JIMR

[Handwritten signature]
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
 GUATEMALA, C.A.

[Handwritten signature]
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 USAC TRICENTENARIA
 DECANO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme salud, inteligencia y vida, por haberme permitido concluir un sueño más y ser mi guía y protector en todo momento.

A MIS PADRES:

Jorge Luis de León Calderón (Q.E.P.D) y Rogelia Floridalma García Monzón por ser una madre excepcional, por estar disponible las veinticuatro horas para mí, por haberme dado todo sin esperar nada a cambio, por llorar cuando yo sufría y por reír cuando triunfaba. Eres el regalo más preciado que Dios pudo enviar a mi vida, eres una mujer admirable y por eso y mucho más te dedicó este y todos mis triunfos.

A MI ESPOSO:

Por entenderme siempre, por estar siempre a mi lado apoyándome en todo momento, por alentarme y creer siempre en mí, eres mi fuerza, mi ilusión y mi mayor deseo es tener una larga vida a tu lado.

A MI HIJO:

Mi pequeño y gran motor, la razón de mi existir, cambie mi vida, mi tiempo y mi forma de pensar por ti, no quiero que seas como yo, espero que seas mucho mejor.



A MIS HERMANOS:

Yeni y Jorge por ser de inspiración para mí, por ser siempre mis protectores, por tener siempre un hombro donde pueda apoyarme y por estar conmigo en los momentos más importantes de mi vida. Los amo.

A MIS AMIGOS:

Leonor, Celso, Enrique, Manuel, Brandon y Armin, gracias por el apoyo y amistad, en especial a Leonor por darme su apoyo incondicional, por alentarme siempre y confiar siempre en mí, iniciamos juntas esta aventura y la culminamos juntas.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN

CARLOS DE GUATEMALA:

En especial a la gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme ser parte de una generación de triunfadores y gente productiva para nuestra bella Guatemala.

PRESENTACIÓN



El presente trabajo de investigación de tesis, pretende demostrar que la retribución que el Estado paga a servidores públicos por pertenecer a Juntas o Concejos Directivos denominada “dieta de funcionarios” puede ser determinado como un sobresueldo que está revestido de ser inconstitucional.

Para el desarrollo de la investigación, se utilizó la investigación tipo analítica cualitativa, debido al análisis crítico se estudia como sujeto de la investigación a servidores públicos que perciben dietas lo cual puede resultar ser inconstitucional. La investigación utilizó el derecho administrativo, derecho constitucional y derecho laboral.

El objeto de la investigación se estableció en determinar como la retribución denominada dieta que se otorga a servidores públicos miembros de Juntas o Concejos Directivos puede ser catalogado como inconstitucional, siendo un sobresueldo por su naturaleza; el periodo de la investigación abarca del mes de febrero de 2020 al mes de septiembre del año 2021; para ello se utilizaron los métodos de investigación lógico, analítico y deductivo.

El aporte académico del presente trabajo de investigación de tesis es concientizar el estudio de las retribuciones económicas que reciben los funcionarios públicos, para que las mismas sean fiscalizadas en todo momento por la población civil, que día con día paga sus tributos y tiene derecho a tener conocimiento y escrutinio del uso de los fondos públicos del Estado, ya que estos pueden manejarse de manera inadecuada por los gobiernos de turno.

HIPÓTESIS



Para el presente trabajo de investigación de tesis se utilizó una variante de investigación dependiente, con la cual se busca comprobar que, la retribución denominada “dieta de funcionarios”, que el Estado brinda a los miembros de Juntas Directivas o bien, Concejos Directivos, es inconstitucional, por tener la naturaleza de ser un sobresueldo adicional para estos servidores públicos o funcionarios, ya que los mismos cuentan con salarios base, gastos de representación, adicional a esto reciben la denominada dieta de funcionarios que representa un sueldo adicional al salario devengado como funcionario de entidades públicas.

El sujeto de investigación para el presente trabajo de tesis es el servidor público o funcionario público, miembro de una Junta Directiva o Concejo Directivo que recibe este tipo de retribución como un sueldo o sobresueldo adicional a su salario.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



La investigación del presente trabajo de tesis, determinó mediante los métodos de investigación analítico, sintético, análisis deductivo y documental, que la retribución denominada “dieta de funcionarios”, es inconstitucional en virtud que el Artículo 238 literal f) de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa que la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala regulará la forma y cuantía de remuneración. Lo cual se contradice con el Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República, la cual establece que las dietas no son remuneraciones si no retribuciones, por lo cual toda dieta por ser un sobresueldo es inconstitucional.

ÍNDICE



Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo	1
1.1. Definición	2
1.2. Antecedentes y fuentes del derecho administrativo	4
1.3. La actividad administrativa	8
1.4. Órganos de control administrativo	9
1.5. Principios del derecho administrativos	10

CAPÍTULO II

2. El salario o remuneración	15
2.1. Definición	15
2.2. Antecedentes	18
2.3. Características	21
2.4. Clasificación	23
2.5. Integración	27
2.6. Regulación legal	34



CAPÍTULO III

3.	Dietas para funcionarios.....	41
3.1.	Definición.....	41
3.2.	Elementos constitutivos.....	43
3.3.	Regulación legal.....	45
3.4.	Fiscalización.....	51

CAPÍTULO IV

4.	Retribución que el Estado paga a servidores públicos, por pertenecer a Juntas o Concejos Directivos denominada “dieta de funcionarios” un sobresueldo que podría ser inconstitucional.....	53
4.1.	Análisis del Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	54
4.2.	Dietas a funcionarios cuestionados por la opinión pública.....	55
4.3.	Retribución o sobresueldo es inconstitucional.....	64
	CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	67
	BIBLIOGRAFÍA.....	69

INTRODUCCIÓN



El pago de dietas que realiza el Estado a servidores públicos que son miembros de Juntas o Concejos Directivos es inconstitucional, es por ello que fue seleccionado este tema para establecer y desarrollar su argumento.

Con base a lo anterior, el objeto de la investigación desarrolló la comprobación de carácter jurídica, sobre la remuneración que reciben por parte del Estado los servidores públicos que forman parte como miembros de Juntas o Concejos Directivos, ya que al incurrir en el pago de dietas a los mismos se incurre en un sobresueldo, lo cual es prohibido por la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 238.

La hipótesis planteada determinó que, si debe ser catalogado como inconstitucional que un funcionario o servidor público reciba una remuneración adicional a su salario como pago por formar parte de Juntas o Concejos Directivos, en virtud que el Artículo 238, de la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene una prohibición expresa para esta erogación.

La misma se logró comprobar mediante los métodos de investigación analítico, sintético, análisis deductivo y documental que comprobó que esta inconstitucionalidad del pago de dietas es evidente incluso para la opinión pública.

El sujeto de investigación fue el servidor público o funcionario que es miembro de Juntas



o Concejos Directivos que recibe el pago de dietas por asistir de forma ordinaria o extraordinaria a sesiones de esas instituciones.

Para lograr la comprobación se realizó un análisis jurídico primeramente del derecho administrativo, por ser la rama del derecho que se aplica para el pago de este tipo de gastos a servidores públicos y funcionarios públicos que son miembros de Juntas o Concejos Directivos, con ello se desarrolló la definición del derecho administrativo, sus antecedentes y fuentes, la actividad administrativa, los órganos de control administrativo y los principios de los procedimientos administrativos.

En el segundo capítulo se abordó lo referente al salario, con base a la rama del derecho laboral, para lograr comprobar que el pago de una dieta conforma parte de un salario, para lo cual se desarrolló su definición, antecedentes, características, clasificación y su regulación legal.

En el tercer capítulo se trató lo referente a las dietas para funcionarios, estableciendo su definición, elementos constitutivos, regulación legal y su fiscalización;

En el cuarto y último capítulo se desarrolló lo referente al análisis de la temática principal del presente trabajo de investigación de tesis, determinando el análisis del Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cuestionamiento que la opinión pública realiza a servidores y funcionarios públicos que abusan de este cobro y con ello arribar a la conclusión que el pago de dietas es inconstitucional por contradecir el Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. El derecho administrativo

En el presente trabajo de investigación de tesis busca determinar que la retribución que perciben los miembros de Juntas o Concejos Directivos es inconstitucional, debido a que dicha retribución es un sobresueldo que se pretende simular como un acto administrativo para los funcionarios públicos siendo este un concepto de retribución laboral.

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia el conjunto de principios, doctrinas, instituciones y normas que regulan la administración pública, su organización, los medios de control, las relaciones de esta con los particulares y los procedimientos para solucionar los conflictos que pudieran surgir entre ambos. Sin embargo, algunos autores destacan que: “No debe confundirse al derecho administrativo en cuanto ciencia jurídica o disciplina científica, y al derecho administrativo como parte del orden jurídico positivo, como conjunto de normas jurídicas.

Así como al hablar del derecho civil podemos referirnos tanto al Código Civil y leyes complementarias, como a la disciplina que estudia las normas y principios de ese código y esas leyes, así también al hablar de derecho administrativo podemos pensar tanto en el conjunto de leyes administrativas, principios de derecho público y reglas jurisprudenciales que integran la normación positiva, el régimen jurídico positivo de la



función administrativa; como en la ciencia que los estudia”.¹ Con base a lo anterior se afirma que el derecho administrativo es una disciplina compleja que involucra las relaciones entre servidores públicos, así como la relación de la sociedad con el Estado.

1.1. Definición

El derecho administrativo es una ciencia jurídica que, aunque no se encuentra codificada en un solo cúmulo de normas, está presente en cada una de las normas que integran el conjunto de preceptos constitucionales y ordinarios que regulan las relaciones entre los servidores públicos y la sociedad. En cuanto a ese conjunto de ideas se define al derecho administrativo como: “una disciplina científica, jurídica, y por ende una rama de la ciencia del derecho”.²

Otra definición indica que el derecho administrativo es: “el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo”.³

Por lo que, es posible indicar que el derecho administrativo en su definición debe contener los siguientes elementos: “a) Rama de la ciencia del derecho público, o sea, que no es un solo complejo de normas sino una disciplina científica que estudia ese complejo

¹ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 9.** Pág. 33.

² Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 9.** Pág. 33.

³ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** Pág. 17



normativo; dentro de la distinción entre derecho público y privado, forma parte del primero. b) Que estudia el ejercicio de la función administrativa: Debe recordarse aquí que función administrativa es toda la actividad que realizan órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales. Por lo tanto, el derecho administrativo estudia toda la actividad que realizan órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior, y también la actividad del Congreso que no sea materialmente legislativa, y de órganos independientes (jueces) que no sea materialmente jurisdiccional.

Al analizar el ejercicio de la función administrativa, se estudia no sólo la actividad administrativa en sí misma, sino también quién la ejerce (organización administrativa, agentes públicos, entidades estatales, etc.), qué formas reviste (actos administrativos, servicios públicos, contratos administrativos, procedimiento administrativo, etc.), de qué medios se sirve (dominio público y privado del Estado), en qué atribuciones se fundamenta ("poder de policía," facultades regladas y discrecionales de la administración, etc.) y qué límites tiene. (Recursos administrativos y judiciales, responsabilidad del Estado y de sus agentes).

c) Y la protección judicial existente contra ésta: Una de las notas diferenciales entre el derecho administrativo totalitario y el del Estado de Derecho consiste en que este último considera esencial la protección judicial del administrado frente al ejercicio ilegal o abusivo de la función administrativa, dando una especial protección judicial al individuo para compensar así las amplias atribuciones que se otorgan a la administración, y



remarcando el necesario control judicial sobre la actividad administrativa, sin dejar zonas o actos excluidos del mismo.

No se estudia, con todo, el procedimiento judicial en sí, que es parte de otra disciplina, el derecho procesal administrativo.”⁴ Es deducible que el derecho administrativo tiene que ver con las disposiciones del Congreso de la República de Guatemala según lo establece el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala para todas las entidades del Estado, es por ello que se ha abordado a esta rama del derecho, primeramente.

1.2. Antecedentes y fuentes del derecho administrativo

El derecho administrativo tiene antecedentes históricos, que principian cuando se afirma que en ciertos Estados aun contando con una administración pública y funcional, no existe derecho administrativo. Con la anterior afirmación se infiere que en un Estado puede existir una administración con las características apuntadas, sin que exista por tal motivo, derecho administrativo.

Los primeros antecedentes de derecho administrativo se identifican desde los orígenes de las primeras civilizaciones. Como dice el autor Georges Vedel, “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración.”⁵

⁴ Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 79.

⁵ Georges Vedel, **Derecho Administrativo.** Pág. 18.



Es entonces desde el Imperio Romano, los Estados monárquicos absolutistas de la Edad Media y el período de colonización de América, cuando tienen inicio las primeras instituciones y normas del poder político público, y que la doctrina cita.

Tal ha sido el primer punto de partida de la creación de leyes que los gobiernos debían cumplir con cierta rigurosidad y que normaban las relaciones entre administración y personas comunes; por lo que desde ese entonces ya estaba presente la noción del derecho administrativo, aunque las limitaciones eran amplias e imperaba el Estado de Policía ya que el poder de los monarcas era ilimitado.

Es por ello que algunos autores indican que: “El derecho administrativo es un conjunto de normas que regula las relaciones del Estado con los particulares, puede decirse que ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado. Pero ello no ha sido suficiente ab origen para la creación de una disciplina. Esta época es la de las monarquías absolutas, dando origen a principios jurídicos idénticos en distintos países y momentos históricos: quod regis placuit legis est; the King can do no wrong; le Roi ne peut mal faire. En esos momentos el derecho administrativo se agota en un único precepto: Un derecho ilimitado para administrar; no se reconocen derechos del individuo frente al soberano; el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él”.⁶

El carácter no obligatorio de las leyes de gobierno y la no positivización estricta de principios de gobierno en normas separadas y diferentes de las leyes que regían a los

⁶ Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 125.



particulares, es lo que los autores explican traza una línea clara que demarca esa etapa histórica del nacimiento del derecho administrativo, y por lo tanto la doctrina nombra este período histórico como un antecedente y no una parte propia de este derecho.

El más importante antecedente del derecho administrativo fue: “la Revolución Francesa de 1789 y el concepto jurídico de Estado de Derecho que ésta impuso en el ordenamiento jurídico francés, con influencia en todo el mundo, lo que dio inicio a la primera etapa del derecho administrativo”.⁷

Para concluir sobre los antecedentes del derecho administrativo, se debe partir de tres criterios. Primero, el estudio histórico no debe limitarse únicamente a la evolución de la administración pública, sino que debe tener presente el marco general de la evolución del Estado y el derecho público en general.

Segundo, el estudio histórico debe ser sintético y global. Asimismo, en tercer lugar, el estudio de las bases históricas del derecho administrativo, deben abordar el examen de cuatro grandes aspectos: “Los fines o tareas que la administración asume como propias dentro de cada etapa histórica, las estructuras que surgen para atender estos fines, el régimen jurídico al que se somete la actuación de estas organizaciones o estructuras con particular atención a las normas especiales que lo distinguen del derecho privado y a los medios o garantías establecidos para asegurar que esta sujeción al derecho sea efectiva

⁷ Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 125.



y real y, finalmente, las obras de los juristas que, reflexionando sobre todos los datos anteriores les dieron un sentido de conjunto y propiciaron su perfeccionamiento técnico

De esta forma, el derecho administrativo ha evolucionado a lo largo de las décadas con los gobiernos de turno que lo han utilizado para imponer sus normas a la sociedad y su regulación en cuanto a las relaciones político administrativas del Estado.

En cuanto a las fuentes del derecho, al referirse a la expresión en sentido literal se refiere a una alocución que significa, manantial de agua que brota de la tierra, en otra acepción es un sistema que puede emitir de forma permanente, energía como calor, luz, electricidad o partículas, desde el punto de vista jurídico es una expresión de uso común para efectos de precisar el orden jurídico en cada caso, las fuentes del derecho son fundamentos e ideas que ayudan al derecho a realizar su fin.

Por ello es vital de acuerdo al propósito del presente trabajo de investigación tomarla en su acepción corriente toda vez que indica el origen de donde algo procede y en sentido jurídico de donde proceden y emanan las normas que componen la disciplina jurídica y determinan las conductas de las autoridades y los derechos ciudadanos.

“Las fuentes del derecho administrativo se clasifican en: norma constitucional, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individuales.”⁹

⁸ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 41.

⁹ **Ibid.** Pág. 42.



1.3. La actividad administrativa

Se refiere a todas aquellas funciones, actividades y desarrollo de programas que se realizan dentro de la administración pública en el ejercicio de su competencia y su concreción fáctica de su función, tomando siempre como fundamento o base una norma o ley; en defecto de esta se aplica los principios del derecho y si aun así no se pudiera resolver o actuar se tomara los preceptos doctrinarios

La actividad que realizan los órganos administrativos se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. El servicio público se debe comprender como el instrumento, vehículo o medio del que dispone la administración para el logro de su propósito.

La actividad administrativa se realiza bajo un orden jurídico, y son las que buscan proveer la satisfacción de las necesidades a nivel colectivo, caracterizándose por ser continua y permanente.

La administración pública es una disciplina que se encarga de manejar los recursos y de dirigir el trabajo para satisfacer esos requerimientos y necesidades de interés público, siendo estas las expectativas en sí que tiene la colectividad.

“La actividad administrativa equivale a la acción puramente material que puede ser interna, externa, reglada y discrecional. Con relación a la actividad material interna se lleva a cabo dentro de la organización, no se proyecta fuera o al medio ambiente externo



de la organización. Al encontrarse fuera de la organización, no afecta intereses, derechos y libertades de los particulares y de otras organizaciones públicas o privadas”.¹⁰ Los actos administrativos de la actividad administrativa pueden clasificarse de la siguiente forma:

“Según los efectos: atienden al contenido de las actividades, pudiendo ser de efectos generales o particulares.

Según el contenido: pueden distinguirse actos administrativos definitivos y de trámite, siendo los primeros aquellos que ponen fin a una situación o asunto, y los de trámite son los preparatorios a un acto definitivo. Según la manifestación de la voluntad: vienen a ser expresos y tácitos”.¹¹

En virtud de lo anterior, la actividad administrativa refiere a la actividad que realiza el Estado por medio de sus órganos administrativos y por medio de sus servidores públicos al servicio de la población, los cuales son esenciales para que funcione tanto la administración pública como el Estado en una sociedad democrática y en un Estado de Derecho.

1.4. Órganos de control administrativo

Los órganos de control administrativo se refieren a los órganos del Estado encargados de la administración pública, de las instituciones centralizadas, descentralizadas y

¹⁰ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 56.

¹¹ **Ibid.** Pág. 56.



autónomas, que velan por el buen funcionamiento de los servicios, ingresos y egresos del Estado, los cuales se dividen en órganos de control judicial, órganos de fiscalización y órganos de control político.

En cuanto al órgano de control judicial se encuentra establecido en el Organismo Judicial, el cual integra el control judicial en Guatemala; asimismo, el órgano de fiscalización se refiere a la Contraloría General de Cuentas y el órgano de control político es el Organismo Legislativo. “El órgano de control tiene como finalidad velar por la transparencia y honestidad de la gestión pública, fiscalizar la actividad estatal, sus actos y las personas para que se desarrollen de conformidad con la ley evitando puedan afectar los derechos de los particulares.”¹²

De manera que, finalmente, tenemos el control interno, el cual opera al interior de las entidades y que comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. La norma establece que su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

1.5. Principios del derecho administrativo

El derecho administrativo, está constituido por diversos principios que lo conforman como ciencia, que integran su función dentro de los cuales, es preciso mencionar: “El principio

¹² **Ibid.** Pág. 61.



de legalidad, el principio de interés público, el principio de buena administración, el principio de eficiencia, el principio de eficacia, y el principio de subsidiariedad”.¹³

El principio de legalidad impone que la administración pública esté sujeta a la ley y que encuentra su fundamento en esta. Este principio tiene diferentes significados: la acción administrativa no es contradictoria a la ley, se debe dar cumplimiento formal y sustancial de la ley. La administración pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso. “Las actuaciones de la administración pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario”.¹⁴

El principio de legalidad en la historia del derecho corresponde a una precisa garantía de libertad para el ciudadano: una autoridad que actúa arbitrariamente, sin límites, tiene el poder de suprimir las libertades, mientras que un poder público democráticamente subordinado a la ley.

En cuanto al principio de interés público, establece que: “la administración pública desarrolla su actividad orientada a la consecución de fines colectivos que le atribuye el propio ordenamiento general.”¹⁵ Esto debido que, la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada, dichos

¹³ <https://www.lpderecho.pe/principios-generales-derecho-administrativo/> (Consultado: 28 de marzo de 2020).

¹⁴ **ibid.**

¹⁵ **ibid.**



arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

El principio de buena administración, implica que la actividad pública está orientada al cuidado del interés público y debe cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia. “Se exige que la administración pública sea un sujeto eficaz, es decir, mientras una empresa privada actúa eficientemente si alcanza una determinada ganancia, para la administración pública la ganancia está representada por la ganancia social lograda a través de un sacrificio más o menos grande de posiciones subjetivas.”¹⁶ Toda vez que la retribución de la correcta administración pública se debe reflejar en el beneficio social de la población.

El principio de subsidiariedad llamado principio social, establece que la intervención de los organismos públicos locales, tanto hacia la ciudadanía como hacia las entidades y subdivisiones administrativas subyacentes, es por eso que “El principio de subsidiariedad, nos lleva al principio de autonomía y descentralización, por lo que se reconocen y promueven las autonomías locales y se implementa la más amplia descentralización administrativa en los servicios que dependen del Estado. La República, aunque única e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales, implementa la descentralización administrativa de los servicios, inspira su legislación a las necesidades

¹⁶ *Ibid.*



de autonomía y descentralización, es decir, la atribución de competencias no solo a los órganos centrales.”¹⁷

Por lo que se puede manifestar que en Guatemala se aplica el principio de subsidiariedad en virtud que en la administración de los servicios los realizan las municipalidades locales.

Los principios anteriores son los más importantes ya que hay una gran variedad que otros autores han estudiado que sin embargo solo se hará mención dentro de los cuales están:

- El principio de diferenciación: El cual es aplicable a la actividad y potestad administrativa del legislador, también el principio de publicidad y transparencia el cual permite que los ciudadanos puedan informarse sobre las actividades de la administración pública.
- El principio de prevención: El cual implica que se debe actuar antes de que se produzca un daño, a fin y en la medida de lo posible de eliminar o reducir el riesgo de que se cause algún daño, asimismo, el principio de precaución que es la aplicación misma de medidas de protección y prevención incluso cuando no es absolutamente seguro que un fenómeno en particular sea nocivo.
- El principio de control jurisdiccional: el cual se aplica a los procesos constitucionales en forma general y en los procesos contenciosos administrativos entre las actuaciones de las administraciones públicas.

¹⁷ *Ibid.*



- El principio de informalismo: refiere la inobservancia de las exigencias formales que en su mayor parte no se respetan dentro de los actos administrativos, ya que muchas veces las normas de los distintos procedimientos que se manejan en la esfera administrativa no exigen las mismas formalidades que en el ámbito privado si se exigen, un ejemplo de ello lo son las actas administrativas.

Siempre en el procedimiento administrativo, se aplicará el principio del informalismo en favor del administrado, siempre que se trate de la inobservancia de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente.

Otros autores también agregan el principio de impulso de oficio ya que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Por lo cual el derecho administrativo, forma parte del conjunto de actuaciones y principios que rigen el establecimiento y regulación de las normas que establecen las leyes en materia administrativa, como lo es la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

CAPÍTULO II



2. El salario o remuneración

Es importante de acuerdo a la temática que desarrolla el presente trabajo de tesis, determinar qué es el salario o remuneración, para que con ello se pueda establecer una variable de investigación con la cual se pueda realizar una investigación deductiva.

El salario o sueldo es la retribución que el patrono debe de pagar al trabajador en virtud del cumplimiento del contrato de trabajo o de la relación de trabajo vigente entre ambos, según el Artículo 88 del Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala y la remuneración es el salario, los honorarios, el sobresueldo, así como todo bono o premios que se recibe de manera extraordinaria.

Muchas veces el salario o sueldo se ha tomado como una remuneración que un profesional o trabajador recibe de parte de un empleador a cambio de su trabajo o sus servicios. No obstante, sueldo y salario no son sinónimos exactos. Por eso, conviene distinguirlos cuando se habla de nóminas de empleados y sistemas de retribución en la contabilidad.

2.1. Definición

El salario ha sido definido por diversos tratadistas, dentro de los cuales se ha abordado



distintos puntos de vista, primeramente, el mismo ha sido definido como: “la utilidad que reporta el trabajador y que se representa en dinero producto de su trabajo”.¹⁸

Otra definición establece que el salario es: “la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponde a la dignidad de la persona humana, o beneficio cobrado por el hombre, a cambio de su trabajo”.¹⁹

Desde el punto de vista económico: “viene a ser toda renta, provecho o beneficio cobrado por el hombre, a cambio de su trabajo”.²⁰ Salarios, en economía, precio pagado por el trabajo. Los salarios son todos aquellos pagos que compensan a los individuos por el tiempo y el esfuerzo dedicado a la producción de bienes y servicios. Estos pagos incluyen no sólo los ingresos por hora, día o semana trabajada de los trabajadores manuales, sino también los ingresos, semanales, mensuales o anuales de los profesionales y los gestores de las empresas.

A estos ingresos regulares hay que sumarles las primas y las pagas extraordinarias, las primas por riesgo, nocturnidad, índice de peligrosidad u horas extraordinarias, así como los honorarios de los profesionales liberales y la parte de los ingresos percibidos por los propietarios de negocios como compensación, por el tiempo dedicado a su negocio.

Los salarios pueden establecerse en función del tiempo, del trabajo realizado o en

¹⁸ De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. Pág. 151.

¹⁹ **Ibid.** Pág. 152.

²⁰ Cabanellas, Guillermo. **Compendio de Derecho Laboral**. Pág. 65.



concepto de incentivos. A veces se descuenta a los asalariados que cobran en función del tiempo trabajado, el tiempo no trabajado debido a una enfermedad, pero por lo general estos empleados suelen percibir un salario fijo con independencia de la continuidad.

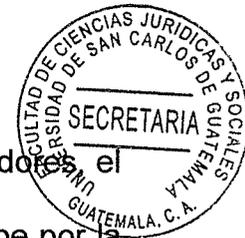
Los asalariados que cobran en función del trabajo realizado lo hacen dependiendo de las unidades producidas. Los trabajadores que reciben sus ingresos gracias a un sistema de incentivos, obtienen sus salarios siguiendo una fórmula que asocia el sueldo percibido con la producción, o rendimiento alcanzado, de forma que se estimula una mayor productividad y eficiencia.

Consiguientemente, desde el punto de vista jurídico, el salario es la contraprestación del trabajo subordinado; contraprestación que, como ya quedó explicado el tratar del enfoque económico del salario, consiste en un ingreso o rédito o ganancia individual del trabajador.

Es decir, tiene un contenido patrimonial y es, para el trabajador subordinado, una ventaja patrimonial, algo que ingresa a su patrimonio.

Por otra parte, esa relación de reciprocidad o conmutatividad entre el salario y el trabajo subordinado determina el carácter oneroso de la relación de trabajo y del contrato de trabajo que es su fuente normal.

Por lo que, en palabras del autor del presente trabajo de investigación el salario es el pago hecho a los empleados de una oficina, supervisores, administradores o gerentes



que representan compensaciones pagadas sobre una base anual a los trabajadores, el cual incluye cualquier tipo de pago en dinero o especie que un trabajador recibe por la prestación de un servicio o cumplimiento de una tarea en beneficio de un patrono. Este salario tiene importantes consecuencias económicas, motivacionales y sociales.

Así también, puede entenderse como salario, la remuneración que recibe el trabajador como intercambio por la labor que realiza en la empresa; y que comprende bono vacacional, bono nocturno, recargos por días feriados, vacaciones y participación en las utilidades definidas.

2.2. Antecedentes

Actualmente se denomina sueldo al que es pagado por un lapso de tiempo fijo. Mientras que salario se paga por tiempo no fijo, aquí se incluye el pago por horas extraordinarias. En la esclavitud el salario está representado por el pan y techo que le da el amo a su siervo. En la época medieval quedó representado en la protección y la porción de terreno que se les entregaba a los campesinos para su cultivo, dando lugar al jornal lo que representaba que el maestro artesano contratara ayudantes quienes recibían un salario por el trabajo efectuado. El salario tiene su origen en la industria, donde el trabajador debía cambiar su fuerza de trabajo por una remuneración económica.

El salario presenta una evolución en el tiempo que es descrita seguidamente. A tal fin, que la misma palabra proviene del latín *salarium*, y se derivó de la costumbre de repartir



determinada cantidad de sal entre los soldados de caballería de los ejércitos romanos para la alimentación de los caballos.

En función de ello, su uso se extendió a otros servicios con el tiempo y con esto, el término tuvo una connotación monetaria. El uso actual del salario tiene una referencia más antigua y abarca la evolución de los sistemas económicos del hombre a través de las edades. Estos sistemas son: “la esclavitud, la servidumbre, el artesanado y el salariado”.²¹

Durante la época de la esclavitud, el trabajador fue inhumanamente explotado, puesto que los esclavos eran considerados como una mercancía y, en consecuencia, eran libremente vendidos en el mercado.

Así, quien compraba un esclavo lo asumía como propiedad y generalmente, lo utilizaba en faenas pesadas que abarcaban las labores del campo o como servicio doméstico en palacios o haciendas. El poder y la importancia de un amo se hallaba en proporción directa al número de esclavos que poseía. El trabajo despiadado de los esclavos tenía sólo como contraprestación la subsistencia.

En América, durante la época de la Conquista, la trata de esclavos fue un comercio muy lucrativo, donde los negros eran cazados como animales en África y luego vendidos a

²¹ <http://www.virtual.urbe.edu/pub/0036293/cap02> (Consultado: 2 de agosto de 2020).



buen precio a los hacendados del Norte, Centro y Suramérica y eran empleados fundamentalmente en labores agrícolas.

Un paso evolutivo de la esclavitud fue la servidumbre que en cierta forma proporcionaba algunas libertades y propiedades al siervo. Aun cuando seguía dependiendo del dueño de la tierra a quien le debía prestar ciertos servicios personales gratuitos, ya fuera atendiendo al cultivo de una parcela o como servicio doméstico en su casa. Como contraprestación de servicios, el siervo recibía un lote de terreno para su explotación y la manutención de su familia.

En este sentido, la servidumbre fue paulatinamente sustituida por el artesanado, que es considerado el sistema ideal del trabajador, pues en esa época él mismo justipreciaba su trabajo, era su propio patrono al hacer y vender los productos o artesanías que él elaboraba con sus propios utensilios y en taller de su propiedad.

La aparición de este sistema coincide con: “la declinación del feudalismo y la aparición en Europa de las ciudades - estados. Son los días en que comienzan a repuntar los gremios. El sistema se desarrolla de tal manera que, significa la primera expresión de la especialización y surgen, además, una serie de oficios claves, tales como el maestro artesano, el ayudante y el aprendiz”.²²

De manera que, como se mencionó al inicio de los antecedentes, muchos autores

²² De la Cueva, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 165.



coinciden en mencionar la aparición y desarrollo del sistema de salarios coincide con el inicio y la evolución de la Revolución Industrial. La aparición de las máquinas requiere, por novedad y complejidad, de operarios para su manejo, operarios que no fueron dueños de las mismas ni del capital requerido para su operación”.²³

En la evolución de este sistema se puso de manifiesto la desenfrenada explotación del trabajador que recibía un mísero salario por la prestación de sus servicios y también la ocurrencia con demasiada frecuencia de accidentes de trabajo sin ningún tipo de indemnización.

Este sistema ha perdurado hasta la actualidad, donde se observan las conquistas sociales de los trabajadores y el reconocimiento por parte de los patronos de un sinnúmero de beneficios, además de la existencia de una estructura sindical mejor organizada, que han logrado los trabajadores para recibir un mejor trato y un mejor salario.

2.3. Características

El salario posee distintas características que lo identifican como tal, las cuales se detallan a continuación. Entre las características que han sido mayormente conocidas por la doctrina están:

²³ **Ibid.** Pág. 166.



- La obligatoriedad del salario: “El mismo fue creado para poner fin a la explotación del trabajador, el cual, hace muchos años tenía un estatus algo superior a la categoría de siervo al recibir lo necesario para vivir, como contraprestación a su servicio o trabajo. Esta circunstancia existía en el campo venezolano a fines de la centuria anterior y principios de la presente”.²⁴ Es debido a ello, que el Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, establece al salario como una contraprestación.
- El salario debe ser fijo: Todo aquel que se contrata o trabaja en una empresa por un determinado salario, no puede recibir menos de esta cantidad. Es decir, el salario, no podrá ser rebajado en caso de que bajen las ventas o la empresa tenga problemas económicos. El salario podrá ser mejorado cuando el trabajador haga méritos en el trabajo o se le incrementen las responsabilidades, es decir, cuando el trabajador pase a desempeñar un cargo de mayor complejidad.
- El salario debe ser tasado: esto significa que todo aquel que genere riquezas debe pagar un impuesto. Esta es una medida sana y esencial para mantener las finanzas públicas. Al trabajador se le deduce sistemáticamente por nómina el impuesto que le corresponde pagar si devenga un salario anual por encima del mínimo que establece la ley.

Todas estas características son consideradas en el análisis de este estudio puesto que representan propiedades inherentes al salario que son aplicables a las remuneraciones.

²⁴ Marcano Vicente, Ángel. **El cargo y el salario: instrumentos de la administración.** Pág. 56.



2.4. Clasificación

Existe diferentes tipos de salario doctrinalmente teniendo como origen la retribución que el patrono debe de dar al empleado por el cumplimiento de una tarea, la doctrina cita como salarios los siguientes conceptos: a) salario nominal, b) salario efectivo, c) salario real, d) salario en dinero, e) salario ordinario y f) salario extraordinario y según el Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala define tres tipos de salarios a) salario directo, b) salario mínimo, c) salario completo; y, d) salario en especie.

Sin embargo, se citarán los que, a criterio del autor del presente trabajo de tesis, influyen a la temática central para una mejor comprensión de la misma.

Salario completo: “se entiende por salario completo el devengado durante las jornadas ordinaria y extraordinaria”. Artículo 93 del Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala

Salario nominal: Es la suma de dinero que percibe un trabajador por el servicio que presta y es el que aparece en nómina. “Es el concepto simple desprovisto de otro tipo de consideraciones y en el que no se incluyen otros rubros que integran globalmente la remuneración. En otro sentido, más de corte económico, por salario nominal se entiende lo que gana el trabajador independientemente de su poder adquisitivo”.²⁵

²⁵ **Ibid.** Pág. 136.



El salario nominal no proporciona una idea completa del nivel real del salario. Su verdadera magnitud depende del nivel de los precios correspondientes a los objetos de consumo personal, del valor de los servicios comunales, del volumen de los impuestos, etc. En los países capitalistas, pese a cierto incremento de la expresión monetaria del salario. El salario real de los trabajadores tiende a bajar debido al incremento de los precios de los artículos que entran en la esfera del consumo obrero, así como al aumento de las cargas impositivas, dado que el Estado burgués procura que sean los trabajadores quienes sostengan todo el peso de las dificultades económicas y de la carrera de armamentos.

En la sociedad socialista, el aumento del salario nominal, especialmente de las categorías de obreros y empleados que perciben remuneraciones bajas, acompañado de la reducción de los precios de los artículos de amplio consumo, hace que se eleve sin cesar el salario real de todos los trabajadores.

Constituyen un importante complemento del salario nominal, los fondos sociales de consumo, destinados a satisfacer las necesidades colectivas de los miembros de la sociedad socialista. Las asignaciones del Estado socialista y de las organizaciones sociales para dichos fines, aumentan en una tercera parte los ingresos de los trabajadores.

Salario real: "Comprende la totalidad de la retribución del trabajador. Esto es, que contiene el salario nominal más los beneficios colaterales. Este concepto, más que el nominal, sirve al empresario para determinar el verdadero costo de su mano de obra.



También cabe la acepción de tipo económico por la que salario real se entiende "lo que adquiere el trabajador con lo que devenga, o sea relacionado con el poder adquisitivo de la moneda".²⁶

La magnitud del salario real es determinada por la dimensión del salario nominal y también por el nivel de los precios de los artículos de consumo y servicios, por la altura de los alquileres por los tributos que se impone a los obreros. En los países capitalistas, los precios de los artículos y servicios, los alquileres y los impuestos crecen sin cesar. La lucha de clases hace que el salario nominal también se modifique.

En los países del capital, la automatización de la producción conduce a aumentar el número de obreros poco calificados que perciben un bajo salario nominal. La elevación que del salario nominal se obtiene gracias a la lucha de clases no compensa el descenso del salario real, dado que los precios de los artículos de consumo y los impuestos crecen con mayor rapidez.

La estadística burguesa procura embellecer la situación real del proletariado en el régimen capitalista. Así, al calcular el salario medio de los obreros omite la existencia del ejército de parados, a la vez que incluye en la suma del salario de los obreros el sueldo de los empleados bien remunerados, de los gerentes y directores de compañías, etc. Bajo el socialismo, el salario no constituye el valor de la fuerza de trabajo, sino que es la expresión en dinero de la parte de la renta nacional que corresponde a los obreros y

²⁶ **ibid.** Pág. 154.



empleados para cubrir las necesidades del consumo personal y se distribuye con arreglo a la cantidad o calidad del trabajo.

Salario efectivo: Es el salario nominal menos los descuentos, o sea lo que en mano recibe el trabajador en cada período de pago. El salario efectivo se diferencia del salario nominal, en que es este último aún no se han operado los descuentos legales.

Salario fijo: Es aquel que se encuentra integrado por un conjunto de elementos conocidos cuyo monto se conoce predeterminadamente con toda exactitud. Este salario se presenta cuando se fija un salario diario por semana, quincena o mes en cantidad, además de sumarle a dicho salario fijo las retribuciones periódicas de cuantía previamente conocida que perciba el trabajador.

Salario en especie: Establece que el salario debe pagarse en moneda de curso legal y la única excepción es en explotaciones agropecuarias donde pueden percibir el pago de su salario hasta en un treinta por ciento del importe total de este como máximo, en alimentos y demás artículos análogos destinados a su consumo personal. Artículo 90 del Código de Trabajo, Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala.

No obstante, las disposiciones anteriores, los trabajadores campesinos que laboren en explotaciones agrícolas o ganaderas pueden percibir el pago de su salario, hasta en un 30% del importe total de éste como máximo, en alimentos y demás artículos análogos destinados a su consumo personal inmediato o al de sus familiares que vivan y dependan



económicamente de él, siempre que el patrono haga el suministro a precio de ~~coste~~ menos.

Salario mínimo: Cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo, estas: “Pueden ser generales por una o varias áreas geográficas y extenderse a una o más entidades federativas, o pueden ser profesionales para una rama determinada de actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias áreas geográficas”.²⁷

El salario mínimo de acuerdo con la ley deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural, y para proveer la educación básica a los hijos.

2.5. Integración

El salario se encuentra conformado muchas veces por otros complementos que el trabajador recibe cada fin de mes, o bien de forma anual, por lo que, a continuación, se detalla una explicación.

Dentro de estos complementos pueden deducirse los pagos indemnizatorios se realizan en función, no de lo que se gana por salario mensual, sino por lo que real y globalmente devenga el trabajador.

²⁷ **Ibid.** Pág. 160.



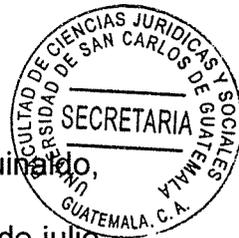
Si a un trabajador que ha dejado de trabajar gana al mes mil quetzales y ha laborado diez años se le ofrece una indemnización de diez mil quetzales, con mucha razón la objetiva por cuanto la base de su promedio no es solamente su salario mensual. De ahí la importancia de establecer el concepto global de su emolumento.

De esa cuenta se considera que forman parte del salario:

- El salario ordinario. “Es la cantidad mensual que en monetario recibe el trabajador. A esta suma se le aplican los descuentos de ley IGSS, IRTRA, INTECAP, descuentos por orden judicial (embargos de salarios), fondos de pensiones, cuota sindical, descuento solidarista, préstamos”.²⁸
- El aguinaldo y el bono 14. Se reciben en diciembre y julio de cada año específicamente, formando parte del salario que devenga el trabajador, pero que el patrono le retiene para ser pagado al final del periodo anual del aguinaldo o del bono 14, o bien antes si se interrumpe la relación laboral.

El aguinaldo es un pago que el trabajador devenga mes a mes, pero que por imperativo legal el empleador se lo reserva para entregárselo en forma total en el mes de diciembre, cuando se cierra el círculo anual del aguinaldo.

²⁸ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Pág. 54.



De manera que: “El bono 14 es prácticamente una prestación igual a la del aguinaldo, con la única diferencia 20 que su ciclo es de julio a junio y se paga el quince de julio de cada año. Estas prestaciones son parte del salario, solo que pagaderos, no cada quincena ni cada mes, sino que cada año”.²⁹

- Las comisiones. Cuando los servicios del trabajador se trazan de acuerdo con las ventas, de rendimientos o la realización de ciertas labores, se denominan comisiones. Debe entenderse que en esta modalidad la remuneración no puede en ningún caso ser menor de la del salario mínimo.
- Las prestaciones adicionales en especie. Prácticamente viene a ser lo que nuestra legislación denomina ventajas económicas. “No se debe confundir con el pago en especie del salario ordinario, que hasta en un treinta por ciento y conforme circunstancias especiales, permite nuestra legislación, Artículo 90 Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala”.³⁰

Asimismo, las ventajas económicas, de cualquier naturaleza que sean, que se otorguen a los trabajadores en general por la prestación de sus servicios, salvo pacto en contrario, debe entenderse que constituyen el treinta por ciento del importe total del salario devengado.

²⁹ **Ibid.** Pág. 55.

³⁰ **Ibid.** Pág. 57.



- La participación en utilidades. Esto es para aquellas empresas que hayan implementado este tipo de salario adicional, ya sea voluntariamente o como producto de un pacto colectivo.

Es una práctica muy poco común en nuestro medio, aunque si existen algunos casos. Sin embargo, ya es obligatorio en otras legislaciones latinoamericanas, como la mexicana, en donde en términos muy generales el reparto que corresponde a los trabajadores es del orden del ocho por ciento de las utilidades declaradas por la empresa.

- Gratificaciones. De cualquier orden que sean, ya que en la práctica no es dable determinar cuándo obedece a un animus donandi, liberalmente otorgado por el patrono. También cabe aclarar que complementos según la ley no forman parte del salario:
- Las horas extraordinarias. Estas consisten en el pago que el patrono hace por el tiempo adicional al convenido en que tiene al trabajador a su disposición para la ejecución de un trabajo: “Viene a ser una extensión del salario por extensión del tiempo, pero no puede considerarse una parte del salario. Podría pensarse que el trabajador tiene otro empleo inmediato a la terminación de su trabajo regular y que ese pago es el pago o salario de ese otro empleo”.³¹

³¹ **Ibid.** Pág. 61.



En principio las horas extraordinarias son eventuales y con carácter de excepción por lo mismo ningún trabajador podrá incluirlas como su salario regular. El pago de las horas extraordinarias se es parte del ingreso total cuando se hayan laborado, y se hace efectivo conjuntamente con el pago del salario regular.

Si un trabajador no labora horas extraordinarias, su empleador solo está obligado a pagar el salario básico. A pesar de que no forman parte del salario regular lo devengado por concepto de horas extraordinarias, se debe incluir en el promedio de indemnización, de conformidad con lo establecido en el Artículo 93 del Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, se entiende por salario completo el devengado durante las jornadas ordinarias y extraordinarias.

Para el cálculo de la indemnización debe obtenerse el promedio de los últimos seis meses de salarios ordinarios y extraordinarios, ello como referencia de lo que en total, devengo el trabajador. Se considera que la indemnización debe responder a la expectativa de lo que el trabajador venia devengando en promedio de los últimos seis meses; que si trabajaba horas extraordinarias era por su propia necesidad de recibir un mayor salario.

Por lo mismo, el pago indemnizatorio debe responder a esa cantidad por la que el laborante trabajó horas adicionales a los máximos de ley.

- Las Vacaciones. “Si las horas extraordinarias eran, figuradamente, los salarios devengados por el empleo adicional que tenía el trabajador a la terminación de su empleo regular, las vacaciones son los salarios que corresponden al periodo anual obligatorio, de descanso del trabajador”.³² No son pues otro complemento del salario sino el salario de ese periodo de descanso. Las vacaciones en principio no se pagan, se dispensa del trabajo durante ese periodo. Si no se disfrutaron por la terminación del contrato, lo que ocurre es un reconocimiento monetario del derecho que venía acumulando el trabajador, una indemnización.
- El séptimo día. Lo indicado en los dos apartados anteriores se aplica de lleno al caso de los séptimos días, que no son más que los salarios que corresponden a ese día semanal de descanso. Para aclarar los conceptos de los tres casos, debe quedar en claro que el empleador hace un pago directo a su trabajador durante las jornadas laborales, y durante las horas extraordinarias que se laboren.

Esta es una aplicación civil del principio contraprestaciones directas. Pero también la normativa laboral impone al patrono la obligación de pagar salario al trabajador por aquellos periodos de receso o descanso que la circunstancia misma del trabajo lo obliga; así, si tiene que laborar seis (o cinco) días a la semana, tiene que descansar un séptimo para reponer el desgaste de esos días anteriores y si laboró un año entero debe reponer el desgaste con un mínimo de quince días hábiles. En estos casos se

³² **Ibid.** Pág. 59.



impone el principio laboral sobre lo civil, ya que se está haciendo un pago cuando no se da una contraprestación directa.

- Los viáticos. Constituyen viáticos aquellas erogaciones o pagos que se dan al trabajador, pero no a cambio de su trabajo, sino que son montos que se le entregan para sufragar o reponer gastos de traslado, transporte, alojamiento, alimentos y otros similares, cuando tenga que desempeñar sus labores fuera de su residencia habitual. Son gastos extraordinarios en que va a incurrir o incurrirá el trabajador para el desempeño de sus actividades y su entrega no es más que el resarcimiento de esos gastos.

El trabajador lo recibe en dinero o en especie, no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino como medio necesario para desempeñar sus funciones. El tratamiento que fiscalmente se da a los viáticos difiere de los gastos por concepto de mano de obra. Debe entenderse que los viáticos constituyen un pago esporádico o accidental o, en todo caso, que se paguen en función y consonancia directa con gastos de los arriba indicados.

Pero si el trabajador presentare viáticos permanentes, pagados regularmente y sin relacionarse a gastos concretos de los cuales el empleado goza de libertad para disponer de ellos y no están afectos a un fin específico, entonces dicho pago si se comprendería dentro del salario. Un incremento del salario con apariencia de viático. Para diferenciar viáticos de ventajas económicas, se sostiene que los primeros son una erogación para efectuar el trabajo y la segunda es por la ejecución del trabajo.



- Los gastos de representación. Erogaciones con caracteres parecidos a lo expuesto en el apartado anterior. No es una retribución por servicios, sino que una erogación vinculada con la prestación del servicio, para incrementar ventas, atender a clientes, etc.

En todo caso el trabajador debe mostrar el gasto incurrido para pedir su reintegro o realizar el gasto dentro de los límites o instrucciones que le son formulados por el patrono. Los gastos hechos por el patrono por mera liberalidad, siempre que sean en forma espontánea y esporádica, no deben constituir parte del salario. Si por el contrario, en el centro de trabajo se ha constituido en una práctica regular de determinada prestación, se cristaliza un derecho adquirido por parte de los trabajadores y por ende en parte de su salario.

2.6. Regulación legal

Primeramente, es importante mencionar lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que en sus Artículos 101 al 106, preceptúa todos los derechos que el trabajador tiene derecho, dentro de los cuales se encuentran los derechos sociales mínimos, según su Artículo 102, se establece lo siguiente: “Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

- a. Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen el trabajador y a su familia una existencia digna;



- b. Todo trabajo será equitativamente remunerado, salvo lo que al respecto determine la ley;
- c. Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad;
- d. Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal. Sin embargo, el trabajador del campo puede recibir, a su voluntad, productos alimenticios hasta en un treinta por ciento de su salario. En este caso el empleador suministrará esos productos a un precio no mayor de su costo;
- e. Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley. Los implementos personales de trabajo no podrán ser embargados por ningún motivo. No obstante, para protección de la familia del trabajador y por orden judicial, sí podrá retenerse y entregarse parte del salario a quien corresponda;
- f. Fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley.”

Asimismo, los Artículos 1 y 2 del Convenio Número 95 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, establecen: Artículo 1: “A los efectos del presente convenio, el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar por servicios que haya prestado o deba prestar.”



Artículo 2: “1. El presente convenio se aplica a todas las personas a quienes se pague o deba pagarse un salario. 2. La autoridad competente previa consulta a las organizaciones de empleadores y trabajadores, cuando dichas organizaciones existan y estén directamente interesadas, podrá excluir de la aplicación de todas o de cualquiera de las disposiciones del presente convenio a las categorías de personas que trabajen en circunstancias y condiciones de empleo tales que la aplicación de todas o de algunas de dichas disposiciones sea inapropiada y que no estén empleadas en trabajos manuales o estén empleadas en el servicio doméstico o en trabajos análogos.

3. Todo Miembro deberá indicar en la primera memoria anual sobre la aplicación del presente Convenio, que habrá de presentar en virtud del Artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cualquier categoría de personas a la que se proponga excluir de la aplicación de todas o de alguna de las disposiciones de este Convenio, de conformidad con los términos del párrafo precedente. Ningún Miembro podrá hacer exclusiones ulteriormente, salvo con respecto a las categorías de personas así indicadas.

4. Todo Miembro que indique en su primera memoria anual las categorías de personas que se propone excluir de la aplicación de todas o de algunas de las disposiciones del presente Convenio deberá indicar, en las memorias anuales posteriores, las categorías de personas respecto de las cuales renuncie al derecho a invocar las disposiciones del párrafo 2 del presente Artículo, y cualquier progreso que pueda haberse efectuado con objeto de aplicar el Convenio a dichas categorías de personas.”



En cuanto a lo regulado por el Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, el Artículo 88 establece: "Salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del cumplimiento del contrato de trabajo o de la relación de trabajo vigente entre ambos. Salvo las excepciones legales, todo servicio prestado por un trabajador a su respectivo patrono, debe ser remunerado por éste.

El cálculo de esta remuneración, para el efecto de su pago, puede pactarse:

- a) Por unidad de tiempo (por mes, quincena, semana, día u hora);
- b) Por unidad de obra (por pieza, tarea, precio alzado o a destajo); y
- c) Por participación en las utilidades, ventas o cobros que haga el patrono; pero en ningún caso el trabajador deberá asumir los riesgos de las pérdidas que tenga el patrono."

Los Artículos 89 y 90 del Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala también forman parte de su regulación, ya que establecen su fijación y su forma de pago, estableciendo lo siguiente: Artículo 89 del Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala (Reformado por el Artículo 3 del Decreto Número 64-92 del Congreso de la República.) "Para fijar el importe del salario en cada clase de trabajo, se deben tomar en cuenta la intensidad y calidad del mismo, clima y condiciones de vida.



A trabajo igual, desempeñado en puesto y condiciones de eficiencia y antigüedad dentro de la misma empresa, también iguales, corresponderá salario igual, el que debe comprender los pagos que se hagan al trabajador a cambio de su labor ordinaria.

En las demandas que entablen las trabajadoras relativas a la discriminación salarial por razón de sexo, queda el patrono obligado a demostrar que el trabajo que realiza la demandante es de inferior calidad y valor.”

El Artículo 90 del Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala establece: “El salario debe pagarse exclusivamente en moneda de curso legal. Se prohíbe pagar el salario, total o parcialmente, en mercadería, vales, fichas, cupones o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda. Las sanciones legales se deben aplicar en su máximo cuando las órdenes de pago solo sean canjeables por mercaderías en determinados establecimientos.

Es entendido que la prohibición que precede no comprende la entrega de vales, fichas u otro medio análogo del cómputo del salario, siempre que el vencimiento de cada período de pago el patrono cambie el equivalente exacto de unos u otras en monedas de curso legal.” De manera que, es importante establecer que el salario es toda retribución que el trabajador reciba por su trabajo en sus diferentes manifestaciones.

Por lo cual, en conclusión, del presente capítulo se puede afirmar que el salario es todo lo que el trabajador recibe en remuneración por el trabajo que realiza, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, convenios



internacionales de la OIT ratificados por Guatemala, el Código de Trabajo Decreto
Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala y los principios del derecho
laboral.





CAPÍTULO III

3. Dietas para funcionarios

De acuerdo a la temática principal del presente trabajo de investigación, referente a las retribuciones que reciben los funcionarios públicos que son miembros de Juntas Directivas o Concejos Directivos, es preciso determinar que son las dietas.

3.1. Definición

Por su complejidad, algunos autores han tomado este tipo de beneficio que ha otorgado el Estado a personas selectas, ha sido poco estudiado, sin embargo, hay definiciones que son importantes mencionar para una mejor comprensión de este tipo de retribución.

Una definición establece que las dietas son: “un pago adicional al salario de una persona, lo reciben algunos colaboradores por su participación en juntas, sesiones u otras reuniones”.³³

Algunos autores establecen que las dietas no son honorarios, pues no se contemplan como servicios prestados. Las dietas se pagan tanto en el sector público como en el sector privado.

³³ <https://www.vesco.com.gt/blog/las-dietas-y-loterias-pagan-impuestos> (Consultado: 10 de octubre de 2020).



Otra definición técnica jurídica establece que una dieta se refiere a: “Sueldo u honorarios que perciben los legisladores. Junta o congreso en que ciertos Estados que forman confederación deliberan sobre negocios que les son comunes. Honorario que los funcionarios de diverso orden devengan durante los días en que realizan una comisión que les ha sido confiada fuera de su residencia oficial. Estipendio que se da a los que ejecutan comisiones o encargos por cada día en que se ocupan en ellos, o por el tiempo que emplean en realizarlos”.³⁴

En otros Estados las dietas son: “indemnizaciones alzadas que percibe el trabajador para cubrir su manutención cuando, por razón de su trabajo, tiene accidentalmente que desplazarse fuera de la localidad de su domicilio habitual. Las normas sectoriales se ocupan de ellas, junto con los gastos de viaje propiamente dichos, generalmente fijándolas en cantidades de devengo diario, y frecuentemente distinguiendo entre dietas y medias dietas, según se pernocte o no fuera del domicilio”.³⁵

Para hacer mención de la definición más destacable en cuanto a la doctrina es importante mencionar la que establece a la dieta como: “retribución y en realidad sueldo temporal que se fija a los diputados o representantes parlamentarios. Estipendio que también es concedido a quienes desempeñan cargos o encargos fuera del lugar ordinario de trabajo y que se fija en un tanto por día”.³⁶

³⁴ Ossorio Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Pág. 136.

³⁵ Rodríguez Devesa, Carlos. **El salario, la jornada de trabajo y su jurisprudencia**. Pág. 65.

³⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**. Pág. 69.



Asimismo, algunos autores toman en cuenta a las dietas como un complemento retributivo que el trabajador recibe en razón de un mayor gasto por los viajes que deba realizar al servicio de una empresa o entidad; así también es estudiada como una compensación que el patrono abona para que el trabajador haga frente a los aumentos presupuestarios.

Con base a lo anterior, es determinable que la dieta, puede significar tanto una retribución como bien un salario extra que una persona recibe a su salario adicional por trasladarse.

3.2. Elementos constitutivos

La dieta o remuneración para funcionarios, ha sido cuestionada muchas veces por diversos medios de comunicación, debido que las mismas son demasiado onerosas para algunos funcionarios.

Sin embargo, para que una entidad del Estado brinde una dieta a funcionarios se deben cumplir ciertos requisitos legales. Primeramente, se debe de observar lo que establece la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

La ley referida en su Artículo 78 establece: "Dietas. Las retribuciones que el Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas paguen a sus servidores públicos en concepto de dietas por formar parte de Juntas Directivas, Consejos Directivos, cuerpos consultivos, comisiones, comités asesores y otros de similar naturaleza, no se consideran como



salarios y, por lo tanto, no se entenderá que dichos servidores desempeñan por ello más de un cargo público.

La fijación de dietas debe autorizarse por Acuerdo Gubernativo, previo dictamen favorable del Ministerio de Finanzas Públicas, Se exceptúan de esta disposición, las entidades que la ley les otorga plena autonomía, que se rigen por sus propias normas, debiendo informar al Ministerio de Finanzas Públicas sobre dicha fijación”.

De esta forma se establece que, las dietas según Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala la entidad que desee autorizar dietas para funcionarios públicos o trabajadores del Estado, primeramente, debe autorizar las mismas mediante un Acuerdo Gubernativo, es decir que, la entidad que desea establecer dietas si es un Ministerio de Estado tendría que haber primeramente un concejo de ministros que acuerden mediante Acuerdo Gubernativo con la firma del Presidente de la República de Guatemala la creación de dichas dietas.

Adicional a esto, la entidad que crea las dietas debe solicitar dictamen favorable al Ministerio de Finanzas Públicas, para que se apruebe la ejecución de este gasto dentro del presupuesto de la entidad.

Sin embargo, si la entidad es autónoma y se rige por sus propias normas, como la Universidad de San Carlos de Guatemala, únicamente debe informar al Ministerio de Finanzas Públicas sobre la creación de dichas erogaciones.



Asimismo, toda entidad que solicita dictamen favorable para la emisión de dietas para funcionarios, debe reglamentar a que funcionarios aplicarán estos gastos, y que requisitos debe cumplir dicho funcionario o funcionarios. De acuerdo al Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, únicamente son aplicables las dietas a funcionarios que son miembros por formar parte de Juntas Directivas, Consejos Directivos, cuerpos consultivos, comisiones, comités asesores y otros de similar naturaleza.

En el entendido que no cualquier funcionario puede recibir este beneficio si no cumple con los requisitos que establece la ley, por lo que, el Ministerio de Finanzas Públicas puede rechazar dicha solicitud.

3.3. Regulación legal

Primeramente, para establecer su regulación legal, las dietas para funcionarios fueron creadas con base al Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece: "Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. La Ley Orgánica del Presupuesto regulará:

- a. La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación;
- b. Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada



organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas;

- c. El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales;
- d. Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago;
- e. Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto;
- f. La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas. Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación. Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice;
- g. La forma de comprobar los gastos públicos;
- h. Las formas de recaudación de los ingresos públicos. Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuestos correspondientes.”



El Artículo anteriormente citado le permite a la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala para regular y establecer la forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas. Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación.

Asimismo, como ya se mencionó el Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, da los lineamientos fundamentales que se deben cumplir para crear dietas a favor de funcionarios que son miembros que forman parte de Juntas Directivas, Consejos Directivos, cuerpos consultivos, comisiones, comités asesores y otros de similar naturaleza. En este Artículo la ley expresamente regula que las dietas no se consideran como salarios y, por lo tanto, no se entenderá que dichos servidores desempeñan por ello más de un cargo público.

También forma parte de su regulación legal, lo que establece el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, ya que, en este, se crea una clasificación programática y presupuestaria para la ejecución de este tipo de gastos en una entidad del Estado.

Este manual, reviste gran importancia debido a que el mismo sustenta parte de las operaciones que se registran en las diferentes etapas del proceso presupuestario, así como por las interrelaciones que se establecen con los demás clasificadores.



La aplicación de los clasificadores contenidos en el presente manual, son obligatorio para las entidades del sector público, toda vez que, para dar cumplimiento al precepto constitucional relativo a la unidad del presupuesto y su estructura programática, es necesario emplear en forma homogénea la metodología, conceptos y clasificaciones que permitan desarrollar las distintas etapas del proceso presupuestario.

Este manual es resultado de la revisión al contenido de las descripciones de las cuentas que integran los clasificadores que lo componen; de la readecuación del clasificador por tipo de gasto a efecto de hacerlo coherente con la clasificación económica del gasto; así como la consolidación de los renglones de gastos que constituyen insumos y que desagregan su detalle dentro del catálogo de insumos. Dichos ajustes son producto de los cambios inherentes a la dinámica propia del sector gubernamental y de la modernización impulsada en el ámbito de la administración financiera del sector público.

Asimismo, el Clasificador de Finalidad, Función y División, contiene los objetivos socioeconómicos que persiguen las instituciones públicas por medio de las erogaciones que realizan. Dicha clasificación funcional permite realizar comparaciones internacionales respecto al alcance de las funciones económicas y sociales que desempeña el sector público en cada país y su estructura se basa en conceptos y definiciones consistentes con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG) de las Naciones Unidas, revisados y adaptados de forma que permitan la consolidación de las transacciones económicas y financieras que se llevan a cabo en el sector público guatemalteco.



En función a lo anterior, se debe considerar que, dentro de la clasificación por objeto del gasto, un renglón de gasto está integrado por diversos insumos que perfeccionan la expresión de la especie o naturaleza de los bienes y servicios que se adquieran. De esa cuenta, el catálogo de insumos es una base de datos única que permite clasificar los insumos que pueden demandar o adquirir las diferentes entidades y organismos del sector público, permite unificar las características y denominaciones de los mismos, propiciando el costeo de la producción pública.

En cuanto a la temática de las dietas es preciso mencionar que este manual cuenta con una sección de dietas y gastos de representación estableciendo una clasificación de renglón presupuestario para el efecto de la siguiente forma: "Dietas y Gastos de Representación

Este subgrupo se refiere a egresos por remuneraciones en concepto de dietas a todos los miembros de comisiones, juntas, consejos, etc., de carácter oficial, por asistir a sesiones. El pago de dietas debe estar aprobado por leyes específicas o por Acuerdo Gubernativo.

Incluye también los egresos por gastos de representación asignados únicamente a los funcionarios públicos con base a las disposiciones legales vigentes. Se subdivide en los siguientes renglones:

061 Dietas. Se refiere a los egresos por dietas pagadas a miembros de Juntas Directivas, asesoras o consultivas de instituciones del Sector Público y de comisiones y consejos



reconocidos legalmente, por asistir a sesiones ordinarias y extraordinarias establecidas conforme a la ley.

062 Dietas para cargos representativos. Comprende los egresos por dietas pagadas al Cuerpo Legislativo y otras instituciones, cuyos cargos se obtienen con base en elección directa o indirecta.

063 Gastos de representación en el interior. Se incluyen en este renglón los egresos por pagos de gastos de representación a funcionarios civiles y militares con servicio en el interior del país, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

064 Gastos de representación en el exterior. Se refiere a los egresos por gastos de representación de funcionarios civiles y militares con servicio en el exterior, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto”.

De manera que, este Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala establece los tipos de dietas que son aplicables a los funcionarios que asisten como miembros de Juntas o Concejos Directivos.

Siendo esta la siguiente.

Dietas: estas son las que el manual de clasificaciones regula que deben ser pagadas para miembros de Juntas Directivas, asesoras o consultivas de instituciones del sector público y de comisiones y consejos reconocidos legalmente, es decir que han cumplido



con el procedimiento legal para obtener dicha dieta; dentro de estos se puede mencionar como ejemplo a los miembros de juntas directivas, concejos directivos de instituciones, concejos de desarrollo entre otros.

Dietas para cargos representativos: En el manual se regula que la misma es aplicable y son pagadas al Cuerpo Legislativo y otras instituciones, cuyos cargos se obtienen con base en elección directa o indirecta, dentro de este grupo se puede mencionar las dietas que reciben los miembros de concejos municipales, diputados del Congreso de la República de Guatemala por asistir a sesiones de trabajo extraordinarias o comisiones de trabajo, miembros del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributario, El Presidente de la República de Guatemala, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entre otros.

3.4. Fiscalización

Las dietas que se devengan en la mayor parte de instituciones del sector público, deben ser auditadas por la Contraloría General de Cuentas que, según su Ley Orgánica, Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 1 establece:

“Naturaleza jurídica y Objetivo fundamental. La Contraloría General de Cuentas es una institución pública, técnica y descentralizada. De conformidad con esta ley, goza de independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República. La Contraloría General de Cuentas es el ente técnico rector de la fiscalización y el control



gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de la gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, la promoción de valores éticos y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública”.

De esa cuenta, al analizar y estudiar la fiscalización de las dietas, es preciso mencionar que hallazgos han tenido la mayor parte de instituciones que devengan y erogan gastos por concepto de dietas en el sector público. Siendo la mayor parte de hallazgos por las causas siguientes: por el pago de dietas a personas que no son parte o miembros de los concejos municipales, directivos o juntas asesoras; por la falta de deducción del impuesto sobre la renta a las personas que devengan dietas; por el pago de dietas sin existir un Acuerdo Gubernativo, Acuerdo Interno o Acuerdo del Concejo Municipal entre otros.

En conclusión, en el presente capítulo ha quedado desarrollada parte de la temática principal del presente trabajo de investigación de tesis, demostrando con ello que las dietas si tienen un fundamento legal, tanto en cuanto a la ley ordinaria y reglamentaria.



CAPÍTULO IV

4. Retribución que el Estado paga a servidores públicos, por pertenecer a juntas o concejos directivos denominada “dieta de funcionarios” un sobresueldo que podría ser inconstitucional

El pago de dietas de funcionarios, se ha vuelto una práctica común dentro de la administración pública en Guatemala, a tal grado, que la mayor parte de instituciones cuentan con funcionarios que ostentan dichos beneficios, los cuales resultan demasiado onerosos y afectan de forma significativa la erogación del presupuesto público del Estado.

Es por ello, que es preciso determinar si el pago de este tipo de estipendio a funcionarios puede ser catalogado como inconstitucional, aunque la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República establece de forma expresa que el pago de este tipo de retribución no conforman y no son parte del salario, ni constituyen otro puesto para los funcionarios que lo reciben, se verificó que dicha norma no cumple con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

De manera que, es preciso analizar como la Constitución Política de la República de Guatemala, al preceptuar lo relativo a la Ley Orgánica del Presupuesto regula en su Artículo 238 literal f) que, “la forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas; Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesarios para el servicio público, percibirán gastos de representación;



Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice.”

4.1. Análisis del Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala

El Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala, también establece una prohibición en la misma literal f, preceptuando que, si bien la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación o dietas.

También en la misma literal f, la Constitución Política de la República de Guatemala establece una prohibición siendo la siguiente: “Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice;”.

De manera que, el Artículo en análisis prohíbe de forma expresa que ningún funcionario puede tener cualesquiera otras formas de remuneración y que se deducirá de forma personal la responsabilidad de quien autorice dicha erogación.

Con ello, queda reducido que la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala estableciera en su Artículo 78, que las dietas no son salario, y no son remuneraciones si no retribuciones, alternando con ello el legislador la significación del Artículo 238 de la Constitución Política de la República de



Guatemala, ya que el Artículo en mención prohíbe toda remuneración de otras formas, es decir que haya tomado una significación diferente al salario, que de igual manera forma parte de los ingresos brutos que el funcionario recibe como dietas y del cual debe de pagar como impuestos.

4.2. Dietas a funcionarios cuestionados por la opinión pública

Es preciso para el presente trabajo de investigación, como fundamento documental aportar un artículo periodístico, el cual se adjunta como anexo 1 de la presente investigación, que confirma que, a la luz de la sociedad, es ilegal e ilegítimo para algunos funcionarios percibir el pago de dietas, ya que resultan más onerosas que sus salarios.

El artículo periodístico, analiza el mismo tema que la presente investigación de tesis y se presenta a manera de comprobación de la problemática: “Dietas de funcionarios: un sobresueldo legal que podría ser inconstitucional. En 2019 Neto Bran, alcalde de Mixco y hoy secretario general de TODOS, recibió más ingresos por dietas que su salario como jefe edil. Recibía 12 mil quetzales como salario, pero 54 mil más en concepto de dietas. El concejo municipal de Bran estableció que por cada sesión recibirían 3 mil quetzales, y se reunían hasta 18 veces al mes. La situación no es exclusiva de Mixco ni de las municipalidades”.³⁷

Este beneficio llamadas dietas se convirtieron en un ajuste salarial de funcionarios, el

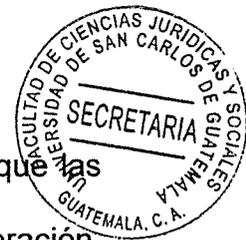
³⁷ <https://www.plazapublica.com.gt/content/dietas-de-funcionarios-un-sobresueldo-legal-que-podria-ser-inconstitucional> (Consultado: 25 de agosto 2020)



cual es una doble remuneración siendo inconstitucional. En el Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala define las dietas como retribuciones que el Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas pagan a servidores públicos por formar parte de juntas o consejos directivos y consultivos, comisiones y comités asesores. Así mismo en la ley referida indica que las dietas no se consideran parte del salario y establece que deben ser aprobadas mediante Acuerdo Gubernativo del Ministerio de Finanzas Públicas.

Por su parte, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala diferencia las dietas del renglón 061 de las del 062. Las del renglón 061, que nombra sólo como dietas, los egresos pagados a miembros de juntas directivas, asesoras o consultivas de instituciones del sector público y de comisiones y consejos reconocidos legalmente, por asistir a sesiones ordinarias y extraordinarias establecidas conforme a la ley. En tanto, en el renglón 062 define las dietas de cargos representativos que son las pagadas al cuerpo legislativo y otras instituciones cuyos cargos se obtienen con base en elección directa o indirecta.

Este es el marco legislativo de las dietas que, como se observa, deja abiertas brechas para arbitrariedades: tanto el monto de la dieta por sesión, como la cantidad de sesiones que realizan en el mes, son determinadas por las mismas personas que las reciben. Con relación a la situación del alcalde de Mixco indico “Sesionamos mucho porque trabajamos mucho” respondió en uno de sus asesores a las preguntas de Plaza Pública sobre el monto y cantidad de reuniones en 2019. La situación no es exclusiva de la municipalidad de Mixco ni de cualquier otra municipalidad. Sin embargo, se convirtieron en un sobre



suelo para los funcionarios. Más allá de los vacíos, hay antinomias en la ley que podrían hacer inconstitucionales, pues se vuelven, de facto, en una doble remuneración.

El Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala define las dietas como retribuciones que el Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas pagan a servidores públicos por formar parte de juntas o consejos directivos y consultivos, comisiones y comités asesores. Dicha ley también indica que no se consideran parte del salario y establece que deben ser aprobadas mediante acuerdo gubernativo del Ministerio de Finanzas Públicas. Por su parte, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala diferencia las dietas del renglón 061 de las del 062.

Las del renglón 061, que nombra sólo como dietas, son “los egresos pagados a miembros de juntas directivas, asesoras o consultivas de instituciones del sector público y de comisiones y consejos reconocidos legalmente, por asistir a sesiones ordinarias y extraordinarias establecidas conforme a la ley”.

En tanto, en el renglón 062 define las “dietas de cargos representativos que son las pagadas al cuerpo legislativo y otras instituciones cuyos cargos se obtienen con base en elección directa o indirecta”. Este es el marco legislativo de las dietas que, como se observa, deja abiertas brechas para arbitrariedades: tanto el monto de la dieta por sesión, como la cantidad de sesiones que realizan en el mes, son determinadas por las mismas personas que las reciben.

Es decir que cada entidad pone sus criterios, sin que haya una legislación unificada que



determine, primero, qué tipo de trabajo remunera las dietas, y segundo, si este trabajo es similar al que debería cumplir un funcionario por el puesto que ostenta, y que ya lo remunera con un salario. Para Francisco Solórzano Foppa esto es inconstitucional. El abogado señala que el Artículo 78 de la Ley de Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, entra en contradicción con el Artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala en su literal f explica que la Ley de Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala determinará “la forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas”.

Dicta que la Ley de Presupuesto “regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público percibirán gastos de representación” y en el último párrafo, hace explícito que “quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quién las autorice”.

“En este último párrafo donde Solórzano ubica la contradicción. Según el abogado, por lo regulado en este Artículo el funcionario no puede recibir más remuneración que su salario, y solo en excepciones, gastos de representación. El problema es el Artículo 78 de la Ley de Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, indica Solórzano, pues este formaliza las dietas como una retribución y establece que no son salario. Para él sí lo son, lo que las liga a las prohibiciones establecidas en el Artículo 278 f de la Constitución Política de la República de Guatemala



expresa. Aunque les ponga el título de retribución y con ello un concepto distinto al de remuneración son lo mismo, razona.

Esto a su criterio, está refrendado por legislación internacional como el Convenio 100 de la OIT, ratificado por Guatemala. En este establece que la remuneración “comprende el salario y cualquier otro emolumento en dinero pagado por el empleador al trabajador. Incluye dietas” expone. Foppa considera plantear una inconstitucionalidad al Artículo 78 de la Ley de presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, algo que afectaría todas las disposiciones de legislación interna que autorizan dietas para funcionarios.

Si las aceptan, se retiraría el Artículo 78 de la Ley de Presupuesto del Congreso de la República de Guatemala de la legislación local, y quedarían sin efecto los pagos de dietas para funcionarios. La nueva disposición afectaría a entidades como el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) o el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) que en 2019 gastaron 5 millones de quetzales en dietas. O al alcalde de Guatemala, quien tiene derecho a dietas de cuatro entidades distintas”.³⁸

De esta investigación periodística, se puede identificar puntualmente, que la mayor parte de alcaldes, concejales y miembros de concejos directivos hacen lo posible para que cada sesión que tengan pueda devengar las dietas con mayor remuneración, lo cual crea

³⁸ <https://www.plazapublica.com.gt/content/dietas-de-funcionarios-un-sobresueldo-legal-que-podria-ser-inconstitucional> (Consultado: 25 de agosto de 2021).

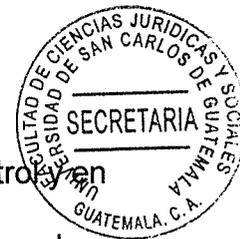


a perspectiva dentro de la sociedad que una dieta es un sobresueldo para estos funcionarios.

A continuación, se presenta otro artículo periodístico el cual se adjunta como anexo 2 de la presente investigación que evidencia la inconstitucionalidad del pago de dietas a funcionarios, siendo el siguiente: “El cheque de fin de mes de un funcionario puede crecer como la espuma gracias a las dietas. Esos pagos que reciben por participar en reuniones de instituciones donde tienen representación. Algunas van desde 2,000 quetzales por sesión hasta superar los 5,000 quetzales. En el Congreso las escasas iniciativas que se han presentado para regular la Ley de Servicio Civil no han prosperado”.³⁹ Salario base, bonificación profesional, complemento personal, gastos de representación, bono de eficiencia administrativa, bono 66-2000 y dietas son parte de las remuneraciones a las que tiene derecho quien llegue a la jefatura del Ministerio de Finanzas Públicas.

“El titular de la cartera gana 55,313.00 quetzales mensuales, pero como también tiene representación en otras instituciones la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Banco de Guatemala, el Crédito Hipotecario Nacional y la Alianza Pública Privada su remuneración aumenta en 385,944.00 quetzales, según consta en varios documentos enviados al Grupo Parlamentario de Oposición (GOP) así como en el portal de transparencia del Ministerio de Finanzas. Sumado el sueldo y las dietas, el encargado de las finanzas públicas recibió más de 1 millón de quetzales que el año 2021.

³⁹ <https://www.plazapublica.com.gt/content/bonos-dietas-o-como-aumentar-el-sueldo-de-forma-legal-q76-millardos-destinados-complementos> (Consultado: 2 de octubre de 2021).



Los bonos y dietas pueden ser un botín para funcionarios públicos, con poco control y en muchos casos discrecionalidad en su uso, resultan un sobre sueldo legal, del que muchas veces se abusa. El bono se fija a los puestos con el objeto de reconocer características que los diferencian de los demás cargos; mientras que el complemento es el reconocimiento de las cualidades personales - méritos académicos - de quienes ocupan las plazas. Las dietas son un pago que se realiza por formar parte de las juntas directivas, consejos directivos, cuerpos consultivos, comisiones, comités asesores y otros de similar naturaleza, se pagan por sesión realizada y están decretadas en el Artículo 48 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

La Ley de Consolidación Salarial en su primer Artículo detalla que el Gobierno de la República, sus entidades descentralizadas y autónomas y las municipalidades, deberán de considerar como parte integrante del salario de los trabajadores públicos, cualquier otra forma de remuneración o prestación económica. La Ley de Servicio Civil en su Artículo 70, agrega que los servidores públicos “deben ser remunerados con base en un sistema que garantice el principio de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad”, sin embargo, en la práctica eso no ocurre.

La misma Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala señala que la fijación de dietas es autorizada por un Acuerdo Gubernativo, previo que sea dictaminado por el Ministerio de Finanzas Públicas, pero de esta disposición se exceptúan las entidades que son autónomas y que se rigen por sus propias normas.



Por ejemplo, la Ley Orgánica de la SAT, indica que el directorio de la institución, ya sean los titulares o suplentes, así como asesores ocasionales, percibirán una dieta por cada reunión a la que asistan. El monto está regulado en el reglamento interno que en su Artículo 21 decreta que será de 2,500.00 quetzales. El mismo procedimiento ocurre con la Junta Monetaria, en donde también participa el titular de finanzas, en 2021, lo percibido por el ministro en esta junta fue entre 16,000.00 a 18,000.00 quetzales mensuales para los diputados del GOP el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) es una de las instituciones que más paga en concepto de dietas.

El año pasado a los integrantes del Consejo Directivo que suman 22 personas (titulares y suplentes) se les pagó por sesión realizada 3,500.00 quetzales en total fueron 4.7 millones de quetzales erogados en este renglón. Para este año según el reporte de Sicoin, tienen asignados más de 5 millones de quetzales.

El caso se repite también en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), en el que sus 17 miembros titulares y suplentes de la Junta Directiva recibieron en dietas un total de 3.2 millones de quetzales Para este año tienen una asignación que asciende a 5.1 millones de quetzales. Al igual que la SAT, BANGUAT, el INDE, el IGSS y cada una de las instituciones que pagan dieta están regidas por sus normas internas.

Las municipalidades no son la excepción, solo en 2020 pagaron en concepto de dietas por cargos representativos 410.9 millones de quetzales. El Código Municipal establece que los cargos de síndico y concejal son de servicio a la comunidad, por lo tanto, de representación gratuita, pero podrán ser remunerados por el sistema de dietas y por cada



sesión completa a la que asistan. Para el actual ejercicio fiscal las dietas para las entidades autónomas del gobierno central, cargos representativos, secretarías y otras dependencias del Estado, así como los ministerios tienen una asignación que supera los 100 millones de quetzales, pero es el Organismo Legislativo quien paga más por este rubro, ya que tiene asignado 32 millones de quetzales, pues cada diputado recibe 9 mil 600 quetzales.

No solo el Artículo 78 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala justifica el pago de dietas. El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala lo describe como un renglón que pertenece al grupo cero y que es una retribución por servicios personales prestados en relación de dependencia o sin ella. Dicho manual divide las dietas en: cargos representativos, dirigida a pagos al Organismo Legislativo y otras entidades, cuyos cargos son obtenidos con base en elección directa o indirecta; gastos de representación en el interior, el cual es pagado a funcionarios civiles y militares con servicio en el interior del país; y por último los gastos de representación en el exterior, que aplica al mismo grupo de civiles y militares.

En el caso de las municipalidades, el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, habla sobre la autonomía municipal y que dentro de sus funciones le corresponde obtener y disponer de sus recursos y el Artículo 262 de la misma ley constitucional agrega que todas las relaciones laborales de funcionarios y empleados de las municipalidades se normarán por la Ley de Servicio Municipal.



El Código Municipal, en su Artículo 44 indica que estos recibirán remuneración por el sistema de dietas por cada sesión completa a la que asistan, agrega en el siguiente párrafo que los alcaldes y secretarios tendrán derecho a iguales dietas que las establecidas por los demás integrantes del concejo. En el Artículo 17 de la Ley de Servicio Municipal, establece que cada uno de los miembros devengarán dieta por sesión celebrada, serán cuatro sesiones y el monto de cada una será fijada por la Secretaría Ejecutiva de la Junta Nacional, las cuales no deben de exceder de 5,000.00 quetzales”.⁴⁰

4.3. Retribución o sobresueldo es inconstitucional

La inconstitucionalidad es una herramienta de control que sirve para expulsar del orden jurídico todas aquellas normas de inferior jerarquía que sean contrarias a la Constitución Política de la República de Guatemala.

La supremacía de la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra protegido a través de tres normas que sancionan con “nulidad ipso jure” todas aquellas disposiciones que la contradigan. Estas normas son:

Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala. “... Serán nulas ipso iure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”

⁴⁰ <https://www.plazapublica.com.gt/content/bonos-dietas-o-como-aumentar-el-sueldo-de-forma-legal-q76-millardos-destinados-complementos> (Consultado: 2 de octubre de 2021).



Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso iure...”

Artículo 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observaran obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado”

Con base al análisis jurídico realizado en el presente capítulo, así como las investigaciones periodísticas aportadas, se concluye que el pago de una retribución o sobresueldo a un servidor público que es miembro de una Junta o Concejo Directivo, es inconstitucional ya que la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 78, contradice lo que la Constitución Política de la República de Guatemala prohíbe que es la remuneración de funcionarios o empleados públicos con otras formas, es decir retribuciones o sobresueldos. Por lo que dicha norma debe ser declarada inconstitucional.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

1. En el presente trabajo de investigación que consistió en demostrar que, el pago de las retribuciones por parte del Estado a servidores públicos o funcionarios públicos por pertenecer Juntas o Concejos Directivos que han sido denominadas dietas de funcionarios, presenta una inconsistencia constitucional por no cumplir con la ordenanza que la Constitución Política de la República de Guatemala establece.
2. Por lo cual, mediante los métodos de investigación método lógico, el sintético y análisis documental y análisis deductivo se evidenció primeramente que el derecho administrativo forma parte de la regulación que tienen las dietas con base a las normas reglamentarias que emiten las entidades que tienen esta remuneración para ciertos funcionarios o servidores públicos; asimismo, se desarrolló la temática del salario para evidenciar que toda remuneración según el Código de Trabajo Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala puede ser tomado en cuenta como un salario.
3. De esta forma, se presentó un análisis documental para respaldar la investigación y la comprobación de la misma, en la cual se evidencia como la mayor parte de instituciones que devengan gastos por concepto de dietas, abusan de dichos gastos para enriquecerse en virtud de las incongruencias que existen en su regulación legal en la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala en contraposición a la norma Constitucional que prohíbe otras formas de remuneración en dicha Ley. Lo cual denota que es inconstitucional



que el Estado otorgue este tipo de beneficios por no estar autorizado por la Constitución Política de la República de Guatemala.

4. Por lo anterior todo funcionario público en conocimiento que la Constitución Política de la República de Guatemala, representa la norma jerarquía superior no debería de aceptar ningún tipo de retribución económica adicional a su salario en concepto de dieta a pesar de la incongruencia que exista con la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, aplicando un principio de honorabilidad. por ser claramente un acto inconstitucional, y siendo este el encargado de la administración de los recursos públicos.



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed.

Universidad Autónoma de México, 1999.

CABANELLAS, Guillermo. **Compendio de Derecho Laboral**. Argentina: Ed. Heliasta,

1995.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed.

Ediciones Arayú, 2007.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. nacional

de administración política pública, 1996.

DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. México: Ed. Porrúa,

1990.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. Décimo octava edición. México: Ed. Plus

Porrúa S.A., 1978.

FUNDACIÓN TOMAS MORA. **Diccionario Jurídico Espasa**. España: Ed. Espasa Calpe,

S.A., 1998.



GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 9.**

Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2012.

<https://www.lpderecho.pe/principios-generales-derecho-administrativo/>(Consultado: 28 de marzo de 2020).

<https://www.plazapublica.com.gt/content/bonos-dietas-o-como-aumentar-el-sueldo-de-forma-legal-q76-millardos-destinados-complementos> (Consultado: 2 de octubre de 2021).

<https://www.plazapublica.com.gt/content/dietas-de-funcionarios-un-sobresueldo-legal-que-podria-ser-inconstitucional> (Consultado: 25 de agosto de 2021).

<https://www.vesco.com.gt/blog/las-dietas-y-loterias-pagan-impuestos> (Consultado: 10 de octubre de 2020).

<http://www.virtual.urbe.edu/0036293/cap02> (Consultado: 2 de agosto de 2020).

MARCANO VICENTE, Ángel. **El cargo y el salario: instrumentos de la administración.** Caracas, Venezuela: Ed. Fondo Educativo Interamericano, 1993.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.** Edición Electrónica. Guatemala: Ed. Datascan S.A., 2003.



RODRÍGUEZ DEVESA, Carlos. **El salario, la jornada de trabajo y su jurisprudencia.**

Pamplona: Ed. Arazandi, 1982.

VEDEL, Georges. **Derecho Administrativo.** Traducción de Juan Rincón Jurado. México:

Ed. Madrid, 1980.

Legislación:

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

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

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