

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



GUATEMALA, ABRIL DE 2023

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

**ESTABLECER LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LABORAL EN LA LEY DE SERVICIO
MUNICIPAL DECRETO 1-87 DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA
QUE REGULE LA FORMA DE SANCIONAR Y REMOVER A TRABAJADORES Y
FUNCIONARIOS MUNICIPALES**



Guatemala, abril de 2023

**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
SECRETARIA:	Licda. Evelyn Johanna Chavez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÒ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Sergio Roberto Santizo Girón
Secretario:	Licda. Berta Francisca Judith Del Cid Nájera
Vocal:	Lic. Dani Fernando Zelada Bran

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Carlos Erick Ortiz Gomez
Secretario:	Lic. Victor Alfonso Noj Romero
Vocal:	Licda. Roxana Elizabeth Alarcon Monzon

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



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, SERGIO GONZALO SUL CIVIL
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
EDDY JESÚS ABAC TUBAC, con carné 201312289,
intitulado ESTABLECER LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LABORAL
EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

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.



ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
Vocal I en sustitución del Decano

Fecha de recepción 10 / 09 / 2021



Asesor(a)
(Firma y Sello)

Lic. Sergio Gonzalo Sul Civil
Abogado y Notario





Abogados y Notarios
5ª avenida, 0-66, zona 1, del municipio de San Juan Alotenango, departamento de Sacatepéquez,
TEL: 7830-6271 CELS.: 4441-2773; 4151-6128 WHATSAPP: 5493-6265
Gmail: cesarcivil123@gmail.com.
Hotmail: sergiosulc@hotmail



Guatemala, 11 de octubre de 2021

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



Respetable Doctor, Herrera Recinos:

De manera respetuosa me dirijo a usted, para informarle que conforme al nombramiento de fecha 18 de junio de 2021, emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, procedí a **ASESORAR** el trabajo de tesis del Bachiller: **EDDY JESÚS ABAC TUBAC**, titulado anteriormente como: "ESTABLECER LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LABORAL EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA", ahora intitulado como: "**ESTABLECER LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LABORAL EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA QUE REGULE LA FORMA DE SANCIONAR Y REMOVER A TRABAJADORES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES**".

Al respecto y en cumplimiento a lo que se establece en el artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito informar a usted lo siguiente:

1. El trabajo de tesis que asesoré se encuentra elaborado de acuerdo a la doctrina moderna y adecuada de los textos legales relacionados con el derecho administrativo y laboral. El referido trabajo se encuentra contenido en cinco capítulos, los cuales comprenden aspectos importantes del tema, por lo que, el contenido científico y técnico de tesis demuestra que efectivamente existen administraciones municipales que han violentado los derechos laborales de los trabajadores y funcionarios municipales, en virtud que no existe dentro de la Ley de Servicio Municipal un procedimiento administrativo disciplinario laboral, que contemple el debido procedimiento para regular las sanciones y remociones a empleados y funcionarios municipales; por lo que, es recomendable que se apruebe una reforma a dicha ley por parte del Congreso de la República de Guatemala. Con el contenido científico y técnico de la tesis, el sustentante contribuye enormemente en lo que respecta al tema de implementar un procedimiento administrativo disciplinario laboral, del cual se beneficiarían los empleados y funcionarios de las trescientas cuarenta Municipalidades de Guatemala.



Abogados y Notarios

5ta avenida, 0-66, zona 1, del municipio de San Juan Alotenango, departamento de Sacatepéquez,

TEL: 7830-6271 CELS.: 4441-2773; 4151-6128, WhatsApp 54-93-62-65

Gmail: cesarclivil23@gmail.com.

Hotmail: sergiosulc@hotmail.com

2. Con respecto a los métodos y técnicas utilizadas, para el desarrollo de la presente investigación se observó la aplicación científica de los métodos sintético y analítico por medio de los cuales se analizó la doctrina consultada y el método jurídico para el análisis de la legislación aplicable, lo cual le permitió al investigador desarrollar el tema y arribar a su propia conclusión. En relación a las técnicas de investigación, se utilizó la documental como fuente de obtención de información, el autor consultó bibliografía nacional y extranjera adecuada y moderna, se auxilió de las fichas bibliográficas para establecer la fuente bibliográfica proveniente de libros, entre otros.
3. La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a claridad y precisión, pues se observó y cumplió la aplicación del idioma español en materia de redacción, ortografía y puntuación, de conformidad con los lineamientos contenidos en el Diccionario de la Real Academia Española.
4. El sustentante brinda un importante aporte jurídico y un enfoque doctrinario y legal, al recomendar que se aprueba una reforma a la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala y se adicione un procedimiento administrativo disciplinario laboral para los empleados y funcionarios municipales. De lo anterior se establece que es invaluable la contribución científica que el sustentante realiza en la tesis de mérito.
5. La conclusión discursiva y las recomendaciones son oportunas, claras y concretas con relación al tema investigado.
6. La bibliografía consultada es reciente, moderna acorde y exacta para cada uno de los temas desarrollados en el contenido, incluyendo la legislación nacional e internacional analizada.
7. Realicé las recomendaciones del caso, haciendo las correcciones adecuadas y necesarias, para mejorar la comprensión del tema desarrollado; las cuales fueron íntegramente observadas y cumplidas por el sustentante del presente trabajo.
8. Al haberse cumplido con todo los requisitos establecidos en el artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, **APRUEBO** el trabajo de investigación objeto de asesoría y para el efecto procedo a emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**. Declaro expresamente que dentro de los grados de ley no soy pariente del estudiante asesorado.

Atentamente,

Licenciado, Sergio Gonzalo Sul Civil
Abogado y Notario
Colegiado 14772

Lic. Sergio Gonzalo Sul Civil
Abogado y Notario



Guatemala 24 de enero de 2022

DR. CARLOS EBERTITO HERRERA RECHINOS
JEFE DE UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



Estimado Doctor:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis del bachiller Eddy Jesús Abac Tubac, la cual se titula **ESTABLECER LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LABORAL EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA QUE REGULE LA FORMA DE SANCIONAR Y REMOVER A TRABAJADORES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES.**

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se le otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Yesmín María Poroj Orellana
Docente consejera de la Comisión de Estilo

C.C. Unidad, estudiante.



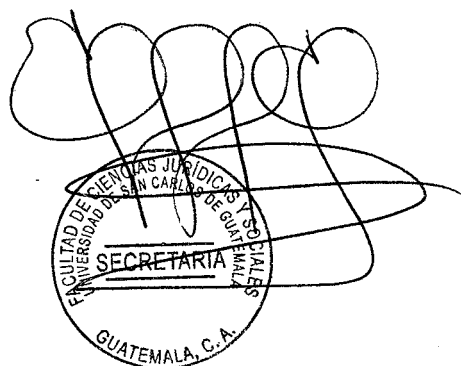
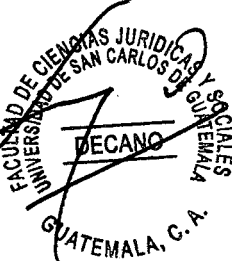
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diez de febrero de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDDY JESÚS ABAC TUBAC, titulado ESTABLECER LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LABORAL EN LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL DECRETO 1-87 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA QUE REGULE LA FORMA DE SANCIONAR Y REMOVER A TRABAJADORES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme inteligencia, entendimiento y sabiduría,
por ser bueno todo el tiempo con mí persona.

A MIS PADRES:

Jesús Abac Sontay y Francisca Tubac
Gómez, por todo el amor y sacrificio.
Porque a ellos les debo mis primeras enseñanzas,
por darme cariño, protección y un buen ejemplo de
vida.

A MI HIJA:

Heisel Ariana, a quien amo con todo mi corazón y
por ser un motivo más, para alcanzar mis metas
trazadas.

A MI AMADA:

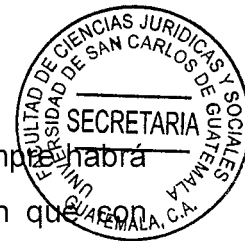
Heidy Lorena Toj Hernández, por todo su amor,
comprensión y apoyo incondicional, para que este
momento fuera posible.

A MIS HERMANOS:

Por sus consejos y todo los momentos felices y
díficiles, de nuestra infancia, que vivimos juntos.

A MI FAMILIA:

Con mucho respeto y cariño, para exhortarlos y
motivarlos para que se esfuercen para lograr sus
metas y cumplir sus sueños, ya que en esta vida
todos es posible para el que cree.



A MIS AMIGOS:

Motivándolos a que sigan adelante, siempre habrá una amistad para apoyarles, recuerden que con Dios todo es posible.

A MI PAÍS:

Por tener el privilegio, de haber nacido en esta tierra bendita por Dios.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme albergado todos estos años, por todo el conocimiento adquirido en sus aulas y a las cuales me siento orgulloso de pertenecer.



PRESENTACIÓN

La investigación realizada pertenece al derecho administrativo y al derecho laboral. Al derecho administrativo porque versa acerca de la administración del poder del pueblo delegado en la administración municipal y delegado en sus funcionarios y empleados municipales, y al derecho laboral porque, como toda administración pública necesita al recurso humano para alcanzar el fin primordial.

El objeto de estudio fue la implementación de un procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República que regule la aplicación de sanciones o remociones de empleados y funcionarios municipales; situación que no está prevista en mencionada ley, siendo vulnerados los derechos de los trabajadores y funcionarios municipales cada cuatro años con el cambio de gobierno municipal.

Considerando que el presente trabajo puede contribuir a la reforma de la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala vigente, así como garantizar la estabilidad laboral de muchos empleados y funcionarios municipales, y evitar el abuso de poder de las nuevas administraciones municipales que despiden sin alguna causa justificada o sin un debido procedimiento a los empleados y funcionarios municipales.

El espacio geográfico que sirvió de referencia para realizar esta investigación, es el municipio de San Juan Alotenango, departamento de Sacatepéquez; utilizando los registros estadísticos, recogidos por instituciones públicas, desde el año 2012.



HIPÓTESIS

Establecer la necesidad de implementar un procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala. Debido a que a consecuencia de las elecciones populares cada cuatro años los trabajadores y funcionarios municipales son sancionados o removidos por la nueva administración electa para el nuevo periodo de poder municipal; a raíz de la falta de técnica jurídica de los legisladores del Congreso de la República en la Ley de Servicio Municipal. La solución a esta problemática es el nacimiento a la vida jurídica de un procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, a través de la adhesión de un tercer capítulo al título IX del mismo cuerpo legal denominado “procedimiento administrativo disciplinario laboral para sanciones y remociones”, el cual regule todo el procedimiento para sancionar o remover a los empleados y funcionarios municipales, un procedimiento administrativo disciplinario laboral que garantice el debido procedimiento, la garantía de sus derechos, el derecho de defensa, el derecho de oposición, la debida diligencia, un debido plazo.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Mediante la utilización de los métodos analítico, sintético, inductivo y deductivo: y derivado del estudio de la legislación nacional e internacional, se comprobó la hipótesis planteada, en virtud que se estableció la imperante necesidad que, el Congreso de la República de Guatemala reforme la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87, a través de la adhesión de un tercer capítulo al título IX del mismo cuerpo legal denominado “procedimiento administrativo disciplinario laboral para sanciones y remociones”, el cual regule todo el procedimiento para sancionar o remover a los empleados y funcionarios municipales

Tomando en cuenta las variables presentadas, se determina que el Estado de Guatemala en la actualidad no cumple con lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, al no darle a todos los empleados y funcionarios municipales una protección integral al derecho otorgado por la misma, quedando así, en comparación con otros Estados, rezagada en materia de trabajo.

Al analizar los preceptos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los convenios y tratados internacionales, y en especial en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, se comprueba la validez legítima de la premisa de este trabajo de investigación.



Pág.

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. La administración pública en Guatemala.....	1
1.1 Definición.....	4
1.2 Clases de administración.....	6
1.3 Principio de juridicidad y principio de legalidad.....	15
1.4 Ejercicio del poder público.....	18

CAPÍTULO II

2. Administración municipal.....	21
2.1 La Municipalidad y el Concejo Municipal.....	31
2.2 Clasificación de las Municipalidades.....	32
2.3 Funciones del Concejo y alcalde Municipal, fundamento legal y naturaleza de sus resoluciones.....	33

CAPÍTULO III

3. Fundamento Constitucional del derecho del trabajo.....	45
3.1 La regulación constitucional en relación con los trabajadores del Estado.....	48
3.2 El régimen de los servicios del Estado y sus instituciones (régimen especial de trabajo).....	50



3.3 Ley de Servicio Municipal, decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala	55
3.4 Clasificación de los renglones presupuestarios en el servicio municipal	58

CAPÍTULO IV

4. El servicio municipal	67
4.1 Derecho individual del trabajador en el Servicio Municipal	68
4.1.1 Trabajador Municipal	72
4.1.2 Patrono Municipal.....	74
4.1.3 Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.....	75
4.1.4 Clasificación del Servicio Municipal.....	83
4.1.5 Sustitución del Patrono Municipal	84

CAPÍTULO V

5. Establecer la necesidad de implementar un procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala que regule la forma de sancionar y remover a trabajadores y funcionarios municipales.....	87
5.1 Principios y evolución	90
5.2 Elementos y características	97
5.3 Naturaleza y definición.....	101
5.4 Los expedientes administrativos disciplinarios laborales	104
5.5 Etapas o fases del procedimiento administrativo disciplinario laboral.....	104
5.5.1 Trámite de oficio o a petición de parte.....	105



5.5.2	Providencia de trámite.....	106
5.5.3	Notificación.....	107
5.5.4	Intervención de terceros.....	108
5.5.5	Diligencias.....	109
5.5.6	Análisis de la evidencia e información recabada en el expediente en trámite....	109
5.5.7	Resolución de fondo.....	110
5.5.8	Impugnación de la resolución de fondo del procedimiento administrativo disciplinario laboral.....	111
5.5.8.1	Recurso de revocatoria.....	112
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....		115
BIBLIOGRAFÍA.....		117



INTRODUCCIÓN

En Guatemala no existe un procedimiento administrativo disciplinario laboral que regule la forma de sancionar o remover a los empleados y funcionarios municipales, a favor de cualquiera de estos víctimas del abuso de poder de las nuevas administraciones municipales. Por lo que es necesario entrar a investigar este tema, a efecto de cumplir con lo indicado en la Constitución Política de la República de Guatemala, y así realmente garantizar el derecho de trabajo, el debido procedimiento y la integridad de todo empleado y funcionario municipal.

La hipótesis formulado y que fue comprobada es: al no existir en el ordenamiento jurídico una regulación que permita llevar un procedimiento administrativo disciplinario laboral de efectos inmediatos a favor de empleados y funcionarios municipales, estos quedan desprotegidos y vulnerables, mientras tanto su estabilidad laboral están en riesgo, por lo que es necesario incorporar a la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala el ya mencionado procedimiento administrativo disciplinario laboral, para establecer un debido procedimiento para sancionar o remover a empleados y funcionarios municipales, sin importar que continúe o haya nueva administración municipal. Toda vez que el Estado de Guatemala tiene la obligación constitucional de garantizar y proteger el derecho de trabajo y el debido procedimiento para todo tipo de actos laborales.

Este trabajo tuvo como objetivos generales y específicos los siguientes: realizar un estudio jurídico sobre las formas de sanciones y remociones a empleados y funcionarios municipales que actualmente se encuentran afectados por las decisiones de las autoridades municipales. Establecer la situación de vulnerabilidad de los empleados y funcionarios municipales que no se les pueden otorgar este tipo de procedimientos administrativos disciplinarios laborales. Promover la reforma a la Ley de Servicio



Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, para que incorpore dicho procedimiento administrativo disciplinario laboral. Los cuales fueron alcanzados. Esta tesis consta de cinco capítulos: el primero trata sobre la administración pública en Guatemala; el segundo sobre la administración municipal; el tercero a el fundamento constitucional del derecho de trabajo; el cuarto sobre el servicio municipal; y el quinto, es el eje transversal de este trabajo, se desarrolla el tema de la necesidad de establecer un procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.

Al realizar este informe se emplearon los siguientes métodos: analítico, al estudiar el contenido de los libros que me sirvieron de referencia bibliográfica, así como el de las leyes en que apoyé esta investigación; sintético y jurídico, al integrar e interpretar las leyes que son fundamentales en mi investigación; deductivo, lo empleé al establecer la posible aplicación que pudiera tener una determinada ley en un caso en concreto. Método científico, ya que en todo momento y en cada etapa predominará la objetividad. Método dialéctico, al tratar de darle respuesta a cada una de las interrogantes en las que se base y a las que vayan surgiendo en el transcurso de la investigación. Método jurídico, sirvió para interpretar las leyes que son fundamentales. Y la técnica utilizada fue la de fichas bibliográficas, para saber que libros o documentos consultar.

La investigación que se realizó es de suma importancia para la realidad actual del país, dado los altos índices de remociones y sanciones a empleados y funcionarios municipales aumentan año con año sin mencionar el cambio de administración municipal cada cuatro años; por esta situación de vulnerabilidad en la que nos encontramos cuando hemos sido víctimas de tales vejámenes y abusos de poder, y no hay en la ley de la materia, un procedimiento específico que nos proteja.



CAPITULO I

1. La administración pública en Guatemala

La administración es la actividad sometida a la ley, en cuanto a la actividad, en Guatemala, esta actividad se ejecuta en tres Organismos: Organismo Legislativo, con el nombre de actividad legislativa; Organismo Ejecutivo, con el nombre de actividad administrativa; Organismo Judicial, con el nombre de actividad jurisdiccional o judicial.

La actividad administrativa, como tal, se ejecuta en los tres Organismos del Estado de Guatemala, pero en uno, en el Organismo Ejecutivo se conoce con el nombre de Administración pública, por el hecho de que tal Organismo, es la sede del Gobierno del Estado de Guatemala y encargado de su administración. En los otros Organismos del Estado y en las organizaciones autónomas y descentralizadas, también se ejecuta actividad administrativa, sin el nombre de administración pública.

La definición etimológica, se basa en el significado de las palabras: “actividad”, “acción de administrar” y “acción de servir”, definiendo la administración pública como: la actividad pública al servicio de los habitantes del estado de Guatemala, a fin de realizar el bien común o interés público. Para el autor Gustavo Adolfo Hernández, la administración pública en Guatemala se desarrolló en cuatro etapas fundamentales de las cuales se desprende la organización jurídica de la nación.



a. Etapa maya

Durante este periodo, los mayas no llegan a construir un imperio, pero alcanzan ciertas organizaciones sociales estructuradas con base en la jerarquía. En la ciudad estado de Quiligua en sermones tallados en piedras existen evidencia del poder público maya: dictadores, matrimonios por conveniencia, luchas con usurpadores, exaltación personal, retratos e inscripciones que son testimonio de poder político en Guatemala en el siglo ocho. Como no existió una separación de funciones legislativa, ejecutiva y judicial entre los mayas, se dio una centralización absoluta, que es una característica conocida del Estado Policía, en la cual el gobernante-sacerdote dice la ley, aplique justicia y administres, conjuntamente con su familia, conformando a su alrededor la elite, que ejerce todo el poder político.

b. Etapa colonial

Durante la colonización, en los pueblos se nombra un corregidor español que gobierna conjuntamente con los caciques o los principales, los españoles conservan en casi todos los pueblos conquistados la organización política y económica que poseían los mayas antes de la conquista. La legislación española manda a respetar las costumbres y los gobiernos de los propios mayas a fin de transformarlos gradualmente, razón por la cual subsiste la vieja institución de los cacicazgos y se mantiene el derecho de sangre en la sucesión, imitando los mayorazgos de España. La administración colonial dura tres siglos

y la legislación que produce el Consejo de Indias y que aplican los virreyes, se reducen a ordenanzas que tienen que ver con las poblaciones, trabajo en las minas, arte y oficios mecánicos, distribución de agua y asuntos de policía.

Los españoles introducen por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual dejando por un lado el tradicional derecho de propiedad en común de los mayas, despejándolos de la tierra que habían ocupado durante siglos, aplicándoles el principio de propiedad exclusiva para los españoles, criollos y mestizos.

c. Etapa independiente

El quince de septiembre de 1821, se produce el hecho histórico de la independencia y su finalidad política inmediata es anticiparse a las exigencias populares, evitando una declaración categórica. El panorama que se presentaba era semejante al de los otros lugares, una autoridad errática que había perdido sus vínculos con la metrópoli, el alto clero y funcionarios españoles, fieles a la corona y la presión popular por la independencia, que ya se había generado en otros pueblos. La independencia se convierte en la base de la administración independiente.

Unidas las fuerzas revolucionarias se organizaban para dar lo que sería un gran paso para la sociedad guatemalteca, y que posteriormente sería la solución de conflictos para toda la problemática tanto jurídica como social del país.

d. Etapa revolucionaria

El derrocamiento del dictador Jorge Ubico suspende temporalmente el Estado policía y sus formas, las que desde la independencia dominan la historia de Guatemala. En 1944 la Junta Revolucionaria de Gobierno da un paso trascendental en la historia administrativa de Guatemala al sentar las bases por primera vez, del Estado de Derecho y Estado Constitucional.

La administración pública que desde la etapa maya se base en la discrecionalidad y en la arbitrariedad, de pronto, por milagro, ingresa tímidamente en un nuevo orden fundado, en la libertad, la legalidad y los derechos humanos. El 11 de marzo de 1945, la Asamblea Constituyente ordena al Ejecutivo la publicación y cumplimiento de la nueva Constitución de la República de Guatemala y dos días después esta se convierte en la ley suprema y fundamental del Estado de Guatemala. Adopta la separación de poderes y a cada poder le da el nombre de Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo y Organismo Judicial, entre los que no se acepta subordinación entre sí y por primera vez en la historia la separación es real y funcional.

1.1 Definición.

La definición científica, se basa en las funciones administrativas como: la planificación, organización, liderazgo, dirección o coordinación y control o supervisión, definiendo a la

administración pública como “el proceso para llevar a cabo actividades, labores trabajos, efectivamente, con personas o por medio de personas, encargadas de las funciones administrativas”.

Para algunos autores la Administración Pública es el ejecutivo en acción; otros autores dicen que la Administración Pública es los organismos del Estado prestando servicios públicos.

Para Garrido Falla, mencionado por Prat es: “parte del criterio orgánico, la Administración es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo. Pero acepta que este se halla formado por Administración más Gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencia políticas y administrativas, ya en manos del Gobierno o de altas jerarquías de la administración”.¹

Para Marienhoff, citado por Prat, define a la Administración como: “actividad práctica, permanente y concreta del Estado que tiene a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”. El profesor Fraga, señala que, la administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios

¹ Prat, Julio A. **Derecho Administrativo**. Pág. 132.



necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otro organismo semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de sus misión.

De lo expuesto por los autores puedo establecer una definición que considero es la más adecuada para la Administración pública como: el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicio públicos, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo, así como es la actividad al servicio de los guatemaltecos, que basada en las funciones administrativas, procura con efectividad, la realización del bien común o interés público.

1.2 Clases de administración

En la administración pública de Guatemala existe fundamentalmente cuatro tipos de administración o formas de administrar, la planificación, la administración Ejecutiva, la Administración de control y la administración de asesoría; conjunto por el cual se logra el buen funcionamiento de los servicios públicos del Estado.

A través de estas formas de administración es como el Estado puede prestar los servicios esenciales para la población y a su vez recaudar los tributos que establece la ley constitucional y ordinaria del país.



a. Administración de Planificación

Este tipo de administración tiene por objeto ver hacia el futuro, hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y las soluciones a esas necesidades. De forma global es la planificación para establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades de la administración pública.

b. Administración Ejecutiva

Es la administración que decide y ejecuta, la que realmente tiene y ejerce la competencia administrativa, la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas. Dentro de la administración pública existen otros órganos que no deciden ni ejecutan como los órganos de control y los órganos asesores.

c. Administración de Control

Este tipo de administración es la encargada de velar las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas, se trata de órganos con independencia de funciones como la Contraloría General de Cuentas, El Procurador de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, El Congreso de la República, entre otros que apoyan con el control estatal de poderes.

d. Administración de Asesoría

La administración de asesoría son órganos que desarrollan una actividad importante dentro de la administración pública y sirven para aconsejar o asesorar el órgano ejecutivo sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quien tiene la competencia administrativa, a través de la opinión o del dictamen.

Para Manuel Ossorio, el dictamen es: “la opinión o consejo de un organismo o autoridad acerca de una cuestión. Parecer técnico de un Abogado sobre un caso que se consulta; en especial, cuando se concreta por escrito.”²

El dictamen es el estudio jurídico o técnico sobre un expediente o asunto determinado, el cual es emitido por una persona versada en la materia que se trate, considerando su naturaleza jurídica sobre establecer si es un acto administrativo o no lo es por el efecto jurídico que tendrá impacto en la administración pública. En resumen, se puede establecer que el dictamen es un simple hecho administrativo.

Otros puntos importantes a tratar son los principios de la administración pública, con base en el Manuel de Derecho Administrativo de Manuel Ballbé y Marta Franch, se puede indicar que al abordar el tema de los principios de la actuación de la administración

² Ossorio Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Pág. 253.



pública existen cuatro principios básicos que se deben entrar a conocer para dimensionarlos adecuadamente y denotar cómo se interrelacionan unos con otros.

Dichos principios o aspectos, como también los denominan dichos autores, son: “a. la centralización, b. la descentralización, c. la desconcentración, y d. la autonomía administrativa”.³

a. Centralización

La centralización administrativa se evidencia cuando el órgano superior de la administración pública mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre todos los órganos que la integran. Evidentemente, su contrario sensu es la descentralización, en la que la plenitud de esa competencia se declina parcialmente a favor de algún órgano que realiza una actividad especial y al cual se le reconoce alguna de las atribuciones del órgano superior de la administración pública.

La centralización administrativa también llamada concentración administrativa, es un sistema basado en el monopolio del poder de mando o decisión en un órgano superior de tipo ejecutivo. Al concepto de centralización administrativa se le vincula necesariamente el de competencia administrativa, este último constituye el marco de acción dentro del cual se puede y debe desarrollar sus actividades la administración

³ Manuel Ballbé y Marta Franch. **Manual de Derecho Administrativo**. Catalunya, España. Pág. 110.

pública. Por lo anterior, la competencia administrativa es definida como: “el conjunto de facultades que posee la autoridad en cuanto al deber de obrar no únicamente dentro de sus atribuciones sino también con sujeción al fin previsto de la ley”.⁴

Manuel Ballbé y Marta Franch,⁵ al abordar el tema de los poderes que se encuentran inmersos en el sistema de centralización administrativa, cita como tales los siguientes:

1. El poder de decisión, consiste en que únicamente el órgano superior jerárquico tiene el poder de decidir sobre los actos administrativos de la administración pública.
2. El poder de revisión, se basa en que el administrado al no estar conforme con lo resuelto por un órgano administrativo impugna dicha resolución y es el órgano superior jerárquico el que revisa lo actuado y según su procedencia revoca, reforma, substituye o confirma lo impugnado.
3. El poder de mando, es la facultad de dar órdenes o instrucciones a los órganos inferiores, quienes tienen la obligación de cumplir con las mismas, sin perjuicio de cometer algún delito en contra de quien ejecuta la orden, de conformidad con las leyes penales vigentes es una circunstancia atenuante, el acto cometido en obediencia.

⁴ Ballbé, Manuel y Marta Franch. **Op. Cit.** Pág. 111.

⁵ Cf. **Ibíd.** Págs. 111 y 112.

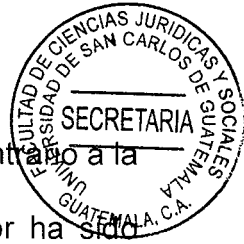
4. El poder de vigilancia, consiste en exigir a los órganos inferiores rendición de cuentas e informes sobre la tramitación de determinados asuntos administrativos.
5. El poder de disciplina, son aquellas sanciones que impone el órgano superior jerárquico a los subordinados jerárquicamente que den lugar a ello por incumplimiento de sus obligaciones. Entre estas medidas disciplinarias podemos mencionar el apercibimiento, la amonestación, la multa, la suspensión y la privación del empleo.

b. Descentralización

Consiste en una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, en virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.⁶

Esta se origina en el siglo XIX, en un proyecto de organización común en los países europeos y en los emancipados del dominio español en América. Así, el autogobierno local se convirtió en el grito de batalla de los progresistas y que fue adoptado en otros países no democráticos. Pese a que la descentralización política es comúnmente aparejada a formas de Estados federales, la misma también surge y puede ser parte de estados de tipo unitario, sin que ello afecte su hegemonía.

⁶ Cf. Carbonell, Miguel. **Diccionario de Derecho constitucional**. 2ª. Ed, México, Ed Porrúa, 2005. Pág. 183.



La descentralización suele describirse como “un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia prácticamente cuando el proceso centralizador ha sido cumplido históricamente y como una reacción frente al mismo, buscando maximizar la eficacia en la gestión e incrementando la participación ciudadana”.⁷

En cuanto a la descentralización, vista en su sentido amplio, Richard Lalander indica: “En el discurso de la modernización del Estado, el fenómeno de la descentralización ha llegado a ser un tema clave en las agendas políticas. En las ciencias sociales, la descentralización es un proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad por su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales.

Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo, la salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales, etcétera, se establecen bajo la responsabilidad local. Para evitar una posible confusión, se debe clarificar que el nivel regional se referirá a los estados o provincias y el nivel local a los municipios”.⁸

Cualquier tipo de descentralización que se esté abordando las mismas, se estima, deben cumplir los requisitos de: la transferencia de la protesta se realice a autoridades no sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado, la atribución de

⁷ Asociación de investigación y Estudios Sociales. **Op. Cit.** Pág. 16.

⁸ Richard Lalander. **Sistemas Electorales, descentralización y éxito de los Partidos etnoregionales.** Ed. Reviews. 2014. Pág. 180.

potestad se haga de tal forma que el ente pueda decidir irrevocablemente, y que el ejercicio de esa potestad sea necesario e independiente.

c. Desconcentración

La desconcentración se entiende como uno de los mecanismos que utiliza la organización administrativa para tecnificarse, pues es gracias a ella que se logra una mejor distribución del trabajo y se descongestionan las tareas del órgano superior al distribuir muchas de sus actividades en otro órgano de jerarquía media o inferior, toda vez que la administración no es capaz por si misma ni puede adecuadamente ejecutar toda las funciones administrativas que satisfagan las necesidades de la sociedad.⁹

Es característica necesaria de la desconcentración administrativa estar regulada en la ley, estableciendo uno o varios órganos en que recaiga la distribución de la competencia, la cual debe ejercitarse dentro de la jerarquía administrativa.

Es por ello que Samayoa Palacios cita a Balbé y Franch, en el libro Manual de Derecho Administrativo, afirma que en la desconcentración administrativa lo que existe es una relación no entre personas sino entre órganos administrativos en virtud de no constituir una persona jurídica diferente, ya que la personalidad jurídica le corresponde al órgano

⁹ Samayoa Palacios, en: Balbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 114.

superior jerárquico, de aquí que no le es posible celebrar contratos administrativos por sí mismo”.¹⁰

d. Autonomía administrativa

El principio de autonomía administrativa implica “dotar a las entidades territoriales locales de un marco de decisión de sus respectivos intereses. Sin embargo, la autonomía es un concepto equivoco y polisémico, sin un contenido claramente definido en todo espacio y lugar y, en fin, susceptible de interpretaciones distintas. Así se indica que los entes autónomos administrativos son aquellos que poseen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado”¹¹

También los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino privativos. Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se las tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y lo científico y fundamentalmente en la capacidad de poder. Para lograr un buen funcionamiento de la administración en el poder local.

¹⁰ Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 114.

¹¹ Ballbé y Franch. **Op. Cit.** Pág. 114.

1.3 Principio de juridicidad y principio de legalidad.

Los principios fundamentales en la función administrativa son el principio de legalidad y el principio de juridicidad, aplicables a los hechos y actos administrativos en la función del ejercicio del poder público.

a. Principio de legalidad

Este principio básicamente se entiende desde el punto de vista de la ley, para este principio lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar sin no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

Este principio lo encontramos contenido en el artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece y contiene lo relevante e innovador para nuestra nación, como lo es el: "Principio de legalidad. Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y la justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudaciones... son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo..."

Con este artículo constitucional se entiende que sólo la ley ordinaria emitida por el Congreso de la República tiene plena vigencia para lo relacionado con los impuestos ordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, significa esto que sólo por una norma establecida se puede obrar impuestos y arbitrios. De no existir una norma legal que autorice a la autoridad administrativa, no puede recaudar impuestos.

De la misma manera en el artículo 101 del decreto 12-2002 del Congreso de la República, “Código Municipal”, establece: “Principio de legalidad. La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria...”

Citado artículo demuestra que el principio de legalidad lo importante es la norma y es lo único que puede autorizar al funcionario para poder actuar, de lo contrario la actuación será ilegal y recaeríamos a la época inquisitiva donde se juzgaba en cuanto a la poca razón y medios de prueba superficiales con los que se contaba

b. Principio de Juridicidad

Para Osorio Manuel el principio de juridicidad lo define como: “la tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales. Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse

barbarismo por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio, la otra. El vocablo presenta importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del Derecho sobre uso de fuerza. Los gobiernos de facto estiman la fuerza por encima de la juridicidad”.¹²

Guillermo Cabanellas, expresa en el mismo sentido de considerar a la Juridicidad como: “tendencia a la aplicación del derecho estricto en materias políticas y sociales”.¹³

Es el caso que suele confundirse el principio de legalidad con el principio de juridicidad, manejando los conceptos como sinónimos, lo que es incorrecto, pues no deben aplicarse con iguales significados, aunque ambos conceptos son similares, podemos decir que, la juridicidad es el género y la legalidad es la especie. Se aplica el principio de juridicidad al someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho.

En consecuencia, de lo anterior podemos decir que, si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, implica la aplicación del derecho y esto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, en caso de no haber una norma, necesariamente hay que aplicar los principios generales del derecho administrativo y en última instancia se puede aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo. Forma en la cual se puede aplicar la ley y los principios generales del derecho para la mejor solución de conflictos no previstos en las normas ordinarias.

¹² **Op. Cit.** Pág. 408

¹³ Guillermo Cabanellas. **Diccionario de derecho usual**. T. II. Pág. 468.



c. Diferencia entre el principio de legalidad y de juridicidad

El principio de legalidad debe someter su actuación a una norma y si no hay norma no puede actuar, el administrador tiene que actuar apegado a la ley, mientras que en el principio de juridicidad tiene un campo más amplio para poder actuar, pues fundamentalmente tiene que buscar la norma, la ley, pero a falta de la misma puede aplicar y buscar en los principios generales, y en todo caso puede aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo, puesto que resolver sobre la base del derecho, hay que analizarlo como ciencia y toda ciencia tiene principios e instituciones doctrinarias.

1.4 Ejercicio del poder público.

Según nuestra carta magna el ejercicio del poder público proviene del pueblo y su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren dentro del territorio de la República. La función pública está sujeta a la ley, los funcionarios son los depositarios de la autoridad, responsables de su conducta oficial, sujetos de la ley y nunca superiores a ella. Todo funcionario público está al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública es indelegable, es decir que no se puede delegar, excepto los casos señalados por la ley, y no se puede ejercer sin prestar previo juramento de fidelidad a la Constitución.

Para Manuel Ossorio el poder se refiere: “Poder. Facultad para hacer o abstenerse o para mandar algo”. Al referirse al Poder Público indica: “La potestad inherente al Estado y que lo autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas”. En cuanto al Derecho Político manifiesta: “También la suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Dicho en otra forma, la potestad o el imperio que corresponde a la autoridad estatal para el gobierno del Estado. Quienes ejercen esa autoridad, los representantes del Poder Público”.¹⁴

En conclusión, el ejercicio del poder público proviene del pueblo, filosóficamente implica que es el pueblo el que se encuentra ejerciendo el poder a través de la elección de sus representantes, que se encuentran a cargo de la función pública del Estado.

El ejercicio del poder del Estado en cualquiera de sus manifestaciones que se presente a través de sus Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos por medio de los cuales se va a manifestar la voluntad estatal. Estos organismos van a ser producto del ordenamiento jurídico en los que se encuentran creados y donde se le dota de la competencia administrativa correspondiente. Los órganos administrativos estatales están constituidos por una estructura formal y sustantiva de donde se manifiesta la voluntad pública, delimitada en una esfera de competencia, legal y reglamentaria. A la vez resulta medios de control uno sobre el otro sin generar jerarquías para garantizar el bien común.

¹⁴ Manuel Ossorio. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Pág. 226.



Son las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano administrativo, su integración o no al ejecutivo, su esfera de competencia y su alcance. Es la norma jurídica la que dispone como, cuando y donde se representa el Estado y su manifestación de voluntad.

La sola existencia de la competencia no es suficiente para que se manifieste el poder público. Es necesaria la participación de una persona física que exteriorice la voluntad del Estado, de esta manera que es el propio órgano estatal el que actúa a través del funcionario. En ese orden de ideas la actuación, la forma, el conducto por medio del cual se va a manifestar la voluntad del Estado, no es sino a través del órgano administrativo, a su vez este órgano administrativo el instrumento o medio por el cual se manifiesta la voluntad estatal.

CAPÍTULO II

2. Administración municipal

La administración municipal es un tipo de administración territorial, es decir, que tiene como elemento fundamental un territorio determinado, en el que despliega sus competencias, caracterizado por su menor tamaño y, a su vez, por su mayor cercanía a la ciudadanía.

a. El municipio

De manera introductoria, me permito tratar sobre temas preliminares a la administración municipal, toda vez que es necesario conocer el origen que tuvo la administración municipal de hoy en día. El municipio es uno de los pilares fundamentales de toda sociedad, puesto que representa el segundo grado por las relaciones de vecindad que genera, el primer grado es la familia.

Para el Maestro Fernández Ruíz, “el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito

de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia órganos de la organización del Estado y visto así el Municipio, constituye una de las maneras que el Estado tiene para lograr la descentralización del servicio público y desde este punto de vista, deja a la administración municipal como una forma de organización, en la que los propios habitantes establezca sus propias necesidades y las llenen, a través de su propio gobierno municipal.”¹⁵

Por otra parte Rogelio Can sobre el municipio indica: “se tiene como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determina la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado de la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales.

De acuerdo con esta consideración, la administración municipal aparece entonces, como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”. ¹⁶

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 31.

¹⁶ Can Si Rogelio. **La Remuneración de los alcaldes Auxiliares.** Pág. 12.

De conformidad con estas dos argumentaciones se puede señalar que la administración pública empieza en la reunión de las condiciones necesarias para un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, el bienestar general y material de todos sus habitantes y el municipio como institución, constituye la instancia más importante para el cumplimiento de estas finalidades propias del Estado.

La administración municipal es la que se encarga del gobierno en el municipio, y las facultades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente deben ejercer las administraciones municipales para la satisfacción de ellos intereses locales. La fuente del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que esta puede ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes.

El municipio se crea para manejar los intereses colectivos de su población y por tanto, a éste le queda otorgada la facultad de administrar la prestación de los servicios públicos municipales, los que debe prestar de una manera directa o indirecta, para la satisfacción de necesidades comunales.

Para el Maestro Fernández Ruíz, la etimología de la palabra municipio “proviene del latín municipium, voz resultante de la conjunción del sustantivo munus, meneris, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo capio, capis capere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo



algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria”.¹⁷

Las ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado foedus, aunque cuando a partir de las leyes julia 90 a. C. y Plautinia Pariria 89 a. C. desapareció la diferencia entre municipio y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos todo lo largo y ancho de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.¹⁸

El origen del municipio, como concepto, tiene su nacimiento en la época romana, pero como expresión de comunidad, su nacimiento se remonta a miles de años. Para el Maestro Fernández, el emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrastrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar sus problemas individuales. Agregando a esto un ente encargado de resolver los conflictos entre vecinos y que este generalmente es nombrado por el más alto mando de cada lugar, un representante.

¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 41.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 42.

Para Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman; el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que, en los pueblos de altos grados de civilización, como fueron Grecia, Roma o el imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social, de lo que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.¹⁹

Por tales circunstancias es improbable establecer una época, menos una fecha determinada del surgimiento del municipio, pero como institución político jurídica, especialmente su denominación de municipio, más que todo el nombre, tiene sus orígenes en las civilizaciones más desarrolladas como Roma y Grecia.

La teoría jurídica o teoría formalista o legislativa atribuyen el origen del municipio es de orden jurídico, es decir la ley, solo a través de la norma jurídica se puede crear, fusionar, disolver al municipio darle su estructura y su competencia.

Para el autor mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma “el municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ópticos o naturales, por sí mismo, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se

¹⁹ Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 43.

proclame su autonomía y la autarquía que de la que hemos hablado, no constituye el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezca.”²⁰

Esta estructuración y como sistema de organización administrativa queda regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Código Municipal y en la posibilidad que las municipalidades puedan generar sus propios reglamentos. La Constitución le dota de autonomía al municipio el Código Municipal lo estructura y le otorgan las competencias necesarias para poder operar y los reglamentos distribuyen las competencias y le impone el necesario procedimiento administrativos, todo ello para garantizar el buen funcionamiento de los gobiernos municipales.

b. Definición de municipio

Para el autor mexicano Gabino Fraga, sobre municipio dice: “el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”²¹ Por mandato legal y Constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía, facultades especiales. De conformidad con el Código Municipal la naturaleza del municipio es una unidad básica

²⁰ **Ibíd.** Pág. 45.

²¹ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** Pág. 220.



de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su lugar.

c. Elementos del municipio

Por elementos se entiende cada una de las partes integrantes de una todo, alguna de las cuales son de naturaleza esencial, sin las cuales no podría existir o los otros elementos, cuya ausencia no impide su existencia. En el municipio sus elementos esenciales tangibles: el territorio, la población y la autoridad municipal, el orden jurídico y el elemento teleológico, constituyen otros de sus elementos intangibles.

Dichos elementos del municipio los encontramos regulados en el artículo 8 del decreto 12-2002, Código Municipal, el que reúne los elementos básicos siguientes: la población, el territorio, la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, la comunidad organizada, la capacidad económica, el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar, y el patrimonio del municipio. Siendo estos elementos los fundamentales para la existencia de un municipio, a su vez es importante resaltar que el territorio es el elemento principal en estos, ya que sin él no podrían subsistir los demás elementos del municipio.

d. Requisitos del municipio

De conformidad con nuestra legislación vigente para la creación de un municipio requiere: que tenga diez mil habitantes, o más; que pueda asignársele una circunscripción territorial para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos y posibilidades de desarrollo social, económico y cultural, y que dentro de la cual cuente con los recursos naturales y financieros que le permitan y garanticen la prestación y mantenimiento de los servicios públicos locales; que la circunscripción municipal asignada al nuevo municipio no perjudique los recursos naturales y financieros esenciales para la existencia del municipio del cual se está separando; que exista infraestructura física y social básica que garantice condiciones aceptables para el desarrollo del nuevo municipio; que se garanticen fuentes de ingresos de naturaleza constante.

Que se hayan emitido dictámenes técnicos favorables por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, considerando los insumos técnicos y de información de las instituciones y dependencias pertinentes.

e. Procedimiento para la creación o modificación del municipio

De conformidad con el Código Municipal vigente, para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios se requiere la solicitud, debidamente firmada o

signada con la impresión digital, de por lo menos el diez por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o modificación. Dicha solicitud se formalizará ante la Gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquél en el que esté la mayor parte del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan y que se llenen los demás requisitos a que se requieren de conformidad con el mismo cuerpo legal.

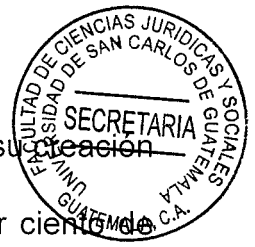
Recibida la solicitud y cumplidos los requisitos correspondientes, en un plazo que no exceda de treinta días, el gobernador departamental realizará:

1. Conceder audiencia a los representantes de los vecinos y autoridades locales de las comunidades o lugares del correspondiente municipio que quieren formar uno nuevo.
2. Conceder audiencia a los concejos municipales de la municipalidad o municipalidades afectadas, o eventualmente interesadas en la gestión, y a la gobernación o gobernaciones de los departamentos que pudieran resultar perjudicados.
3. Ordenar la investigación y comprobación de todos los hechos y circunstancias expuestos en la solicitud y de otro que se soliciten en este Código, para lo cual las entidades autónomas y descentralizadas y demás dependencias públicas deben dar la información y prestar la colaboración que les sea requerida, así como recabar



cualquier otra información o documentación y practicar cualquier diligencia probatoria que se crea necesaria para la mejor comprensión del caso.

4. Evacuadas las audiencias, y agotadas las investigaciones, el gobernador departamental, expresando su opinión, elevará lo actuado a conocimiento del Ministerio de Gobernación, dentro de un plazo que no exceda de noventa días.
5. El Ministerio de Gobernación dispondrá de un plazo de seis meses a partir de la recepción del expediente, para verificar todo lo actuado ante la gobernación departamental y para completar los estudios, informaciones, diligencias y demás medidas que sean necesarias para determinar el cumplimiento exacto de los requisitos para decidir sobre la creación o modificación de un municipio, emitiendo además el dictamen correspondiente, y lo elevará a conocimiento del Presidente de la República, para que si así lo considera, en un plazo de treinta días, presente a consideración del Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente, para su conocimiento y resolución.
6. Si el Congreso de la República lo considerase necesario podrá someter a consulta de las poblaciones del o de los municipios o departamentos afectados, cualquier asunto dirigido a dividir o modificar su circunscripción, antes de emitir la ley que lo decida. Así como también tendrá en consideración cualquier modificación territorial o conflicto con los colindantes de los demás municipios.



La cabecera municipal estará en el poblado que se designe en el decreto de su creación que emita el Congreso de la República. El Concejo Municipal o el diez por ciento de los vecinos que reúnan las calidades a que se refiere el Código, podrá solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en el capítulo referente a la creación, en lo que fuere aplicable.

2.1 La Municipalidad y el Concejo Municipal

Constitucionalmente se establece la división administrativa del Territorio de la República de Guatemala, y se regula en el artículo 223, el que indica “El Territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y estos en municipios...”

Establece la Constitución Política, que los municipios en Guatemala son instituciones autónomas y como tales les corresponde: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial y el cumplimiento de sus propios fines.

Establece la Constitución Política, que el Gobierno Municipal será ejercido por un Concejo Municipal, el cual se encuentra integrado por el Alcalde, los Síndicos y los Concejales. Del cual se encargará de llevar el gobierno local, también está facultado para crear decretos municipales y distintos tipos de arbitrios y tasas municipales.

2.2 Clasificación de las Municipalidades

En Guatemala por cuestiones de ordenamiento territorial, las Municipalidades estaban clasificadas por categorías, siendo estas las siguientes: a) de primera, correspondía a las cabeceras departamentales o aquéllas en las que su población excedía de cien mil habitantes; De segunda, ubicaban a los municipios que la población excedía de veinte mil habitantes, así como las de los puertos; De tercera, cuando los municipios excedían de diez mil habitantes; y de cuarta, el resto de los municipios.

De conformidad con las reformas emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, aprobadas por consulta popular, se reforma el artículo 254 y se cambia la denominación corporación municipal, por el de Consejo Municipal, cambiando la denominación del órgano colegiado que gobierna la Municipalidad. Se eliminan la clasificación de las municipalidades que se encontraban reguladas en el artículo 256, eliminando las categorías municipales. Asimismo, se aumenta el porcentaje que debe el gobierno asignarles a dichas municipalidades del presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, de ocho por ciento a un diez por ciento.

Volviendo común para todos los municipios la duración de la corporación a cuatro años, y en consecuencia se eliminaron las diversas categorías municipales, fortaleciendo la autonomía de los pequeños municipios, lo cual vino a fortalecer el sistema político local, haciendo que en todas las municipalidades sea distribuido el diez por ciento de ingresos



del Estado de forma equitativa, y ampliar las oportunidades de decisión municipal, e introducir un desafío a la estabilidad política local que ahora se encuentra más sujeta a la fiscalización de la comunidad.

En el año dos mil dos el Congreso de la República de Guatemala, emite el decreto 12-2002, mediante el cual decreta el nuevo Código Municipal. Dicho Código queda contenido ciento setenta y ocho artículos. La consideración más importante es la que establece, el decreto, que con base en proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de la administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradero en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de Guatemala, la cual se caracteriza como unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

2.3 Funciones del Concejo y Alcalde Municipal, fundamento legal y naturaleza de sus resoluciones

La propia Constitución establece que parte de la autonomía municipal, es el derecho de su población de elegir a sus propias autoridades en este sentido también hay que hacer un análisis de lo que para el efecto establece nuestras leyes electorales. El artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula la conformación de las municipalidades, el que establece: Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes.



Estos últimos se integraran al consejo municipal dependiendo de la cantidad de habitantes que tenga el municipio así:

- a. Tres Síndicos, diez Concejales titulares; un síndico suplente, cuatro Concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes.
- b. Dos Síndicos, siete Concejales titulares, un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil.
- c. Dos Síndicos, cinco Concejales titulares, un Síndico suplente, dos Concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y menos de cincuenta mil.
- d. Dos Síndicos, cuatro Concejales titulares, un síndico suplente y un Concejal suplente, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

El Concejal primero sustituye al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste. Los Concejales suplentes sustituyen a los Concejales titulares en ausencia temporal o definitiva de estos en su orden. Si por alguna razón no hubiere suplentes para llenar un cargo vacante, se considerará como al a quien figure a continuación del que debe ser sustituido en la planilla del respectivo partido y así sucesivamente hasta integrar concejo.

El artículo 207 establece el período en el cual las autoridades municipales fungirán en el cargo. Al quedar eliminadas por la consulta popular, las categorías municipales, también cambian los periodos y en general el período para todas las municipalidades es de cuatro años.

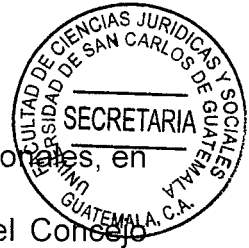
Aquí es donde confirmamos el sistema de gobierno municipal en donde se encuentra representados los miembros de la comunidad del Municipio, a través de un órgano colegiado, en el que sus decisiones se toman por la deliberación y el voto.

La organización de la administración municipal es un pilar fundamental del desarrollo de cada nación.²²

El papel de la organización municipal es el de velar por el gobierno y la administración del municipio. Así pues, el Concejo le corresponde ejercer las funciones y adoptar los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes atribuyen a los municipios.

Los Concejos Municipales actuales son la máxima autoridad en el municipio, llamados anteriormente Corporación Municipal, que deviene de la doctrina alemana, concepto

²² Vendrell Tornabell, Montserrat y Calderón Morales Hugo Haroldo. **Manual de derecho Administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. Primera edición, Universidad Autónoma de Barcelona, España 2002, Pág. 19.



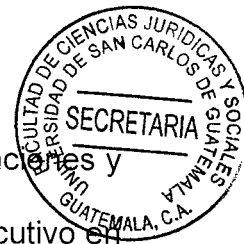
equivocado, para nuestro medio, que fue rectificado en las reformas constitucionales, en las que se establece que la máxima autoridad de las municipalidades es el Concejo Municipal.

Para Guillermo Cabanellas, “corporación proviene del latín corpus, corporis, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc.”²³

Con ello afirmamos que el concejo municipal, es el órgano supremo de la administración municipal; que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual; así como cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su competencia.

Las decisiones del Concejo municipal necesitan siempre un quórum legal que consiste en la simple mayoría; pero además de este quórum existe otro especial para determinados negocios de importancia relevante, por ejemplo, la enajenación de bienes, contratación de empréstitos y nombramiento de algunos empleados de importancia, como el secretario y el tesorero municipal. Fuera de las atribuciones de gobierno que

²³ Guillermo Cabanellas. **Diccionario de Derecho Usual.**



tiene el concejo, también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones. Así el tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso, indica: “que el órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado Concejo deliberante.”²⁴

El concejo municipal como órgano superior colegiado del ente municipal tiene competencia propia, señalada en el Código Municipal en su artículo 35, las atribuciones generales del Concejo Municipal.

Las resoluciones del Concejo Municipal: El Consejo Municipal, es un órgano de la más alta jerarquía de la Municipalidad y es un órgano de decisión y las resoluciones que este órgano emite, las cuales cuando afectan los derechos e intereses de los particulares son susceptibles de plantearles el Recurso de Reposición.

El alcalde Municipal: Etimológicamente la voz alcalde proviene del árabe “alcadi” que significa; “el juez”, o sea el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas.

Para Guillermo Cabanellas la palabra Alcalde significa: Voz arábica, de cada Juez, con la adición del artículo al, y se aplica especialmente para designar la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo.

²⁴ Villegas Basavilbaso, Benjamín. **Ob. Cit.** Pág. 397.

Dentro de la estructura de la administración municipal, el alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El artículo 52 del Código Municipal, el que establece que el alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental del Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.

Las atribuciones y funciones del Alcalde Municipal, se encuentran claramente establecidas en el artículo 52 del decreto 12-2002 del Congreso de la República "Código Municipal", que van desde la función administrativa del Alcalde, facultad de reglamentar con el Consejo Municipal y lo que es más importante la representación que ejerce al Alcalde dentro del órgano administrativo municipal.

El Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal y sancionará los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la Corporación Municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades.

Cabe resaltar que toda decisión también es conocida por el concejo municipal y este a la vez someterá a votación cada una de las mismas, por lo que los alcaldes municipales no tienen un grado de autonomía de decisión definitiva, esto lo previó la ley ya que de tener una decisión por parte del alcalde electo sería una dictadura.



En el artículo 53 del citado código establece, son atribuciones del Alcalde como órgano ejecutivo de la municipalidad, las siguientes, el alcalde preside el Consejo Municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes:

- a. Dirigir la administración municipal.
- b. Representar a la municipalidad y al municipio.
- c. Presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con este Código.
- d. Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e. Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- f. Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- g. *Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad;*



nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley a los empleados municipales.

- h. *Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios.*
- i. Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- j. Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del Consejo Municipal. Mención especial de que el alcalde municipal no puede actuar por si solo sino también necesita de la autorización del Concejo Municipal.
- k. Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- l. Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legal establecido, con excepción de los que corresponda contratar el Consejo Municipal. Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal.



- m. Promover y apoyar, conforme a este Código y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera.
- n. Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al Concejo Municipal y, una substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata.
- o. Autorizar, conjuntamente con el secretario municipal, todos los libros que debe usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el municipio; se exceptúan los libros y registros auxiliares indispensables a utilizarse en operaciones contables, que por ley corresponde autorizar la Contraloría General de Cuentas.
- p. Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales.
- q. Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes, comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos. Esto con el fin de cumplir con los actos protocolarios de la administración pública municipal que sirven de el fiel cumplimiento de sus fines y deberes de cada auxiliar municipal en su labor.



- r. Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince días calendario del mes de enero de cada año.
- s. Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.
- t. Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.
- u. Remitir dentro de los primero cinco días hábiles de vencido cada trimestre del año, al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avecindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo periodo.
- v. Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales.

Las resoluciones del Alcalde quien es la máxima autoridad, después del órgano colegiado, en la escala jerárquica de las municipalidades y demás de ser un órgano de ejecución de las resoluciones del Concejo Municipal, que tiene su propia competencia



pues se trata de un órgano ejecutivo y de decisión, contra las resoluciones y actos del Alcalde Municipal, se puede plantear el recurso de revocatoria. Este recurso lo resuelve el superior jerárquico del órgano municipal, el Concejo Municipal. Y ante este se podrá plantear el recurso de revisión que el mismo lo resolverá.

En cuanto a la impugnación de los actos municipales, en las municipalidades existen tres niveles de mando, el Concejo Municipal, el Alcalde, otros órganos colegiados distintos al Concejo Municipal, y otros órganos subordinados a la alcaldía. En las Municipalidades es muy normal que se de la delegación de la competencia, conforme van creciendo las poblaciones la misma necesidad de la prestación de los servicios.

En este sentido hay que aclarar que con fecha dos de abril del año 2002, el Congreso de la República aprobó en su tercera lectura el decreto número 12-2002, nuevo Código Municipal y en los artículos 155, 156, 157, 158, 159 y 160 deja regulados los recursos que deben plantearse en la administración municipal. Establece que contra los acuerdo y resoluciones dictados por: El Alcalde, cualquier otro órgano colegiado distinto al concejo, y cualquier otra autoridad administrativa municipal; procede el recurso de revocatoria, el que deberá interponerse ante la propia autoridad que dictó la resolución recurrida.

En el artículo 157 del Código Municipal establece, que contra las resoluciones originarias del Concejo Municipal procede el recurso de reposición. Lo más importante y que nos llega de mucha satisfacción es que en su artículo 160 el mismo cuerpo legal establece



que el procedimiento de interposición, requisitos plazos, trámite y resolución de los medios de impugnación se regirán por las disposiciones establecidas en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

CAPITULO III

3. Fundamento Constitucional del derecho del trabajo

Para el desarrollo de este tema debemos indicar primero que, los fenómenos laborales se dan en cada cultura de manera aislada y es poca su incidencia intercultural, salvo en la época de la esclavitud, que coincide con las civilizaciones antiguas, con ligeras variantes para su regulación. La esclavitud domina el trabajo subordinado de la antigüedad, institución que actualmente no encuadraría en el derecho moderno, en virtud que es producto de cada época y de cada cultura derivado de las continuas guerras que sucedían entre diferentes pueblos.

En la edad media prevaleció el sistema económico de clientela y el trabajo era ejecutado por los artesanos. Cada ciudad tenía sus artesanos y su clientela, se agrupaban en asociaciones que se denominaron guildas, corporaciones o gremios. Estas estaban formadas por los jefes de talleres y en cada taller había tres categorías de trabajadores siendo éstos: maestros, oficiales, compañeros y aprendices. Cuando la economía feudal, cedió el paso a un sistema mayor intercomunicación entre las ciudades, se incrementó la competencia comercial y laboral. Los maestros en un plan defensivo hicieron más rígida la jerarquía del gremio poniendo obstáculos para los ascensos de aprendices. Al surgir la era de las máquinas, la expansión del comercio y los descubrimientos de nuevas regiones se crearon nuevas condiciones económicas, que a su vez dieron impulso a

nuevas ideas o doctrinas económicas entre las que predominó la escuela de derecho natural que implantó una libertad absoluta para las actividades del hombre, entre las que se incluían las actividades económicas derivándose que cualquier intromisión estatal no era más que una abusiva interferencia en la libre actividad de las personas.

Durante la época colonial en Guatemala prevaleció el sistema gremial, que no era más que, el conjunto de todos los trabajadores de un mismo oficio, independientemente de su categoría laboral; es decir, el gremio comprende a los patronos a la vez que a empleados y aprendices. El desarrollo del derecho del trabajo se dio básicamente en tres etapas:

1. Etapa de represión, en esta se proscribió todo intento de los trabajadores de presionar en el mercado, se calificó de sedición, conspiración y otras figuras delictivas, los intentos de huelga y de organización; se persiguió a los líderes obreros y se trató de sofocar esos movimientos, las ideas de libertad, de comercio y trabajo de presión o interferencia eran reprimidas. Teniendo así una etapa difícil para la clase trabajadora, que únicamente deseaba que sus derechos laborales y humanos se respetaran, no teniendo más remedio que el de holgar para que sus voces fueran escuchadas por las máximas autoridades de la época.
1. Etapa de la tolerancia, en esta se dio un cambio en la orientación del Estado, ya no se perseguía a los movimientos obreros, pero tampoco se les protegía ni se creaban leyes que los regularan; sencillamente se les ignoraba, no se les tomaba en cuenta, salvo



cuando sus actuaciones afectaban el orden público. Se empezó a aceptar que el derecho de libre asociación también podía ser invocado por los trabajadores, encuadrando sus actividades al orden público establecido.

2. Etapa de la legalización, a inicios del siglo XX surge el concepto de derecho social y comienzan los Estados a reconocer el empuje de movimiento colectivo laboral. El reconocimiento a nivel ordinario, es decir las leyes ordinarias, pero en forma aislada, reconocían derechos de los trabajadores y la llamada constitución de los derechos laborales, que se reconocían en su más alta expresión a nivel constitucional. En Guatemala fue hasta el año de 1945 en que se plasmaron en la Constitución Política de la República estos derechos.

Para Guillermo Cabanellas el derecho de trabajo tiene por contenido principal: “La regulación de las relaciones jurídicas entre empresario y trabajadores y de unos y otros con el Estado, en lo referente a trabajo subordinado y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas, derivadas de la actividad laboral.”²⁵

El tratadista Mario de la Cueva, en cuanto al derecho de trabajo indica: “Es la norma que se propone realizar la justicia social, en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el estado.”²⁶

²⁵ Guillermo Cabanellas. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 457.

²⁶ Mario De la Cueva. **Derecho individual de trabajo**. Pág. 443.



Alberto Briseño refiere que el derecho de trabajo: “Es el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto el equilibrio entre los elementos de la producción patrón y trabajador, mediante la garantía de los derechos básicos consagrados a favor de estos últimos.” ²⁷

En consideración con las definiciones expuestas por los anteriores tratadistas se puede indicar que el derecho de trabajo es: El conjunto de normas y principios teóricos, instituciones que regulan las relaciones jurídicas entre empleadores y trabajadores y de ambos con el Estado, originado por una prestación voluntaria, subordinada, retribuida de la actividad humana, para la producción de bienes y servicios.

En la legislación guatemalteca, la principal fuente es la Ley, pero en orden ordinario se apoya como fuente de las siguientes: a) La Constitución Política de la República, b) Los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, c) Código de trabajo decreto 1441 del Congreso de la República, d) Pactos y convenios colectivos de condiciones de trabajo, y e) reglamentos de trabajo y previsión social.

3.1 La regulación constitucional en relación con los trabajadores del Estado

Como consecuencia de la prestación de servicios personales, o la ejecución de una obra en forma personal, material o intelectual, surge la relación que conforme la doctrina

²⁷ Alberto Briceño. **Derecho individual de Trabajo**. Pág. 8.



generalmente aceptada esta relación es de carácter laboral, porque se incluyen los elementos de prestación de servicios, retribución, subordinación y dependencia continuada.

Para la Constitución Política de la República Guatemala, los trabajadores del Estado se encuentran regulado en el artículo 107, el cual establece: “trabajadores del estado. Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partidos políticos, grupo, organización o persona alguna”; en el artículo 108 indica: “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades...”

El artículo 4 de la Ley de Servicio Civil, decreto 1748 del Congreso de la República, establece que la relación laboral entre el Estado como persona jurídica y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral, aunque no se apliquen las normas del derecho de trabajo; y es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la Administración Pública por virtud de nombramiento, contrato de trabajo o cualquier otro vínculo legalmente establecido por la Ley.

Su carácter es institucional por cuanto que la relación laboral estatal, se rige por la ley, que regula las relaciones entre la Administración Pública y sus trabajadores a quienes se les llama servidores públicos, siendo desde el punto de vista jurídico tutelar de los

mismos, al consignar derechos que constituyen garantías mínimas irrenunciables únicamente para ellos.



Se debe advertir que la relación laboral del Estado con sus trabajadores, si bien es cierto no lleva en si a definir una relación típica de trabajo porque no se aplican los principios ideológicos del derecho de trabajo, se debe aceptar afirmativamente que existe entre el Estado y sus trabajadores una relación laboral aunque se apliquen normas administrativas de orden público.

3.2 El régimen de los servicios del Estado y sus instituciones (régimen especial de trabajo)

El título cuarto de nuestro Código de Trabajo decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, dedica este título al trabajo sujeto a regímenes especiales; a lo cual en su capítulo octavo establece lo relativo al “Régimen de los servidores del Estado y sus instituciones”. El artículo 191 nos aclara la relación de los trabajadores del Estado y el mismo al indicar: “Las relaciones entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores se regirán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado; por consiguiente, dichas relaciones no quedan sujetas a las disposiciones del este Código.” Es menester indicar que la relación entre los trabajadores estatales y el Estado debe ser regulada por cada una de las entidades públicas, atendiendo a su forma de contratación y procesos administrativos individuales



correspondientes para la contratación de servidores públicos. Tomando en consideración los elementos propios de la relación laboral en el sector público, tales como:

a. La estabilidad

Para Mario de la Cueva, la estabilidad referente a los trabajadores del Estado, la define como “fuente y garantía del derecho de trabajo, otorgándole un carácter permanente en la relación laboral, la cual solo a instancia y voluntad propia del trabajador, hace depender su disolución, pero con variadas excepciones para el patrono en el incumplimiento grave de ciertas obligaciones del trabajo y de circunstancias ajenas a la voluntad de ambos como sujetos de la relación laboral hace imposible su continuación.”²⁸

Para Palmiro Bogilano, la estabilidad laboral es: “La estabilidad en sentido propio, consiste en el derecho del empleado a conservar su puesto durante toda su vida laboral, no pudiendo por contrato a ser declarado cesante.”²⁹

Doctrinariamente se ha definido lo que es la estabilidad del trabajo dentro del derecho laboral, cuyos contenidos le dan la importancia que merece como elemento propio de la relación de trabajo, pero recordemos que el derecho de trabajo sustentado en la iniciativa

²⁸ De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano de trabajo**. 13ª ed., 1989 m Ed. Porrúa, Pág. 217-219.

²⁹ Bogilano, Palmiro. **La estabilidad en el derecho de trabajo**. 10ª ed., 1990, Ed. Porrúa, Pág. 7.



privada no se aplica a los servidores públicos, sino en forma supletoria a interés del Estado. La estabilidad del empleo como una protección jurídica de los trabajadores sean éstos de la iniciativa privada o del sector público, reviste de gran importancia, pues algunos doctrinarios le llaman estabilidad absoluta o relativa, propia e impropia perfecta e imperfecta, según los efectos jurídicos que cause.

b. Profesionalización

Comprende las clases de puestos en los que se realizan labores de gran complejidad, que requieren un nivel de preparación académica superior, cuyo desempeño del puesto o cargo se necesita de un título universitario y el grado académico correspondiente legalmente reconocido.

c. Subordinación

Es el elemento de la relación laboral que se define como el deber de obedecer, surca al trabajador, a voluntad del patrono o representante de la empresa, subordinación que se manifiesta en la fijación de horarios comprendidos en reglamentos.

Con respecto a los servidores públicos del sector estatal están sujetos a obedecer y cumplir normas administrativas y leyes que rigen las relaciones de trabajo, entre las que



se pueden citar; Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Servicio Civil, Ley de Salarios de la Administración Pública y otras.

d. Elementos personales

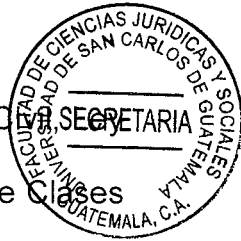
El estado como sujeto de la relación de trabajo, bien se le puede denominar patrono, y en nuestro medio es el mayor empleador, debido que para la consecución de sus fines, emplea a gran número de trabajadores.

e. La relación funcional

A partir del momento en que una persona toma posesión del cargo público, luego de aceptar el nombramiento o la elección, se origina la relación funcional, la cual es definida por el autor Hugo Calderón como “el vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil, desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega de mismo.”³⁰

La relación funcional produce efectos jurídicos en forma de derechos y obligaciones para el Estado como patrono y para el funcionario como trabajador público. La relación

³⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I.** 13ª Ed. 2005. Orión, Pág. 140.



funcional se rige por la Constitución Política de la República, Ley de Servicio Civil, Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Clases Pasivas del Estado y especialmente leyes de índole laboral, tales como la Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público, Ley de Prestación de Aguinaldo a los trabajadores del sector público, etc. Los reglamentos derivados de esas leyes, los pactos y convenios colectivos de trabajo celebrados entre el Estado y sus trabajadores, así como por los estatutos y reglamentos de los trabajadores de las entidades descentralizadas y autónomas.

f. Empleado público

Es el servidor público que ejecuta o realiza lo que se le manda, es el agente que presta servicios con carácter permanente, exclusivo, mediante una remuneración, encontrándose jerárquicamente dirigido por el funcionario. La denominación de trabajador civil del Estado comprende a todo funcionario o empleado que desempeña un puesto en los organismos, ministerios y en las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas en virtud de elección, nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido.

Se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, quedando obligado a prestarle sus servicios.



3.3 Ley de Servicio Municipal, decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala

La primera Ley de Servicio Municipal data del año 1973, estaba contenida en el decreto número 62-73 del Congreso de la República de Guatemala, cuya vigencia fue a partir del uno de enero de 1974 hasta el dos de marzo de 1983, fecha en que se derogó por el decreto número 44-83 del Congreso de la República de Guatemala. Este decreto en realidad no constituía una nueva Ley de Servicio Municipal, sino que únicamente estableció que la Oficina Nacional de Servicio Civil asumiría las funciones que le correspondían a la Oficina de Personal de las Municipalidades, por lo que se debía de disolver ésta, al igual que la Junta de Personal de la Municipalidad, órganos ambos creados por la ley derogada.

Esta ley contaba de noventa y cuatro artículos, su propósito fundamental era la de regular las relaciones entre las municipalidades y sus servidores con ocasión del trabajo y garantizar la eficiencia administrativa. Para su aplicación se creaban como órganos: a) La Junta de Personal, que era el órgano máximo y tenía como función relevante investigar y resolver administrativamente en apelación las reclamaciones que surgieran sobre la aplicación de dicha ley; y b) la Oficina de Personal de las Municipalidades, que constituía el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de esta ley y de las disposiciones de la Junta de Personal de las Municipalidades. Cabe mencionar que este tipo de organización era efectivo, sin embargo los nuevos gobernantes electos modificaban las disposiciones ordenadas en ley a su conveniencia.



Se regulaban materias como: clasificación del servicio municipal; clasificación de puestos; nombramientos, periodos de prueba, ascensos y permutas; derechos, obligaciones y prohibiciones, sobre esto es importante mencionar los derechos de los servidores municipales, tales como: permanecía de un puesto, a menos que se incurriera en causal de remoción, vacaciones, licencias con goce de salario, pago de funerarios en caso de fallecimiento del servidor municipal equivalente a un mes de salario e indemnización igual a un mes de salario por cada año laborado para los hijos de éste, su cónyuge y demás familiares dependientes, aguinaldo, indemnizaciones por supresión de puesto o remoción injustificada, pensiones, jubilaciones y montepíos de conformidad con el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal.

Subsidio familiar según la capacidad financiera de la Municipalidad, a un salario justo, derecho para la mujer de gozar de un descanso de treinta días antes del parto y cuarenta y cinco después, con goce de salario y, por último, derecho de Asociación para fines profesionales, mutualista, cooperativa, sociales, culturales y gremiales. Se contemplaba la prohibición de los trabajadores de realizar huelga. Otras regulaciones eran jornadas y descansos, régimen de salarios, evaluación del trabajo, régimen disciplinario, y régimen de remoción.

El dos de marzo de 1983, se emite el decreto número 44-83 del Congreso de la República de Guatemala, derogando a la anterior ley, estipulando como ya se dijo inicialmente, que la Oficina Nacional de Servicio Civil asumiría las funciones de los órganos creados por la

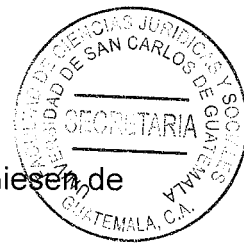


primera ley. Tal decreto únicamente estuvo vigente por espacio de casi cuatro años, tiempo en que los trabajadores estuvieron desprotegidos por no contar con una ley de la materia.

Finalmente, se emite la actual Ley de Servicio Municipal, decreto número 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, el que derogó al anterior decreto. Por iniciativa de la Oficina Nacional de Servicio Civil y por conducto del Ejecutivo se presentó al anteproyecto de ley al Organismo Legislativo para discusión y aprobación.

A mi parecer instituciones como la prescripción no faltan generalmente en todo ordenamiento legal, sin embargo, la misma no fue incluida, estimando que no fue porque atentara contra la autonomía municipal sino por descuido de técnica jurídica del legislador, en todo caso tal omisión favorece al propio trabajador municipal. Respeto a la reinstalación para mala fortuna del servidor municipal tampoco fue contemplada el legislador no la tomó en cuenta.

En materia de impugnaciones sólo se reguló el recurso de revocatoria para determinadas situaciones no así los recursos de nulidad y apelación que tenían que ver con el procedimiento de despido y en los que la intervención de órganos como la Junta de Personal de la Municipalidad por su funciones, supongo haber pensado el legislador, que violarían la autonomía municipal por ser de naturaleza administrativa y de conformación política no podían ordenar o pedir a las Municipalidades acatar resoluciones o



procedimientos o rendir informes o pruebas, que en todo caso procederían si viniesen de un órgano jurisdiccional.

No esta demás indicar que nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo relativo a la creación de la Ley de Servicio Municipal en su artículo 262. " Ley de Servicio Municipal. Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades se normarán por la Ley de Servicio Municipal"; el Código Municipal decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en su artículo 80 regula: "Relaciones laborales. Las relaciones laborales entre la municipalidad y sus funcionarios y empleados se rigen por la Ley de Servicio Municipal, los reglamentos que sobre la materia emita el Consejo Municipal, y los pactos y convenios colectivos que suscriban de conformidad con la ley."

3.4 Clasificación de los renglones presupuestarios en el servicio municipal

En el contexto del tema desarrollado, se ha referido a la parte abstracta de la administración pública, concretamente en el servicio municipal, en donde se centra la presente investigación; y la humana, en la manera como se complementan para hacer que las corporaciones municipales puedan elaborar lo que la ley les ordena, es así mismo el vínculo jurídico laboral entre Municipalidad y trabajadores; y las formas de ingresar al servicio municipal, por lo que ahora es imperativo hablar del factor financiero que permite que los anteriores coexistan.



Cabanellas, establece como presupuesto: “El cómputo anticipado del costo de una obra o de los gastos e ingresos de una institución. El concepto tiene especial importancia aplicado al Estado, a los municipios o a otros organismos públicos.” ³¹

La Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, ordena el presupuesto a través de la representación de dígitos, mismos que dependiendo el clasificador al que pertenecen describen la cuenta que integran, para el efecto, la estructura del clasificador por objeto del gasto es de tres niveles, correspondiendo al primer dígito el grupo de gastos, el segundo para el subgrupo y el tercero para el renglón.

En el manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, se contempla para el primer nivel de la clasificación por objeto del gasto, los grupos refiriéndose a Servicios Personales, que comprende la retribución a las personas en relación de dependencia o sin ella y a los miembros de comisiones, juntas, consejos, etc. Incluye aportes patronales, servicios extraordinarios, dietas, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios. Se incluye, además, otro grupo denominado Servicios no Personales.

Para comprender los grupos mencionados, debemos tener en cuenta que se dividen en renglones, por tanto se abordarán los renglones que se consideran pertinentes.

³¹ Guillermo Cabanellas, Presupuesto. **Ibíd.** Pág. 761.

- Renglón 011

Este renglón representa al subgrupo de personal en caragos fijos, se denomina personal permanente, y las erogaciones que se efectúan comprenden las remuneraciones en forma de sueldo, a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos.

- Renglón 021

Este renglón presupuestario se refiere al personal supernumerario, que contempla los egresos por conceptos de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para labores temporales de corta duración, que no pueden realizarse con el personal permanente o de planta. Su propia naturaleza implica que con cargo a este renglón no puede contratarse personal adicional para labores permanentes.

- Renglón 022

Se contempla al personal por contrato, donde los egresos son por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales, en ningún caso los contratos sobrepasarán el periodo

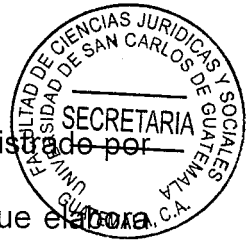
que dura el servicio, proyecto y obra; y cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.

- Renglón 029

Se designa en el subgrupo de personal temporal como otras remuneraciones de personal temporal, donde se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades en periodos que no excedan de un ejercicio fiscal.

- Renglón 031

Renglón que pertenece al subgrupo de personal por jornal y a destajo, el cual se reconoce como jornales y comprende los egresos por concepto de salario diario que se paga a los obreros, operarios y peones, que presten sus servicios con carácter temporal en talleres, principalmente en mantenimiento y similares; así como en la ejecución de proyectos y obras públicas, que no requieren nombramiento por medio de acuerdo y cuyo pago se hace por medio de planilla y la suscripción del contrato que establece la ley. Para los efectos de este renglón los contratos individuales resaltarán la manera de trabajo de los mismos y la forma de paga correspondiente.



En síntesis, se debe resaltar que el factor financiero en Guatemala es administrado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, que elabora instrumentos técnicos que le permiten organizar el presupuesto de la nación de tal forma que lo relacionado a la contratación de personal tiene concordancia las funciones que ejecutan los puestos con el tipo de gastos al que deben pertenecer.

Las autoridades nominadoras de las dependencias de la administración pública tienen la posibilidad de contratar personal en los renglones presupuestarios citados en el apartado anterior, para lo cual deben tener en cuenta las condicionantes que se mencionarán en este capítulo, lo que armonizará con el análisis coherente de las necesidades institucionales al momento de la dotación de puestos. Los sistemas de clasificación de personal han evolucionado desde que fueron adoptados como auxiliares de la administración de recursos humanos, formándose de acuerdo a la base adoptada en su estructura, en sistema de Clasificación de Personal, Clasificación Funcional y Clasificación sobre la base de calificación del Trabajo.

El autor Barquero Corrales citado por Argueta Noriega, Mario Rodolfo indica que: “El paso de las clases inferiores a las superiores es restringido, por lo que se considera como un sistema cerrado o aristocrático. Por esta circunstancia los aspirantes que no estén dentro del sistema les es casi imposible ingresar a las clases superiores.”³²

³² Argueta Noriega, Mario Rodolfo. **Clasificación de Puestos y Administración de Salarios**. Guatemala. Instituto Nacional de Administración Pública. 1990. Pág. 1 y 2.

Cabe resaltar de esta definición que las instituciones que deciden por estos sistemas, se deben a que necesitan personas especializadas para el desarrollo de las funciones que ejecutan diariamente, pero no encuentran en el blanco de recursos humanos ese tipo de personas, por lo cual, los individuos que están en la institución escalan de acuerdo a su propio desarrollo ascendiendo a puestos que estén acordes al mismo.

- Sistemas de clasificación funcional

Los sistemas de clasificación de puestos sobre la base de funciones se enfatizan en contraposición con los sistemas de clasificación personal, en que la clasificación se hace sobre el puesto y las tareas que lo conforman, no tomando en consideración las cualidades y condiciones de los ocupantes de los puestos, es decir, la persona se debe adaptar al puesto no el puesto a la persona.

El autor Argueta Noriega nos ilustra indicando que: “por su aplicación a este tipo de sistemas se les denomina de sentido abierto o democráticos, toda vez que permiten a cualquier persona el optar a los puestos, una vez cumpla con los requisitos para su desempeño, los cuales se fijan en función de las tareas y características de los mismos.”³³ Podemos decir entonces que los sistemas que se enmarcan de esta forma son los denominados ocupacionales y los de tipo de trabajo; en efecto, el ordenamiento de los

³³ *Ibíd.* Pág. 3.



puestos de acuerdo a la ocupación en que se enmarquen las tareas de los mismos, estableciendo como factor para la diferenciación de los puestos dentro de una misma ocupación, los niveles de dificultad y complejidad que conlleve la ejecución de sus labores se refieren al sistema ocupacional.

En cuanto al sistema por tipos de trabajo, se estructura en forma más amplia al considerarse como base de la misma el tipo de trabajo, agrupando a los puestos por la actividad genérica en que se enmarcan las tareas que tiene asignadas.

- Sistema de clasificación sobre la base de calificación de trabajo

Este sistema utiliza un mecanismo similar que el sistema de clasificación funcional, ya que se estructura el puesto independiente de la persona que lo ocupa, pero en su proceso los puestos son ordenados sobre la base de los requerimientos que son necesarios para su desempeño, considerando este último como elemento fundamental para clasificar puestos. Los sistemas que tipifican esta forma de clasificación son, la clasificación por afinidades mutuas y el método de clasificación del trabajo.

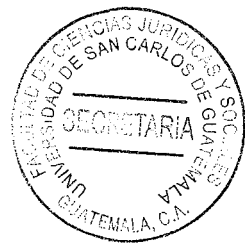
El autor Lapierre, Claude indica que: “la clasificación de puestos por afinidades mutuas esta esencialmente basada sobre las aptitudes exigidas para estos puestos, ya que el nivel de estas aptitudes sirve de reparto en clases jerárquicas, y su naturaleza podrá



determinar la clasificación en familias profesionales. Por consiguiente, la clasificación se efectúa sobre dos planos a la vez, las clases jerárquicas están dispuestas en capas horizontales que atraviesan las bandas verticales de las familias.”³⁴

En consecuencia, Lapierre alude que el objetivo es permitir una determinación y una valoración precisa de las diversas exigencias que requiere, de parte de los trabajadores, cada puesto de trabajo analizado. Estas exigencias implican la utilización de conocimientos tecnológicos y prácticos, así como cualidades físicas, mentales y morales, cada una a un nivel netamente determinado. Sobre la base de esta descripción se procederá, en segundo lugar, al análisis y cotización del puesto, en cada uno de los criterios de clasificación.

³⁴ Lapierre, Claude. **Valoración de puestos de Trabajo**. Traducción: Emilio Bascomes, España. Ediciones Deusto. 1973. Pág. 2019.



CAPITULO IV



4. El servicio municipal

Las relaciones entre las municipalidades y sus servidores, reguladas por la Ley de Servicio Municipal, son de carácter laboral. Al respecto, estipula el artículo 69 de mencionada ley: las relaciones laborales entre la municipalidad y sus funcionarios y empleados se rige por la Ley de Servicio Municipal... en consecuencia dicha ley es fundamentalmente de contenido y control laboral.

En la administración pública es común el término de Nombramiento para la formalización de la entrada a prestar un servicio, realizar una obra o bien ocupar un puesto dentro de las dependencias del Estado o del Municipio. Aun cuando se ingrese al servicio municipal por planilla, la mayoría de las municipalidades lo formaliza por el acto de nombramiento, haciendo únicamente la designación de categorías de empleado municipal de planilla.

En cuanto al contrato de trabajo, en el ámbito municipal es poco usual su concepto por el hecho mismo de las limitaciones presupuestales que se dan en las municipalidades para su gasto de funcionamiento, siendo un escaso número de personal que presta sus servicios por contrato en caso de suma necesidad para la Municipalidad y para obras de infraestructura, aun así es necesario contar con tipos de contratos para los trabajadores que son contratados por otro tipo de renglones presupuestarios.



El nombramiento de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Servicio Municipal nos indica: como el vínculo legal mediante el cual una persona individual queda obligada a prestar a la Municipalidad sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de ésta o sus dependencias.

4.1 Derecho individual del trabajador en el Servicio Municipal

Los trabajadores municipales según el artículo 44 de la Ley de Servicio Municipal, además de los derechos reconocidos por la Constitución Política de la República, tienen los derechos siguientes:

- a) A no ser removido de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en esta ley.
- b) A gozar de un periodo de vacaciones remuneradas por cada año de servicio continuo, en la forma siguiente: a 20 días hábiles, después de un año de servicio continuos; a 25 días hábiles, después de 5 años de servicio continuos. Las vacaciones no son acumulables de año en año con el objeto de disfrutar posteriormente un periodo mayor, ni son compensables en dinero, salvo que al cesar la relación de trabajo, por cualquier casusa, el servidor hubiere adquirido el derecho y no lo hubiere disfrutado, hasta por un máximo de dos años o la parte proporcional correspondiente.



- c) A disfrutar de licencias con o sin goce de salario, según el caso; por enfermedad, gravidez, accidente, duelo, becas, estudios, capacitación y adiestramiento en el servicio, de conformidad con el Código Municipal y reglamentos de personal.
- d) A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios.
- e) A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado, equivalente a un mes de salario por cada año de servicio continuos, y si estos no alcanzaren a un año, la parte proporcional al tiempo trabajado. Su importe debe calcularse conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos seis meses de la relación de trabajo, dicha prestación no excederá del equivalente a die meses de salario.
- f) A recibir un aguinaldo anual, igual al monto de un salario mensual, que se liquidará de la siguiente forma: un cincuenta por ciento en la primera quincena del mes de diciembre y el otro cincuenta por ciento en la primera quincena del mes de enero de cada año de conformidad con la ley y reglamentos respectivos.
- g) A gozar de pensiones, jubilaciones y montepíos de conformidad con el plan de prestaciones del empleado Municipal y demás leyes específicas. (Situación que no se cumple en las municipalidades, toda vez que los trabajadores municipales no llegan a cumplir el tiempo establecido para su jubilación a razón del cambio de administración)



- h) Al ascenso a un puesto de mayor jerarquía, previa comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de esta ley y sus reglamentos.
- i) Un salario justo que le permita una existencia decorosa de acuerdo a las funciones que desempeña y a los méritos de su actividad personal y de acuerdo con las posibilidades económicas de la municipalidad en cuestión.
- j) A recibir un trato justo y respetuoso a su dignidad personal en el ejercicio de su cargo.
- k) La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el cien por ciento de su salario, durante los treinta días que preceden al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. Dicho descanso podrá ampliarse dependiendo de las condiciones físicas de la madre, por prescripción médica.
- l) La madre trabajadora tendrá también derecho a un periodo de lactancia, consistente en un descanso de una hora diaria, para alimentar a su hijo. El periodo de lactancia se fija en seis meses a partir de la finalización del periodo posnatal. El periodo de lactancia podrá ampliarse por prescripción médica.
- m) Los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales. Es libre la sindicalización de los



trabajadores municipales, para la defensa de sus intereses económicos-sociales. Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores municipales, el cual únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúa la ley y en ningún caso podrá afectar la atención de los servicios públicos esenciales.

- n) A que, en caso de muerte del servidor municipal, su familia tendrá derecho al pago de los funerales de este, pero su monto no podrá exceder de dos meses de sueldo que devengaba aquel.

Para el autor Landelino Franco derecho de trabajo es: “el conjunto de principios y normas que tiene la finalidad de regular las relaciones jurídicas entre patronos y trabajadores, en referencia al trabajo subordinado, incluyéndose las normas de derecho individual y colectivo que regula los derechos y deberes de las partes entre si y las relaciones de estas con el Estado” ³⁵

De esto puedo indicar que el derecho individual de trabajo es una legislación de compromiso social ya que debe velar porque los derechos sobre todo del trabajador no sean vulnerados por los patronos, quienes en ocasiones se aprovechan de la ignorancia de los empleados para sancionarlos o despedirlos sin justa causa; el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos laborales de los trabajadores principalmente los

³⁵ Cesar Landelino Franco López. **Derecho sustantivo individual de trabajo**. Guatemala: Fénix, 2006. Pág. 20.

que laboran para el mismo Estado como en el caso de las Municipalidades, quien a través del Concejo Municipal tiene la facultad de proponer y autorizar un régimen disciplinario para imponer sanciones a las faltas cometidas por sus trabajadores.

4.1.1 Trabajador Municipal

La relación que existe entre el trabajador y la entidad municipal tiene un principal objetivo, que es la atención y satisfacción las necesidades de la población en cuanto a su desarrollo económico, social y cultural, a través de la prestación del servicio que la persona contratada realiza. Se ha establecido como el eje principal al trabajador, porque una institución administrativa municipal, no puede encaminarse a un desarrollo sin el recurso humano.

El recurso humano es uno de los pilares más importantes en las Municipalidades, para lograr los objetivos que se proponen cada año al planificar las políticas públicas administrativas para el desarrollo en general de la población.

De este modo, se desprende que los trabajadores municipales al establecer la relación laboral con la Municipalidad están sujetos a lo establecido en la Ley del Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, en la que en su artículo 1 establece: esta ley y los derechos que establece, son garantías mínimas de los



trabajadores, irrenunciables, susceptibles de ser mejoradas conforme a las municipalidades y en la forma que establece esta ley. Son nulos ipso jure todos los actos y disposiciones que se opongan a esta ley o que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que establecen: La Constitución Política de la República, la presente ley y los adquiridos con anterioridad.

El artículo 4 de la Ley de Servicio Municipal por su parte establece: para los efectos de esta ley, se considera trabajador municipal, la persona individual que presta un servicio remunerado por el erario municipal en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vinculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de una salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias.

En consecuencia, del anterior articulo podemos afirmar que trabajador municipal, es toda persona que reúne los requisitos de ley para optar a oposición de puestos de trabajo municipales y ser seleccionado para ejercer una función o labor al servicio de determinada población en un municipio, con razón de dependencia y subordinación para realizar determinada actividad a cambio de una remuneración periódica.

En Guatemala se celebra el día del empleado municipal cada 25 de julio, es una fecha conmemorativa en honor a los empleados que trabajan en las diferentes comunas de toda la República de Guatemala. En esta celebración los empleados municipales reciben

un asueto, el cual está estipulado en el artículo 50 de la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.

4.1.2 Patrono Municipal

El patrono es toda persona que depende de la labor de un trabajador con el ánimo de remunerarlo, a cambio de una prestación de servicios técnicos y profesionales, para garantizar la estabilidad de la institución, por medio de su trabajo físico e intelectual. El Código de Trabajo en el artículo 2 establece que: “El patrono es toda persona individual y jurídica que utiliza los servicios de uno o más trabajadores, en virtud de un contrato o relación de trabajo.”

La legislación guatemalteca establece que, el patrono puede ser una persona jurídica como es el caso de la Municipalidad, quien actúa a través de su representante legal, siendo este el Alcalde Municipal o el síndico que corresponda, quienes establecen relaciones laborales con sus trabajadores, a través de la suscripción de un contrato individual de trabajo u otro documento legalmente válido, y están ligados a disposiciones legales generales vigentes y reglamentos internos que señalan los derechos y obligaciones que tienen las partes. Como es un hecho notorio en las Municipalidades quien ejerce el mandato laboral de contrataciones y remociones, así como las sanciones, es el alcalde municipal; quien es el que cumple sus compromisos políticos. Es importante mencionar que el Código Municipal, también establece en el artículo 53 en las



atribuciones y obligaciones del alcalde, incisos g: “desempeña la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad, nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales.”

4.1.3 Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades

La creación de esta oficina está contemplada en el artículo 8 de la Ley de Servicio Municipal, para la aplicación de la citada ley. La Oficina en mención, según el artículo 9 de la Ley, debe estar integrada por un director quien tendrá la representación legal de la Oficina, un subdirector y el demás personal indispensable para su funcionamiento en toda la República de Guatemala.

El nombramiento de director y del subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, lo harán de común acuerdo, las Juntas Directivas de la Asociación Nacional de la Municipalidades, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipal, de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Servicio Municipal. Deberes y atribuciones del director:

- a) Dirigir la actividad técnica y administrativa de la Oficina y supervisar a todo su personal.
(en este apartado es donde surge la necesidad de cambiar toda la deuda política que arrastran los alcaldes en las elecciones populares, al nombrar a un persona íntegra)

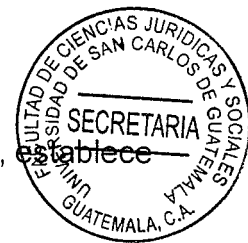


- b) Asesorar a la Municipalidad para la correcta aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, organizando sistemas de administración de recursos humanos al servicio de la administración municipal de acuerdo con los principios establecidos en esta ley.
- c) Nombrar y remover al personal de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de la Municipalidad de acuerdo con lo preceptuado en esta ley.
- d) Cuando las municipalidades se lo soliciten por considerarlo conveniente, reclutar, seleccionar y proponer a los candidatos elegibles para integrar el personal de las municipalidades comprendidas en el servicio de carreta, de conformidad con los preceptos de esta ley.
- e) Establecer y mantener un registro de todos los empleados municipales comprendidos en el servicio de carrera.
- f) Diseñar y coordinar juntamente con los centros de adiestramiento y capacitación, programas específicos para los trabajadores municipales.
- g) Investigar, informar y proponer soluciones respecto a la aplicación y efectos de la presente Ley y sus reglamentos, a las municipalidades y a la Junta de Personal de las Municipalidades.



- h) Resolver las consultas que se le formulen en relación con la administración de recursos humanos de las municipalidades y la aplicación de esta ley y sus reglamentos.
- i) Resolver todas aquellas consultas derivadas de la aplicación de la presente ley que le hagan las Municipalidades.
- j) Cuando se lo solicite las Municipalidades, elaborar los proyectos de reglamentos que sean necesarios para la ejecución de esta ley.
- k) Dictaminar sobre los proyectos de reglamentos de personal que sometan a su consideración las Municipalidades de la República. Estos reglamentos deben contener únicamente las disposiciones de ejecución de carácter interno de cada municipalidad, para la aplicación de la presente ley.
- l) Los demás deberes y atribuciones que le impone esta ley y sus reglamentos.

En cuanto hablamos del subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de cada Municipalidad, puedo indicar que es una pieza fundamental en la presente investigación, ya que el mismo toma el papel de director al momento de ausencia del mismo y este a la vez es el encargado de velar por el estricto cumplimiento de los debidos procedimientos



y demás acciones; para el efecto el artículo 16 de la Ley de Servicio Municipal, establece las atribuciones del subdirector:

- a) Sustituir al director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, en caso de licencia, enfermedad o ausencia temporal por cualquier causa.
- b) Coordinar y supervisar juntamente con el director las actividades técnicas y administrativas a cargo de la oficina.
- c) Desempeñar las funciones y atribuciones que le sean encargadas por el director de la Oficina.

Es importante mencionar, que un ente que no puedo dejar pasar por alto, es la Junta mixta conciliatoria de personal de las Municipalidades. Según lo estipulado en el artículo 13 de la Ley de Servicio Municipal, esta Junta es parte integrante de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. Se integra de la forma siguiente: a) un representante nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades; b) un representante de los trabajadores municipales electo por la Federación Nacional de Trabajadores Municipales; y c) un representante designado por el Instituto de Fomento Municipal. La ley no regula lo referente al periodo del cargo de

director de la Oficina ni tampoco el artículo citado prescribe el periodo de funciones de la Junta aludida.

Para el Licenciado Rafael Álvarez, en su obra "Manual para la Administración Municipal"³⁶, en cuanto al aspecto contradictorio existen en la estructura de los órganos ejecutivos creados por esta ley, según el criterio vertido de los alcaldes y demás autoridades locales. Aunque el autor de dicha obra no entra en detalle sobre ese criterio externado, sino se limita a indicar la necesidad de estudiar la ley y reformarla si el caso lo amerita, estoy de acuerdo en el criterio externado, ya que al disponer el artículo 13 de la ley que la Junta Mixta Conciliatoria de Personal es parte integrante de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.

Está estableciendo un orden jerárquico entre ambos órganos en donde la llamada Junta ocupa una segunda posición, sin embargo, eso resulta no ser así, al comprobarse que dentro de las atribuciones del Director de la Oficina en mención, está la de: investigar, informar y proponer soluciones respecto a la aplicación y efectos de la presente Ley y sus reglamentos, a las Municipalidades y a la Junta de Personal de las Municipalidades.

Lo dispuesto aquí, nos hace inferir que dicha junta ocupa en el orden jerárquico creado por la propia ley una posición superior, en el entendido de que el deber o atribución de la

³⁶ Álvarez, Rafael C. **Manual para la Administración Municipal**. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, Primera edición, marzo 1991. Pág. 17.



Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades de investigar, informar y proponer a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades implica una subordinación de aquella hacia esta última. Criterio que se complementa con el artículo 13 que da lugar a deducir que por la forma en que se integra la referida junta, está por encima de la mencionada Oficina Asesora de Recursos Humanos de cada Municipalidad.

Indicando que se integra por un representante nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de las Municipalidades; un representante de los trabajadores municipales electos por la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y un representante designado por el Instituto de Fomento Municipal. Organizada así dicha Junta constituye un órgano colegiado, cuyas decisiones mayoritarias se materializan en resoluciones o acuerdos. Dicho artículo estipula también, que el trabajador municipal que sea objeto de despido puede acudir a la referida Junta y pedir su intervención, ésta una vez recibida las pruebas ofrecidas por las partes, emitirá recomendación dentro de los tres días, resolviendo el conflicto.

El artículo 14 de la Ley de Servicio Municipal, se refiere a que dicha Junta funcionará de modo parmente con el objeto de:

- a) Rendir memoria anual de las labores de la Junta Mixta Conciliatoria, y los informes que le sean requeridos por la Asociación Nacional de las Municipalidades; la Federación Nacional de Trabajadores Municipales; y el Instituto de Fomento Municipal.



- b) Adoptar normas para su organización y funcionamiento.
- c) Emitir opiniones sobre las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley; y,
- d) Emitir opinión antes de su aprobación sobre los proyectos de reglamentos de personal que elaboren las municipalidades.

Procedimiento para la solución de conflictos. En caso de despido o sanción. estipula el artículo 13 inciso b), de la Ley de Servicio Municipal, que sea sancionado o despedido por cualquiera de las municipalidades del país podrá acudir ante la Junta Mixta Conciliatoria de Personal y pedir su intervención, o bien acudir directamente ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social a ejercitar sus derechos.

El objeto principal de dicha Junta es la vía conciliatoria, la Junta Mixta conciliatoria de personal, cuando sea requerida, mediará en la vía conciliatoria en los conflictos individuales que surjan entre cualquier trabajador municipal y su respectiva municipalidad. Dando audiencia, para el efecto oír al trabajador afectado y a la municipalidad de que se trató por el término de tres días más el de la distancia.

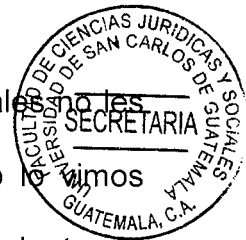
Pruebas. Dentro de los dos días siguientes a la audiencia anterior, recibirá las pruebas que hayan ofrecido las partes.

Resolución. Una vez recibida las pruebas, emitirá recomendación dentro de los siguientes tres días, resolviendo el conflicto. Cualesquiera de las partes que no esté de acuerdo con lo recomendado, podrá acudir al ejercitar sus derechos ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social. Mientras la Junta Mixta conciliatoria de Personal no haya emitido su recomendación, no empezarán a correr los términos de prescripción.

La ley que se analiza, no nos dice nada sobre la solución de conflictos colectivos, por lo que se deberá aplicar en forma supletoria el Código de Trabajo, esto porque así lo dispone el artículo 65 de la Ley de Servicio Municipal, al estipular que: “los conflictos entre las municipalidades y sus trabajadores, de naturaleza individual o colectiva, serán tramitados y resueltos de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente ley y el código de trabajo”, por la ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los trabajadores del Estado y demás leyes.

Es importante resalta, que si bien es cierto la Ley de Servicio Municipal prevé la solución de despidos o sanciones a los empleados municipales, a través de las Juntas Mixtas Conciliatorias para garantizar sus derechos labores; pero no los protege de las amenazas de despido o sanción desde un inicio sino hasta cuando ya están despedidos o sancionadas.

Agregado a esto también es importante mencionar que no todas las municipalidades tienen conformada una Oficina Asesora de Recursos Humanos y mucho menos una



Junta Mixta Conciliatoria, esto en virtud de que a las corporaciones municipales no les conviene tener personal que integre las Juntas Mixtas Conciliadoras como lo vimos anteriormente, ya que esta Junta puede ser un choque de poderes de decisión dentro de la Municipalidad, no así se siguen cometiendo las faltas e infracciones de las normas de trabajo dentro de las Municipalidades, vulnerando los derechos de los trabajadores y funcionarios municipales.

4.1.4 Clasificación del Servicio Municipal

El artículo 18 de la Ley de Servicio Municipal, establece que los puestos al servicio de las municipalidades se dividen en las categorías siguientes: a) De confianza o de libre nombramiento y remoción; y b) De carrera. No están sujetos a las disposiciones de esta ley los primeros, en lo que se refiere a materia de nombramiento y despido, y comprenden los compuestos siguientes: a) alcaldes Auxiliares, b) personal por contrato, c) miembros de la Policía Municipal, d) Director y subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, e) empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza conforme al reglamento respectivo y f) personal que sirve ad-honorem.

Esto nos indica la creación de un sistema de clasificación de puestos comprendidos en el servicio municipal, agrupándolos en clases y mantendrá al día un manual de especificaciones de clases y puestos que defina la naturaleza de las funciones, atribuciones, requisitos mínimos de preparación y experiencia, así como un reglamento



que fije las normas para la administración del sistema de clasificación de puestos de efecto que las municipalidades puedan tomarla en cuenta para la contratación de su personal. Sin embargo, la creación de los indicados instrumentos jurídicos no ha sido posible por la propia inexistencia de la referida oficina, deviniendo inaplicable esta norma, lo cual no permite cumplir el propósito de la ley de garantizar la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de Administración de Personal que fortalezca la carrera administrativa.

El objeto y contenido de la clasificación de puestos, autoridad y responsabilidad del director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, facultades de éste para clasificar y reclasificar cualquier puesto y notificación correspondiente a las autoridades nominadoras y a la Tesorería Municipal, se encuentra regulado en los artículos 22, 23, 24 y 25 de la Ley de Servicio Municipal, mismos que son inaplicables por el hecho de la inexistencia de la Oficina Asesora de Recursos Humanos en las municipalidades, por falta de iniciativa de las mismas.

4.1.5 Sustitución del patrono municipal

Una vez electos los trescientos cuarenta alcaldes de cada municipio de Guatemala, toman posesión el quince de enero para ejercer su mandato por los próximos cuatro años; pero ¿qué sucede con los trabajadores municipales de la administración pasada?, donde el exalcalde no logro la reelección o simplemente ya no quiso participar en la misa. Es el



caso de cientos de trabajadores municipales cada cuatro años, siendo una respuesta verdadera indicar que estos trabajadores municipales son despedidos injustificadamente por los nuevos alcaldes en funciones, vulnerando sus derechos, la estabilidad laboral y el buen funcionamiento en los servicios que presta la Municipalidad, al contratar personal nuevo con poca o nada de experiencia solo por cumplir sus compromisos políticos adquiridos en campaña.

Como lo establece el artículo 17 de la Ley de Servicio Municipal, el alcalde puede nombrar a los servidores municipales, exceptuándose de esta disposición los secretarios y los tesoreros municipales. La misma ley establece en el artículo 3, los principios por los cuales deben de regirse todos los trabajadores municipales, entre los cuales se encuentra el inciso d) que estipula: "Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales."

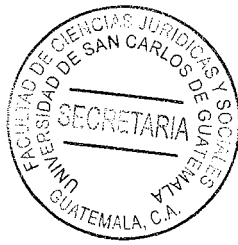
Dicha disposición no es cumplida, en el sentido que cuando toma posesión un nuevo alcalde a una nueva administración municipal, su primer objetivo es despedir injustificadamente a los trabajadores y funcionarios municipales; siendo en algunos casos en forma masiva, para poder dar empleo a sus correligionarios, quienes lo apoyaron en su candidatura. Esto viene en detrimento de la misma administración municipal, ya que se va desplazando a los trabajadores que adquirieron una experiencia que les ha costado



tiempo, logrando con ello la especialidad de los servicios que presta la comuna a los administrados.

No esta demás indicar que los trabajadores municipales, han adquirido conciencia de esta situación y previo a que llegue el plazo para cambiar autoridades municipales, plantean conflictos colectivos de carácter económico social, con el objeto de evitar los despidos; esto para las municipalidades donde tienen constituido un sindicato de trabajadores. Lo anterior con el objeto de utilizar las herramientas jurídicas que les permite la ley. A pesar de ello, los alcaldes municipales siguen en su afán de despedir a los trabajadores.

Siendo el supuesto en que haya un emplazamiento en las municipalidades y los sindicatos, los jefes ediles plantean incidentes de despidos justificados ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, cuya duración tiene una duración que oscila entre los dos y tres años, que en el peor de los casos termina el periodo de alcaldes municipales de cuatro años, sin resolverse el conflicto incidental, endosándose al nuevo alcalde, y siendo este el caso también para los incidentes de reinstalación por despido injustificado, provocando un círculo vicioso en la administración del servicio municipal.



CAPITULO V

5. Establecer la necesidad de implementar un procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala que regule la forma de sancionar y remover a trabajadores y funcionarios municipales

Previamente a desarrollar el procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, es importante diferenciar entre un proceso y un procedimiento administrativo, en tal sentido expongo sobre dichos temas para la mejor comprensión del temán que nos ocupa investigar.

El proceso y el procedimiento administrativo

Es el régimen jurídico material de cada una de las funciones que ejercen los organismos del Estado, es a su vez, consecuencia, en lo sustancial, de las finalidades que determinan a cada una de ellas, es decir a las funciones estatales.

Para el profesor Gordillo en un concepto amplio de proceso nos indica: "la idea jurídica de proceso puede ser concebida en sentido amplio, como una secuencia o serie de actos



que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado, destacando entonces en el concepto la unidad de los actos que constituyen el proceso y su carácter teleológico, es decir que estos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin.

En este sentido amplio habría proceso en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: procesos judiciales, procesos legislativos, procesos administrativos. En este concepto no interesa, quien dicta los actos que integran y resuelven el proceso, basta que sea el sujeto activo de la función pública, en cualquiera de sus especies, pudiéndose definir entonces al proceso como la serie o sucesiones de actos coordinados que fijan los datos según los cuales ha de ejecutarse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo, en su formación.”³⁷

En este sentido se establece que en principio un proceso es el conjunto de etapas, debidamente concatenadas de forma sistemática para llegar a un determinado fin; practicado por un órgano o entidad competente para la deliberación de un determinado asunto que se pretende solucionar.

Por otra parte el procedimiento administrativo, constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma y produce el acto administrativo

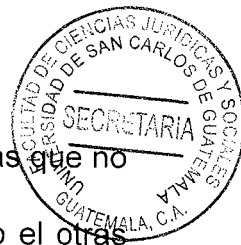
³⁷ Gordillo, Agustín. **Derecho Administrativo**. Tomo II, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires Argentina, 2000. Pág. 2.

que contiene la voluntad administrativa. El procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos administrativos, puesto que él mismo le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por la norma, el acto que se produzca puede estar afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

Para la administración en general, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, en tanto se tenga la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y juridicidad en el ejercicio de la función administrativa, de lo contrario el contralor de la juridicidad lo someterá a este imperio. El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder, es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico, el acto o resolución del órgano administrativo.

Para el profesor Gordillo: "la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismo administrativos, no se denominará ya proceso administrativo. Si no procedimiento administrativo. Toda actividad estatal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo y por ello existe una coincidencia entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo."³⁸ También indica el profesor que el procedimiento administrativo debe ser una serie de secuencias sistematizadas por el ente que lo realiza.

³⁸ Op. Cit. Pág. 5.



En conclusión diremos que no podemos involucrar al proceso en otras instancias que no sean actividades jurisdiccionales, pero si podemos encontrar al procedimiento el otras actividades del Estado, legislativas, judiciales y administrativas.

Cabe aclarar que cuando hablamos de procedimiento administrativo, no podemos hablar de una serie o sucesiones de actos, puesto que acto solo es uno y es la finalidad del procedimiento, recordemos la definición de acto administrativo “es la declaración unilateral y concreta de voluntad del órgano administrativo que produce efectos jurídicos”. Y no todo lo que se desarrolla dentro del procedimiento produce efectos jurídicos. El proceso es distinto, puesto que la finalidad es otra, la sentencia que produce cosa juzgada, el árbitro que es el juez, las partes que proponen al juzgador, periodo de prueba, vista; hace que entremos en un campo distinto llamado el ejercicio de la jurisdicción, que en nuestra constitución esta otorgada al Organismo Judicial. Los órganos administrativos únicamente ejercen competencia administrativa.

5.1 Principios y evolución

Los principios que desarrollare a continuación son de vital importancia para el buen diligenciamiento del procedimiento administrativo disciplinario laboral en la Ley de Servicio Municipal, y se aplicaran a todos los procedimientos que sean planteados en sanción o remoción de los trabajadores y funcionarios municipales. Esto con el fin de garantizar a la clase trabajadora municipal sus garantías y derechos laborales.



- Principio de legalidad y juridicidad

En el capítulo uno ya explicamos lo que significar la legalidad y la juridicidad, como principios aplicados al procedimiento administrativo disciplinario laboral. El principal objeto en el procedimiento administrativo disciplinario laboral es garantizar la debida protección a los trabajadores y funcionarios municipales, observar estos principios y sobre todo cuidar que no se altere el orden laboral en las Municipalidades y el interés general, éste debe ser encaminado al bienestar en general.

Con estos principios se trata, que la Oficina Asesora de Recursos Humanos de cada Municipalidad del país, no dicte actos arbitrarios, contrarios a la finalidad misma del recurso humano en las Municipalidades y garantizar con ello la equidad administrativa laboral en las providencias o actos que emite.

- Principio de oficio

Esto significa que la Oficina Asesora de Recursos Humanos no debe ser rogada dentro de sus procedimientos, sino por el contrario debe agilizar, desarrollar, dinamizar y vigilar que los procedimientos finalicen sin que para ellos resulte como si tratara de un largo proceso civil. Para este efecto no se debe demorar en los procedimientos administrativos disciplinarios laborales ya que esto únicamente perjudicaría al trabajador.

- Principio de no formalidad

Esto significa que el procedimiento administrativo disciplinario laboral regule la forma de sancionar y despedir a empleados y funcionarios municipales, no debe estar sujeto a formalidad alguna, salvo si hay formalidades dentro de la ley o el reglamento interior de trabajo donde los trabajadores y funcionarios municipales deben ser informados y orientados; asegurando con ello la eficacia para el particular en lo actuado.

- Principio de defensa

Esto significa que de toda actuación en lo referente a procedimientos administrativos disciplinarios laborales de trabajadores y funcionarios municipales para sanciones y remociones, en la que sea de interés a los mismos, deben tener conocimiento; la Oficina Asesora de Recursos Humanos no debe ocultar nada a sus trabajadores y funcionarios, especialmente cuando el procedimiento administrativo disciplinario laboral es iniciado de oficio, o se por la propia Oficina Asesora de Recursos Humanos.

Este principio consiste en que la autoridad nominadora antes de dictar una decisión, resolución o acto administrativo, debe dar la oportunidad al trabajador o funcionario municipal que se defienda, principalmente si se trata de una sanción por violación a las normas y reglamentos interiores de trabajo. Y darle oportunidad de presentar, dentro del



procedimiento las pruebas que considere necesarias, a efecto de desvirtuar lo que la autoridad nominadora dice especialmente en los procedimientos sancionadores y de remoción.

- Principio de audiencia

Este principio tiene mucha relación con el principio de defensa, pero no son iguales. Ya que si la Oficina Asesora de Recursos Humanos en un determinado procedimiento administrativo disciplinario laboral especialmente si es de oficio, debe notificarle al trabajador o funcionario municipal que un expediente se ha abierto en su contra y en ese momento es donde tiene la primera oportunidad de dar las explicaciones pertinentes en cuanto al hecho que se le atribuye.

En estos casos la Oficina Asesora de Recursos Humanos en cumplimiento de su finalidad y de un principio de trato justo, debe escuchar al trabajador o funcionario municipal, a efecto de que se pronuncie sobre los motivos de una actitud tomada, violatoria a normas y reglamentos de carácter laboral; esto con el fin de probar que al evacuar su audiencia el trabajador o funcionario municipal, la responsable resulta ser la propia administración municipal. El no oír dentro del procedimiento administrativo disciplinario laboral al trabajador o funcionario municipal se viola no solo este principio, sino también el principio de defensa. Ya que en ningún caso se puede dejar de escuchar a los afectados de una sanción o remoción en un procedimiento, aun así la decisión final les favorezca.



La Corte de Constitucionalidad en el expediente número 272-2000, gaceta número cincuenta y siete:

“Los derechos de audiencia y al debido proceso reconocidos en el artículo 12 de la ley fundamental, al provenir de una norma general prevista en la parte dogmática, deben tener plena observancia en todo procedimiento en el que se sancione, condene o afecten derechos de una persona. Tienen mayor relevancia y características en los procesos judiciales es cierto, pero su aplicación es imperativa en todo tipo de procedimientos, aún ante la administración pública y Órgano Legislativo y cualquier otra esfera de actuación, media vez, por actos de poder público, se afecten los derechos de una persona. Tales derechos abarcan la potestad de ser oído, de ofrecer y producir medios de prueba y de rebatir las argumentaciones deducidas, y el pronunciamiento definitivo de conformidad con la ley...”³⁹

En el análisis podemos constatar que su observancia es vital por cuanto determina protección de los derechos de la persona y fortalece la seguridad jurídica. En casos semejantes refiriéndose a la garantía constitucional de audiencia, esta Corte ha expresado que se trata, en cada uno de los procedimientos que leyes de diversa índole han previsto, de satisfacer la exigencia de oír adecuadamente a quienes la denuncia afecte, a fin de llevar a cabo el inter procesal, ya que es la audiencia la que legitima la labora de ponderación del asunto que la autoridad deba decidir, salvo desde luego, frente

³⁹ Sentencia de fecha 06 de julio de 2000, dentro del Expediente 272-2000, Gaceta número 57, de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.



al silencio del obligado a responder, que pueda obrar como tácito asentamiento del hecho por el cual se le cuestiona.

- Principio de procedimiento escrito

El procedimiento administrativo disciplinario laboral debe ser eminentemente escrito y todas sus actuaciones, pruebas, inspecciones, etc. Deben quedar escritas dentro del expediente.

- Principio de sencillez, rapidez, economía y eficacia

Este conjunto de principios tiene como propósito que la Oficina Asesora de Recursos Humanos de cada Municipalidad, tenga una administración moderna no burocratice los expedientes y que si se cumplieron requisitos o se verificaron gestiones internas dentro del procedimiento administrativo, deberá resolverse conforme los principios fundamentales del derecho administrativo.

En este caso el procedimiento administrativo laboral debe culminar con un resultado que sea beneficioso tanto para la administración municipal como para los empleados y funcionarios municipales, esto sin afecta el debido procedimiento ni los derechos tanto del trabajador municipal como del patrono municipal.

- Principio de decisión motivada

Toda resolución de fondo de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, tiene que tener una motivación, que implica que el procedimiento administrativo laboral, debe ser explicado las razones de hecho y de derecho que lo fundamenta. Las resoluciones deben hacerse una relación directa y concreta de los hechos y el derecho del caso específico, conlleva también la exposición de las razones que justifican la decisión adoptada.

En cuanto a la evolución del procedimiento administrativo disciplinario laboral puedo afirmar que con el transcurrir del tiempo se mejorara a través de reformar al mismo y mejores prácticas en cada municipalidad.

La forma de evitar violaciones a los derechos de los trabajadores y funcionarios municipales es el motivo de mejorar el procedimiento administrativo disciplinario laboral, la administración moderna de las entidades del Estado sea preocupado de desarrollar en forma más eficiente sus procedimientos, tecnologías, una legislación adecuada y administradores municipales con el deseo de servir, esto va haciendo que la administración municipal, a través de procedimientos administrativos disciplinarios laborales eficientes, cumpla a cabalidad con su finalidad, que es el bienestar general y que la relación laboral en las municipalidades sea de mayor estabilidad, a su vez que el servicio público sea llevado a la generalidad con mayor prontitud y eficiencia.



La legislación guatemalteca ha tratado en este sentido se der más eficiente, especialmente con nuestra Constitución Política, desde varios puntos de vista: publicidad de sus actos con las reservas del caso, el artículo 28 que regula el límite de treinta días para resolver las peticiones de los particulares y notificarla dentro de los mismos y otras garantías individuales que atañen al derecho administrativo enfocado a la autonomía municipal. Si hablamos en materia tributaria, ya hay algunos logros en materia de modernización que es uno de los puntos más importantes de la administración, pues de los recursos que percibe el Estado es como se puede llegar a la finalidad que persigue la administración pública en general.

5.2 Elementos y características

El procedimiento administrativo laboral que regule la forma de sancionar y remover a trabajadores y funcionarios municipales, básicamente podemos mencionar que debe contener cuatro elementos indispensables:

a. Forma de iniciar de oficio, a petición de parte y por denuncia

Todo procedimiento administrativo disciplinario laboral debe ser iniciado en estas tres formas: de oficio, cuando se inicia por impulso de la propia Oficina Asesora de Recursos Humanos, se da fundamentalmente cuando va implícita una violación de los trabajadores

o funcionarios municipales a normas y reglamentos laborales, siempre cuidando el derecho de los mismos de darles audiencia correspondiente para que puedan pronunciarse.

A petición de parte, cuando el impulso o iniciación del procedimiento administrativo disciplinario laboral se realiza por los jefes de oficina, trabajadores o funcionarios municipales. Por denuncia, cuando los vecinos particulares la realizan de conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en contra de los trabajadores o funcionarios municipales, cuando quebrantan normas de carácter general en el municipio; para este efecto la Oficina Asesora de Recursos Humanos de la Municipal debe de actuar de oficio al conocimiento de la denuncia.

b. La Oficina Asesora de Recursos Humanos

Es el elemento principal del procedimiento administrativo disciplinario laboral, ya que todo procedimiento administrativo disciplinario laboral debe sustentarse ante la oficina con legitimidad para actuar en contra actitudes laborales de trabajadores y funcionarios municipales. Debe entenderse que la Oficina Asesora de Recursos Humanos es a quien la ley le otorga la competencia administrativa, el trabajador y funcionario municipal sólo ponen su voluntad para activar dicho procedimiento, razón por la cual dicha oficina es el elemento más importante del procedimiento administrativo laboral. Sin embargo no podemos dejar pasar por alto que en muchas municipalidades no existe tal oficina, por



ende podemos aplicar dicho procedimiento administrativo disciplinario laboral con la autoridad nominadora correspondiente.

c. La competencia administrativa

La Oficina Asesora de Recursos Humanos, es necesariamente la competente para decidir en determinados casos concretos, como el trabajador y funcionario municipal legitimidad para ser parte dentro del procedimiento administrativo disciplinario laboral. La ausencia de competencia implica que las providencias de trámite y resoluciones de fondo, así como actos administrativos deben ser nulos de pleno derecho (nulos ipso jure).

d. El trabajador y funcionario municipal

Los trabajadores y funcionarios municipales son otro de los elementos indispensables que debe regir al procedimiento administrativo disciplinario laboral, puesto a que a él es que el acto, providencia de trámite o resolución de fondo de la Oficina Asesora de Recursos Humanos, va a beneficiar o va a perjudicar.

Es a este a quien la Oficina Asesora de Recursos Humanos debe el diligenciamiento del procedimiento administrativo disciplinario laboral. Las características del procedimiento administrativo disciplinario laboral deben enfocarse con el objeto de garantizar el

cumplimiento de sus principios. Las características fundamentales que debe reunir el procedimiento administrativo laboral son:

a. Pruebas

Enumeración de todos los medios de pruebas que deben ser utilizados por la Oficina Asesora de Recursos Humanos, o por las partes en el procedimiento administrativo disciplinario laboral. Las pruebas deben correr a cargo de quien promueve la solicitud dentro de dicho procedimiento. Teniendo en cuenta que cuando dicho procedimiento sea de oficio, la Oficina Asesora de Recursos Humanos debe recabar algunas pruebas para emitir las providencias más justas para el trabajador o funcionario municipal.

b. Plazo

La fijación de un plazo en el cual la Oficina Asesora de Recursos Humanos debe resolver, tomando en cuenta los medios de prueba que deban practicarse. Los plazos o términos dentro del procedimiento administrativo laboral dependen en buena medida de normas legales o reglamentarias en que estos se fijen. Cuando deban intervenir otras oficinas municipales o autoridades municipales los plazos en los que se deban evacuar solicitudes, requerimientos o informes deben estar fijados en las normas reglamentarias para dicho procedimiento. Dichos plazos no deben ser excesivos y en buena parte considerar el tiempo y distancia para fijarlos.

c. Notificación

La decisión de la Oficina Asesora de Recursos Humanos a través de providencias de trámite y resoluciones de fondo deben ser notificadas a los interesados en el procedimiento administrativo disciplinario laboral. Notificar a los interesados significa hacer saber que existe un procedimiento administrativo disciplinario laboral abierto en su contra o bien si el procedimiento administrativo disciplinario laboral es a petición de parte, hacer saber lo que la Oficina Asesora de Recursos Humanos decidió sobre el asunto que se ventila éste.

5.3 Naturaleza y definición

Se puede analizar desde el punto de vista de lo que realmente pasa dentro del pretendido procedimiento administrativo disciplinario laboral, pues dentro del mismo se pretende producir hechos como los informes en general y estos por si no producen efectos jurídicos.

Dentro del procedimiento administrativo disciplinario laboral solo existe una cuestión que produce efectos jurídicos inmediatos al trabajador o funcionario municipal y es la resolución de fondo final, el hecho de sancionar, remover o desestimar un procedimiento administrativo disciplinario laboral.



El procedimiento administrativo disciplinario laboral, produce, prepara y contribuye a la perfección de las decisiones de la Oficina Asesora de Recursos Humanos. Si comparamos por otra parte las leyes administrativas por lo general son de competencia pero en buena parte con contenido procedimental, tal el caso del Código Tributario, Ley de Contraloría General de Cuentas, etc. Por esa razón dice el autor Serra Rojas: “El sometimiento de la acción administrativa a un cause forma se ha justificado en dos perspectivas distintas: como garantía del interés público y de los derechos de los particulares.”⁴⁰

Ante dicha afirmación es concluyente indicar que el procedimiento administrativo disciplinario laboral es de carácter público, ya que es la garantía para los trabajadores y funcionarios municipales, así como vela por los derechos laborales de los mismos. Y que viene a constituir un instrumento regulador de las relaciones entre la Municipalidad y sus trabajadores y empleados municipales, es también de naturaleza bilateral, en tanto que vincula a los interesados que en el intervienen y a la autoridad competente.

En cuanto a la definición puedo indicar Introductoriamente que el procedimiento administrativo disciplinario laboral resulta un elemento fundamental para determinar la juridicidad y la legalidad del hecho o acto que lo origina, que puede únicamente manifestar su voluntad en la forma en que se encuentra, con el objeto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la administración municipal a través de la Oficina Asesora

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Primer Curso, Editorial Porrúa, México 2002, Pág. 281.

de Recursos Humanos y los trabajadores y funcionarios municipales. Como lo expresan los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa: “La tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado y de los administrados, arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas.”⁴¹

El procedimiento administrativo disciplinario laboral tiene que estar desarrollado por una serie de formalidades esenciales, que van desde lo legal hasta lo reglamentario, que dan seguridad jurídica y una garantía para los particulares, con las que se evita la arbitrariedad de la nueva administración municipal en el poder y con la finalidad de obtener un resultado determinado, asegurando el interés general de los trabajadores y funcionarios municipales. El procedimiento administrativo disciplinario laboral es una sólida garantía de los diversos intereses, tanto de la administración municipal como de los trabajadores y funcionarios municipales. La administración municipal debe garantizar el interés general laboral, que desde luego prevalece sobre el interés particular, por eso queda obligada a seguir con las etapas señaladas en dicho procedimiento.

En consecuencia podemos indicar que procedimiento administrativo laboral es: el conjunto de fases o etapas sistematizadas que comprende un expediente, que se ejecuta por la autoridad nominadora en las Municipalidades, regulado en la Ley de Servicio Municipal y reglamentos municipales, que se rige por principios y características fundamentales para su eficacia; y determina los antecedentes del caso, la

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manual. **Compendio de Derecho Administrativo**. México, Pág. 221.

fundamentación, los que son necesarios para su perfeccionamiento y condiciones de su validez, al mismo tiempo que para lograr su determinada finalidad en tutela del trabajador y funcionario municipal.

5.4 Los expedientes administrativos disciplinarios laborales

Debo indicar de una manera sencilla que expediente administrativo disciplinario laboral es la consecuencia escrita de los hechos, documentos y actuaciones que se encuentran ordenados en una forma cronológica.

Los documentos y hechos del expediente administrativo disciplinario laboral son los que le dan base, fundamento y vida jurídica a los actos y providencias que emiten las autoridades municipales. Hay que tomar en cuenta que el expediente administrativo laboral debe formarse dentro de cualquier Municipalidad, pero su contenido debe ser administrativo.

5.5 Etapas o fases del procedimiento administrativo disciplinario laboral

Podemos indicar que cada procedimiento en particular tiene sus propias fases o etapas. En ninguno de los sistemas de organización administrativa existe un procedimiento uniforme, cada entidad u órgano administrativo tiene sus propios procedimientos. En el

desarrollo de este tema trato de dar una noción generalizada de dicho procedimiento administrativo disciplinario laboral, que deberá aplicarse.

5.5.1 Trámite de oficio o a petición de parte

El procedimiento administrativo disciplinario laboral de oficio se da por iniciativa propia y sin que haya mediado petición de un particular, regularmente por hechos o actos realizados por trabajadores o funcionarios municipales en contra de normas laborales o reglamentos internos municipales y que son de conocimiento de primera mano de las autoridades municipales o de la Oficina Asesora de Recursos Humanos.

En cuanto a la petición de parte, puede ser a petición del trabajador o funcionario municipal por algún medio escrito o de forma verbal sobre infracciones cometidas por los mismos; por denuncia de un empleado o funcionario municipal a otro; y por reporte de jefes inmediatos de las oficinas municipales.

En cuanto a este apartado, donde nace el procedimiento administrativo disciplinario laboral podemos aplicar la norma supletoria, tal como lo indica el artículo 65 de la Ley de Servicio Municipal: “Conflictos. Los conflictos entre las municipalidades y sus trabajadores, de naturaleza individual o colectiva, serán tramitados y resueltos de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente ley y el Código de

Trabajo”; en el sentido de que la autoridad nominadora u Oficina Asesora de Recursos Humanos, debe accionar en contra del trabajador municipal para removerlos o disciplinarlos por sus faltas en los posteriores veinte días de cometida la causa o a partir del conocimiento del patrono. Ver artículo 259 del Código de Trabajo.

5.5.2 Providencia de trámite

Es la que dicta la Oficina Asesora de Recursos Humanos o en su defecto la autoridad nominadora (considerando que no en todas las municipalidades han creado dicha oficina) al momento de iniciar el procedimiento administrativo disciplinario laboral, ya sea de oficio, petición de parte o por denuncia. En esta se indica que se da trámite a la petición, denuncia o informe de otra dependencia municipal, se da audiencia y se señala plazo para que el trabajador o funcionario municipal se manifieste al respecto de hecho que se le acusa.

No en todas las providencias de trámite se decretará el trámite, puesto a que en muchos casos después del análisis de los hechos y encuadrados a la norma y reglamento municipal, puede darse por desestimada dicha solicitud, denuncia o informe de las dependencias municipales. La providencia de trámite será emitida por autoridad competente como ya lo habíamos mencionado, con cita de las normas legales o reglamentarias en que se funde, así como con las debidas identificaciones de la autoridad nominadora que la emite.

Dicha providencia puede ser emitida como lo indica el artículo 325 del Código de Trabajo: “Los decretos deben dictarse dentro de las veinticuatro horas...”. Atendiendo al principio de celeridad del procedimiento y en virtud de que es la norma del Código de Trabajo supletoria a la Ley de Servicio Municipal. También es importante que esta providencia de trámite le seda un plazo de oposición al trabajador o funcionario municipal, para que haga valer su derecho de oposición ante tal acusación, dicho plazo es pertinente que se otorgue en un plazo de tres días hábiles, del cual podría ser de forma verbal ante el encargado de realizar dicho procedimiento administrativo disciplinario laboral o por escrito.

5.5.3 Notificación

De toda iniciación o terminación de procedimientos administrativos disciplinario laborales se debe notificar a los interesados involucrados y darle la audiencia respectiva.

Normalmente dentro de las Municipalidades las notificaciones se hacen, llamando al trabajador o funcionario municipal por nota u oficio de formato administrativo, que por lo menos debe contener: identificación del número del expediente administrativo laboral, el lugar, la fecha, nombre del trabajador o funcionario municipal, la fecha de la providencia o resolución de fondo que se está notificando, nombre de la persona que recibe la notificación y su firma en su caso, razón en su caso, y nombre y firma del notificador que realiza el acto de notificar.

Dichos lineamientos no deben tomarse de forma literal, ya que estaríamos incumpliendo con el principio de no formalidad en el procedimiento administrativo disciplinario laboral; sin embargo dichos requisitos si son vitales para realizar una buena notificación. Tomemos en cuenta que nuestra legislación administrativa no indica las leyes y reglamentos, exactamente como deben realizarse las notificaciones, únicamente nos indica que debe notificarse a los interesados pero no indica la forma en que debe realizarse. Para tal efecto también es oportuno indicar que dicha notificaciones deben realizarse a la brevedad posible y no incurrir en una mora del procedimiento administrativo disciplinario laboral.

5.5.4 Intervención de terceros

Debemos tener abierta la posibilidad que en el procedimiento administrativo disciplinario laboral pueden intervenir terceros, cuando una resolución de fondo que se emite en favor de una persona, pueda afectar a otra u otras personas y en este caso debe darse intervención y se les debe escuchar en el procedimiento administrativo disciplinario laboral y sin esta audiencia los terceros pueden impugnar una resolución de fondo, en la que no se les ha escuchado.

Dicha intervención puede darse en el plazo de tres días para que el tercero pueda dar a conocer sobre sus derechos vulnerados o ampliar más sobre el hecho ocurrido, así como indicar sobre los perjuicios ocasionados sobre el procedimiento en trámite.

5.5.5 Diligencias

En el procedimiento administrativo disciplinario laboral se pueden realizar una serie de diligencias antes de la resolución final. El diligenciamiento consiste, en que una vez formulada la petición de parte, la denuncia o el conocimiento de oficio e iniciado dicho procedimiento, comienza la colaboración material de las demás dependencias administrativas municipales, rindiendo medios de prueba que pueden ser fundamentales para una decisión de la autoridad nominadora en su caso, así como su incorporación al expediente.

Es necesario precisar que dentro del procedimiento administrativo disciplinario laboral no siempre existe una cantidad exagerada de pruebas y por la naturaleza del procedimiento no se requiere que el diligenciamiento se realice con rigurosos formalismos, contrario a lo que sucede ante un órgano jurisdiccional. El diligenciamiento de la prueba puede ser: de testigos, de peritos, de documentos, inspecciones oculares, informes, declaraciones, entre otros.

5.5.6 Análisis de la evidencia e información recabada en el expediente en trámite

Antes que la autoridad nominadora o la Oficina Asesora de Recursos Humanos proceda a emitir la decisión final del procedimiento administrativo disciplinario laboral, contenido en el expediente, debe analizar toda y cada una de sus fases, principalmente las pruebas

que fueron recabadas durante la tramitación del mismo, a efecto que con toda la información contenida se pueda emitir una resolución de fondo justa, tanto para la administración municipal como para trabajador o funcionario municipal y que en dicha resolución plasme los principios de legalidad y juridicidad.

5.5.7 Resolución de fondo

Esta es la finalidad del procedimiento administrativo disciplinario laboral, es la manifestación de voluntad de la autoridad nominadora o de la Oficina Asesora de Recursos Humanos, plasmado en un documento, que desde el momento en que se encuentra debidamente notificado producirá los efectos jurídicos en favor o en perjuicio del trabajador o funcionario municipal.

Es importante resaltar que dicha resolución debe contar con dos elementos fundamentales para su validez, siendo estos: el elemento de forma, que es la manifestación escrita en la cual se plasma la manifestación de voluntad de la autoridad nominadora a través de la Oficina Asesora de Recursos Humanos, aunque sin caer en formalismos exagerados ya que esta debe contener partes esenciales en las cuales se mencione todos aquellos elementos que sirvieron de base para la decisión final, como enumeración de las pruebas, dentro de las cuales se puede encontrar documentos, expertajes, dictámenes, declaraciones etc., las consideraciones necesarias, y el fundamento legal en la cual se encuentra contenido la facultad para resolver.

Por otra parte el elemento de fondo, es el elemento más importante pues se trata de lo que le beneficia o perjudica al trabajador o funcionario municipal, es lo que al final decide la autoridad nominadora. Para tal efecto dicha resolución de fondo debe realizarse como lo indica la norma supletoria (Código de Trabajo) en su artículo 325, en su parte conducente del plazo para dictar autos, en el plazo de tres días.

5.5.8 Impugnación de la resolución de fondo del procedimiento administrativo disciplinario laboral

El recurso es un medio, concretamente, un medio de defensa de los derechos del empleado o funcionario municipal ante la autoridad nominadora. Cuando se ha planteado un recurso o impugnación suspende la ejecución de la sanción o destitución y la autoridad nominadora se encuentra limitada a la ejecución directa o indirecta de la decisión tomada.

Básicamente trato que la impugnación hacia la resolución de fondo un pueda ser reconsiderada ante la autoridad superior jerárquica, y esta a su vez pueda examinarla para confirmar, revocar o modificar la decisión que haya sido calificada por la autoridad nominadora a través de la Oficina Asesora de Recursos Humanos, en su caso. Considero a mi criterio que dicho recurso de impugnación debe ser “el recurso de revocatoria”, ya que este se interpone ante decisiones emanadas de una entidad subordinada de la administración Municipal, como lo es la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.

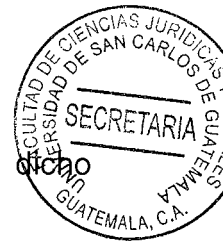


No esta demás indica que de confirmarse el recurso de revocatoria por el Alcalde Municipal y al agotarse el procedimiento administrativo disciplinario laboral, el empleado o funcionario municipal puede auxiliarse de la junta mixta, tema del cual ya fue desarrollado en el capítulo cuarto, para lograr una forma ecuaníme de solución al conflicto de carácter laboral.

5.5.8.1 Recurso de revocatoria

Como lo había indicado con anterioridad el recurso de revocatoria es un medio de impugnación, el cual se planteará contra lo resuelto por la autoridad nominadora en las Municipalidades donde no haya Oficina Asesora de Recursos Humanos y en la misma donde si la haya, que son órganos subordinados y el superior jerárquico de la Municipalidad es el que debe resolver este recurso.

La interposición del recurso será por escrito y ante la misma Oficina Asesora de Recursos Humanos, que emitió la resolución de fondo que afecta al trabajador o funcionario municipal y como se trata de una oficina subordinada el expediente debe ser elevado al superior, para su resolución; la razón es lógica al pensar que el expediente se encuentra en dicha oficina que emitió la resolución de fondo y esta a su vez debe elevarlo al superior jerárquico para su resolución. A la vez el superior jerárquico es el alcalde municipal, quien será el responsable de evaluar las actuaciones de dicho expediente disciplinario y determinar una razonable decisión en base a las actuaciones.



Puedo indicar que para tener una visión particularizada del procedimiento de dicho recurso, se puede llevar el siguiente procedimiento:

1. Legitimación, en el presente caso el legitimado para plantear dicho recurso es el trabajador o funcionario municipal, cuya resolución de fondo emitida por la autoridad Nominadora o la Oficina Asesora de Recurso Humanos, sea afectado en sus derechos e intereses.
2. Plazo, el plazo sería de tres días para interponer el recurso, a la notificación de la resolución de fondo, mediante escrito ante la autoridad que emitió dicha resolución.
3. Elevación del expediente, la autoridad que emitió la resolución de fondo deberá elevar el expediente administrativo laboral al superior jerárquico de la entidad, con informe de lo actuado dentro del expediente, dentro de tres días siguientes a la interposición del recurso.
4. Resolución del recurso, estando en poder de la autoridad superior, este debe ser resuelto en el plazo de cinco días hábiles. Las consecuencias de la resolución al recurso son: si la resolución es revocada, es favorable puesto que se revocó y se deja sin efecto lo resuelto por el subordinado; si la resolución es confirmada, queda igual como lo dictó la autoridad subordinada y en este caso la resolución sigue afectando a



el trabajador o funcionario municipal; y la autoridad superior modifica la resolución esta debe ser acabada por la autoridad subordinada, como lo estime la primera con la única observación que dicha resolución de fondo solo puede ser modificada en sentido favorable al trabajador o funcionario municipal.

Las consecuencias y la opción que el empleado o funcionario municipal tiene al ser notificado de la resolución que confirma la resolución de fondo son: cumplir con lo resuelto por la autoridad nominadora, o acudir a la Junta Mixta para lograr una conciliación por el conflicto ya descrito con anterioridad.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Históricamente Guatemala ha registrado altos índices de sanciones y remociones a empleados y funcionarios municipales; incluso, anterior a la vigencia de la actual Ley de Servicio Municipal y sus antecesoras, ya se vulneraban los derechos de los empleados y funcionarios municipales, que por razón de ideologías políticas eran considerados enemigos de la administración municipal que se encontraba en el poder. Con la evolución del contexto político y el compromiso con las personas que apoyan las campañas políticas, dan lugar a remociones masivas y sanciones injustificadas cada cuatro años.

Actualmente el Estado guatemalteco, ha avanzado en el reconocimiento de ciertos derechos, como el de preferencia a los guatemaltecos sobre los extranjeros, o como el de indemnización por remoción injustificada; sin embargo, se está dejando desprotegido a todos aquellos que, por una u otra causa, han sido víctimas del abuso de poder de la administración municipal y que al buscar una protección del Estado, se las han negado.

Es por ello, que se hace necesario que la legislación guatemalteca proteja, de una manera eficiente, eficaz, rápida, sencilla e integral, a todas las personas que desean o están sustentando un puesto municipal, tal y como lo manda la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que de lo contrario no se está cumpliendo con el fin de todo Estado, que es la búsqueda del bienestar de toda la población, y en materia de Derechos Laborales, Guatemala se está quedando rezagada.



BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, Rafael C. **Manual para la Administración Municipal**. Guatemala. Primera edición. Ed. Flacso. 1991.
- Asociación de investigación y Estudios Sociales. **Partidos Políticos de Guatemala, presente y futuro**. Guatemala, Guatemala. 2010.
- ARGUETA NORIEGA, Mario Rodolfo. **Clasificación de Puestos y Administración de Salarios, Instituto Nacional de Administración Pública**. Guatemala. Ed. ONESCO. 1990.
- BOGILANO, Palmiro. **La estabilidad en el derecho de Trabajo**. Ciudad de México Distrito Federal. Ed. Porrúa. 1990.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. **Derecho Individual de Trabajo**. Distrito Federal de México, segunda edición. Ed. México Harla. 1993.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario de Derecho usual**, tomo número dos. Ed. Colombia, Heliasta. 2003.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Principios Generales del Derecho Administrativo. Guatemala, Ed. Orión. 2013.**
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo Parte General**, Guatemala, Ed. Orión. 2013.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho Procesal Administrativo**, Guatemala, Ed. Fénix. 2005.
- CAN SI, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Ciudad de Guatemala. Ed. Fénix. 1998.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. **Diccionario de Derecho Institucional**, 29 ediciones. México. Ed. Porrúa. 2005.
- CUEVA, Mario de la. **Derecho Individual de Trabajo**. Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo. México. Ed. Porrúa. 1996.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y ESPINOZA, Lucero. **Manual, Compendio de Derecho Administrativo**. México. Ed. Arisa. 2000.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Argentina. Ed. Buenos Aires, Heliasta. 2008.



- FERNANDEZ RUÍZ, Jorge. **Derecho Administrativo**. México. Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la revolución de México. 2016.
- FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Tercera edición. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Ed. Porrúa. 2000.
- FRANCO LÓPEZ, Cesar Landelino. **Derecho Sustantivo Individual de Trabajo**. Guatemala. Ed. Fénix. 2006.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho Administrativo**. Tomo II, Fundación de derecho Administrativo. Argentina. Ed. Buenos Aires. 2000.
- LALANDER, Richard. **Sistemas electorales, descentralización y éxito de los partidos etnoregionales**. Estados Unidos de Norte América. Ed. Reviews. 2014.
- PRAT, Julio Arturo. **Derecho Administrativo**. Cuarta edición. Ciudad de Barcelona, España. Ed. Acalí. 1984.
- SAMAYOA PALACIOS, José Luis. Ballbé y Franche Marta. **La Administración Pública**. España. Ed. Universidad Autónoma de España. 2002.
- Sentencia de fecha 06 de julio de 2000, dentro del expediente 272-2000, Gaceta número 57, de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala. 2000.
- SERRA ROJAS, Adres. **Derecho Administrativo**. Primer Curso, Universidad Nacional de México. México. Ed. Porrúa. 2002.
- VENDRELL TORNABELL, MONTSERRAT y CALDERON MORALES Hugo Haroldo. **Manuel de Derecho Administrativo, una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España**. Primera edición. España. Ed. Universidad Autónoma de Barcelona. 2002.
- VILLEGAS BASAVILBAO, Benjamin. **Derecho Administrativo**. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Ed. Argentina. 1949.

Legislación:

- Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala, 1986.
- Código de Trabajo**. Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, 1961
- Código Municipal**. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002



Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1983

Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, 1969

Ley de Servicio Municipal. Decreto 1-87 del Congreso de la república de Guatemala, 1987