

3311)

4

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

**LA FALTA DE POSITIVIDAD PARCIAL  
DE LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL**

TESIS:

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**LUIS ARMANDO GARCIA PARADA**

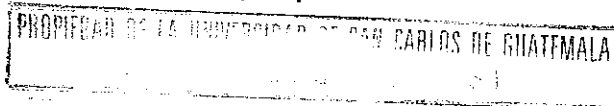
Previo a Optar al Grado Académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

y a los Títulos de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, Septiembre de 1997



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

DECANO	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL I	Lic. Saulo De León Estrada
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III	Lic. William René Méndez
VOCAL IV	Br. Homero Iván Quiñónez Mendoza
VOCAL V	Br. Joaquín Enrique Pineda Gudiel
SECRETARIO	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO  
EL EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

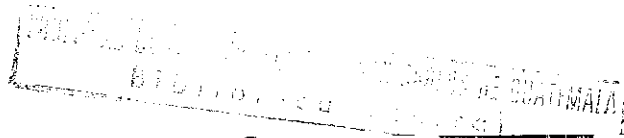
***Primera Fase:***

Presidente:	Lic. Lázaro Ruiz Orellana
Vocal	Lic. José Víctor Taracena Alba
Secretario:	Lic. Dimas Gustavo Bonilla

***Segunda Fase:***

Presidente:	Lic. Nery Roberto Muñoz
Vocal:	Lic. Adrián Antonio Miranda Pallez
Secretario:	Licda. María Elisa Sandoval de Aqueche

**NOTA:** "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).





2742-9

**LIC. RAUL ANTONIO CHICAS HERNANDEZ**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

20 Calle 11-61, Zona 1

Teléfono: 33-90-80

Guatemala, C. A.

Guatemala,  
19 de junio de 1987  
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

26 JUN. 1987  
RECIBIDO  
OFICIAL

Licenciado  
José Francisco de Mata Vela  
Decano de la Facultad de  
Ciencias Jurídicas y Sociales  
Su Despacho

Señor Decano:

Atentamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle que en cumplimiento con la resolución emitida por el Decanato, procedí a asesorar al Bachiller Luis Armando García Parada, en su trabajo de tesis titulado: "LA FALTA DE POSITIVIDAD PARCIAL DE LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL".

En la elaboración del relacionado trabajo, el autor siguió las instrucciones y recomendaciones que le formule, en cuanto a presentación y desarrollo del mismo; su contenido es congruente con las conclusiones y recomendaciones que formula, en el que sobresale la propia experiencia del autor, y la bibliografía utilizada es la adecuada al trabajo realizado, por lo que estimo que el mismo, sí reúne los requisitos exigidos por el Reglamento para Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis, por lo que puede ser aceptado para su discusión y aprobación en el Examen General Público de Tesis.

Me suscribo del señor Decano, con las más altas muestras de consideración y estima.

Licenciado Raúl Chicas Hernández  
Asesor

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES  
Universidad, Zona 12  
Guatemala, Guatemala

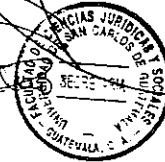
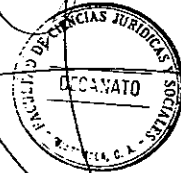


*[Handwritten signature]*

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, veintisiete de junio de mil novecientos noventa y siete.-----

Atentamente, pase al LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTIN, para que proceda Revisar el trabajo de Tesis del Bachiller LUIS ARMANDO GARCIA PARADA y en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.-----

alhj.



*[Handwritten signature]*

17/97  
SM



2967-97

Guatemala, 17 de julio de 1997

Señor Licenciado  
José Francisco de Mata Vela  
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
SECRETARIA

17 JUL. 1997

RECEBIDO  
Notas  
OFICIAL

Señor Decano:

Atentamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que en cumplimiento de resolución de ese Decanato procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller LUIS ARMANDO GARCIA PARADA, el cual se titula "LA FALTA DE POSITIVIDAD PARCIAL DE LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL".

El autor trata un tema de mucha importancia en nuestro medio, habida cuenta que actualmente la población del país en general ha crecido y con ello también el personal que labora en las Municipalidades de todo el país.

Lo anterior significa que debería ser de interés de las autoridades respectivas la aplicación íntegra de la ley de Servicio Municipal, así como su reglamentación, tal como lo expone el autor, toda vez que en tanto tengamos sectores de población insatisfecha, la paz y la justicia, siempre estarán distantes de nuestra sociedad.

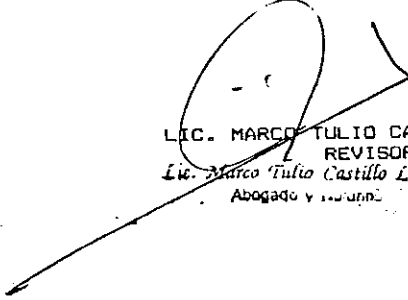
El informe reúne los requisitos mínimos exigidos por nuestra casa de estudios para esta clase de trabajos, principalmente en cuanto a las técnicas de investigación utilizadas y la bibliografía consultada,

Señor Licenciado José Francisco de Mata Vela  
Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

siendo congruentes las conclusiones con el informe presentado.

Por lo anterior OPINO: que si puede servir de base para el examen correspondiente, previo a que el autor obtenga el grado académico y los títulos profesionales respectivos.

Sin otro particular me suscribo del señor Decano, con muestras de mi consideración y estima,



LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTIN.  
REVISOR.  
*Lic. Marco Tulio Castillo Luján*  
Abogado y Notario

REPUBLICA DE GUATEMALA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



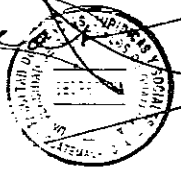
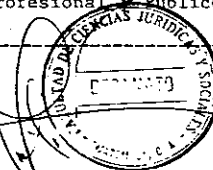
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Calle Universidad, Zona 12  
Ciudad de Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;  
Guatemala, veinticuatro de julio de mil novecientos  
noventa y siete. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza  
la Impresión del trabajo de tesis del Bachiller LUIS  
ARMANDO GARCIA PARADA intitulado "LA FALTA DE POSITIVIDAD  
PARCIAL DE LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL". Artículo 22  
del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional Público  
de Tesis. -----

alhj.



## ACTO QUE DEDICO

- DIOS:** Fuente de Sabiduría, y quien da inteligencia
- MIS PADRES:** José Lino García López y Rosario Parada Reyes
- MIS HERMANOS:** Por su apoyo constante
- LOS PROFESIONALES:** Elizabeth Guzmán Valle, Hugo Oswaldo Coguox Nimatuj y Guisela Cárdenas Bautista
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- A:** Las Municipalidades del país y sus trabajadores



## INFORME

La elaboración del trabajo de Tesis sobre la "Falta de Positividad Parcial de la Ley de Servicio Municipal", se dividió en cuatro (4) partes fundamentales a saber: 1) Estudio y análisis de la Ley de Servicio Municipal; 2) La investigación de campo dirigida a entidades como La Asociación Nacional de Municipalidades; Federación Nacional de Trabajadores Municipales, el Instituto de Fomento Municipal, la Oficina Nacional de Servicio Civil; la Inspección General de Trabajo; la Municipalidad Metropolitana, la del Municipio de Mixco, Villa Nueva, Amatitlán, Villa Canales, Petapa e inclusive Escuintla; utilizando para ello la técnica de la entrevista mediante cuestionario previamente diseñado en relación a materia de Recursos Humanos y conocimiento o no de la Ley, así también a los Sindicatos de las Municipalidades antes mencionadas. Esta actividad se empezó en los meses de noviembre de 1992 y se culminó o completó en el mes de agosto de 1996, por razones puramente de tiempo y oportunidades personales del investigador; 3) Estudio y análisis de la Ley y sus fuentes normativas, tales como: Los Principios Fundamentales de las leyes de: Servicio Municipal, Código de Trabajo, Código Municipal, Servicio Civil, de las Leyes comunes y los Principios Generales del Derecho; y otras fuentes como la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, el Código Procesal Civil y la Ley del Organismo Judicial. Parte de índole intelectual, que fue desarrollándose atendiendo a la división de capítulos del tema de Tesis, según bosquejo preliminar del plan de tesis y estructura jurídica de la Ley de Servicio Municipal; y 4) Evaluación, comentario y crítica de los resultados obtenidos en la investigación de campo, para el desarrollo de los capítulos II y III.

Paralelamente al proceso intelectual de análisis y síntesis en lo que se refiere a los puntos 3 y 4 anteriores, fue desarrollándose el diseño y redacción del texto del trabajo de tesis, aprovechando los beneficios de un computador personal.

Podemos afirmar, que a pesar de que la investigación de campo se efectuó en dos momentos; en resumen la información y resultados iniciales de la misma no variaron en la segunda oportunidad, mas bien se confirmó ello y sólo se obtuvo como novedoso el proyecto de organización administrativa de la Municipalidad de Mixco, con el cual se avisora para dicha Municipalidad en el futuro un Sistema de Administración de Personal, basado a las normas y principios en materia de Recursos Humanos contenidos en la Ley de Servicio Municipal para el establecimiento de la carrera administrativa municipal.

Guatemala, 30 de agosto 1996

Luis Armando García Parada

## INDICE GENERAL

PROLOGO .....	i
INTRODUCCION .....	iii

### CAPITULO I

#### LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL (Decreto No. 1-87 del Congreso de la República)

1. Antecedentes .....	1
2. Naturaleza Jurídica .....	3
3. Sujetos de la Ley .....	3
4. Organos para la aplicación de la Ley .....	5
5. Contenido Laboral Sustantivo y Procesal .....	8
I. PARTE SUSTANTIVA	
Nombramiento .....	8
Clasificación del Servicio Municipal .....	9
Condiciones Para el Ingreso al Servicio de Carrera .....	10
Derechos Obligaciones y Prohibiciones .....	13
Jornadas y Descansos .....	19
Régimen de Salarios .....	20
Evaluación del Desempeño .....	21
Régimen de Sanciones y de Remoción .....	22
Faltas .....	23
Remoción .....	23
II. PARTE PROCESAL	
Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades .....	27
Deberes y Atribuciones del Director .....	28
Atribuciones del Sub-Director .....	29
Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades .....	30
Procedimiento para la Solución de Conflictos .....	32
En Caso de Despido o Sanción .....	32

**CAPITULO II**  
**FUENTES SUPLETORIAS**

<b>1. Principios Fundamentales de Leyes</b>	
A) Ley de Servicio Municipal .....	35
B) Código Municipal .....	37
C) Código de Trabajo .....	40
D) Ley de Servicio Civil .....	49
<b>2. Principios Fundamentales de Leyes Comunes</b> .....	52
<b>3. Principios Generales del Derecho</b> .....	55
<b>4. Otras Fuentes</b>	
La Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado .....	57
El Código Civil Procesal Civil y Mercantil y Ley del Organismo Judicial .....	59

**CAPITULO III**

**PROBLEMAS DE APLICACION DE LA LEY EN EL AMBITO DE LA RELACIONES  
LABORALES MUNICIPALES**

<b>1. Ignorancia de la Ley</b> .....	61
<b>2. Falta de un Organismo Administrativo Competente</b> .....	62
<b>3. Responsabilidad de las Entidades llamadas a poner en funcionamiento     a los Organismos creados por la Ley</b> .....	62
<b>4. Insuficiencia de la Ley</b> .....	63
<b>5. La falta de un Reglamento de la Ley</b> .....	64
<b>CONCLUSIONES</b> .....	65
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	67
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	71

## PROLOGO

### MOTIVACION

En el año de 1991, siendo trabajador municipal y recién culminado el pènsum de la carrera de Abogacía y Notariado, surgió la motivación de analizar la eficacia jurídica de la Ley de Servicio Municipal en el ámbito de las relaciones laborales. De los conflictos individuales que se suscitaban entre las Municipalidades y sus trabajadores, en varios casos se le pidió la intervención de la Inspección General de Trabajo, sin embargo ésta manifestaba que no era competente dentro de ese campo, limitando a informar a los trabajadores municipales que debían acudir a la Oficina de Servicio Nacional de Servicio Civil, pero tampoco ésta era competente, en fin el trabajador municipal ignoraba qué dependencia administrativa podía conocer tales conflictos o bien de hacer denuncias o quejas contra violaciones de sus derechos laborales. Para ese entonces, en lo personal, un primer paso para encausar el análisis de la Ley fue promover, dirigir y concluir la constitución del Sindicato de la Municipalidad donde laboraba, lo cual a pesar de las represalias y despido de que fui objeto, se logró felizmente para los trabajadores, inclusive ser reinstalado en mis labores por orden judicial competente. La organización sindical permitiría asesorar e instruir, por lo menos a los trabajadores municipales de donde laboraba, acerca del conocimiento de sus derechos laborales en las leyes respectivas.

### OBJETIVO

Ver la ignorancia, desprotección y arbitrariedades cometidas contra los trabajadores municipales y poseer en lo personal conocimiento de la Ciencia del Derecho y del ordenamiento jurídico guatemalteco vigente, eran factores éticos que me demandaban a estudiar y analizar la Ley de servicio Municipal y de esa forma colaborar en alguna manera con los trabajadores municipales para protección y defensa de sus derechos. En consecuencia, me propuse al adentrarme al análisis de la ley plantear la falta de positividad parcial de la misma, recomendar su reforma y que este trabajo se convirtiera en un instrumento útil para animar a todos los trabajadores municipales a que se propugne por la reforma de la Ley o bien que se exija la creación de los órganos competentes para la aplicación de la misma, entregando para el efecto en su oportunidad un ejemplar de este trabajo a cada uno de los sujetos y partes interesadas en las relaciones laborales municipales.

## INTRODUCCION

Un estudio y análisis objetivo de la Ley de Servicio Municipal es el que pretendo presentar en este trabajo, a lo cual lo divido en tres capítulos; el primero, sobre la Ley de Servicio Municipal, sus antecedentes y su contenido normativo; el segundo, trata de las fuentes supletorias de la Ley, haciendo una exposición de las mismas contemplando otras fuentes posibles de aplicación supletoria en las relaciones laborales municipales; y el tercero, plantea los problemas para la aplicación de la Ley.

De esa manera, concebir y establecer la positividad o no de la Ley en el ámbito de las relaciones laborales municipales, sea en forma total o parcial.

Considero primordialmente, dirigir el análisis de la Ley para formular una crítica a las normas que contempla la creación de los órganos para la aplicación de la Ley y el problema jurídico que conlleva la existencia de tales órganos en la realidad, según se comprueba en la investigación a los sujetos y entidades relacionadas con la aplicación de la Ley. No se trata entonces, de sólo describir o criticar un cuerpo legal sino de tratar soluciones para la observancia de sus disposiciones, en beneficio de los sujetos a los que se dirige la Ley.

**CAPITULO I**  
**LA LEY DE SERVICIO MUNICIPAL**  
**(Decreto 1-87 del Congreso de la República)**

**1. ANTECEDENTES**

A) La primera Ley de Servicio Municipal data del año 1973, estaba contenida en el Decreto No. 62-73 del Congreso de la República, 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 No. 44-83 del Congreso de la República. 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 Municipalidades, órganos ambos creados por la ley derogada.

Dicha ley constaba de noventa y cuatro (94) 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 esa ley y de las disposiciones de la Junta de Personal de las Municipalidades.

Regulaba materias como: Clasificación del servicio municipal; clasificación de puestos; nombramientos, períodos de prueba, ascensos y permutas; derechos, obligaciones y prohibiciones, sobre esto es importante mencionar los derechos de los servidores municipales, tales como: permanencia de un puesto, a menos que se incurriera en causal de remoción, vacaciones, licencias con goce de salario, pago de gastos 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 para los trabajadores de realizar huelga.

Otras regulaciones eran jornadas y descansos; régimen de salarios; evaluación del trabajo; régimen disciplinario; y, régimen de remoción.

B) El 2 de marzo de 1983, se emite el decreto No. 44-83 del Congreso de la república, 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.

C) Finalmente, se emite la actual ley de Servicio Municipal, decreto No. 1-87 del Congreso de la República, el que derogó el anterior decreto. "Por iniciativa de la Oficina Nacional de Servicio Civil y por conducto del Ejecutivo se presentó el anteproyecto de ley al Organismo Legislativo para discusión y aprobación".(1)

El anteproyecto de Ley de Servicio Municipal, decreto 1-87 estaba conformado por doscientos artículos, tenía regulaciones novedosas en relación a la primera Ley, tales como: La Prescripción, de seis meses para entablar acciones y ejercitar los derechos establecidos por la propia Ley; La reinstalación del servidor municipal, pero generando una nueva relación laboral, salvando los derechos que no hubieran sido cubiertos; y un régimen de impugnación, contemplando los recursos de Revocatoria contra el trámite y resoluciones en materia de reclutamiento, selección, nombramiento, traslados, suspensiones, clasificaciones, el recurso de nulidad contra los actos y resoluciones del procedimiento de despido y, finalmente el recurso de Apelación en materia de despidos y destituciones.

La Comisión revisora del proyecto de ley en mención al efectuar el análisis correspondiente estimo reducir el proyecto a setenta y seis artículos, limitándose a dictaminar que algunas disposiciones del anteproyecto infringían la autonomía municipal, de tal forma que las anteriores disposiciones no fueron reguladas en la nueva ley.

A nuestro 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

---

1 Ley de Servicio Municipal, Proyecto de Ley, (Guatemala, 19/11/86)  
Expediente No. 127-86. Archivo del Congreso de la República.

contra la autonomía municipal sino por descuido de técnica jurídica del legislador, en todo caso tal omisión favorece al propio trabajador municipal. Respecto a la reinstalación para mala fortuna del servidor municipal tampoco fue contemplada, sin decir valederamente que ésta afectara la autonomía municipal sino simplemente el legislador no la tomó en cuenta. Finalmente, 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 las Municipalidades por sus 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, situaciones que en todo caso procederían si viniesen de un órgano jurisdiccional.

## 2. NATURALEZA JURIDICA

La Ley de Servicio Municipal por los sujetos a quienes va dirigida, o sea las Municipalidades y sus servidores municipales, es de orden público. Así lo indicaba la ley derogada en su artículo 2, la actual Ley preceptúa en el artículo 1 el carácter de la Ley, indicando que los derechos que establece son garantías mínimas de los trabajadores, irrenunciables, susceptibles de ser mejoradas conforme a las municipalidades. El relacionado artículo no indica el elemento que debe considerarse para mejorar los derechos de los trabajadores, por lo que presumo que se refiere a las posibilidades financieras de las mismas, extremo en el que el legislador se quedó corto al no indicarlo.

Se dice que una ley es de orden público cuando sus disposiciones son imperativas, restringidas y contienen derechos irrenunciables, y sobre todo que en su aplicación el interés privado debe ceder al interés social o colectivo.

Dada la naturaleza de las Municipalidades y las relaciones laborales con sus trabajadores que generan para éstos derechos, es consecuente que dicha Ley sea de orden Público.

## 3. SUJETOS DE LA LEY

Son aquellos a quienes se les va aplicar la ley, o bien como dice el tratadista Cabanellas:





"los que tienen la potestad de exigir su cumplimiento y los comprendidos en sus beneficios u obligaciones por ella" (2)

En el caso de la Ley de Servicio Municipal, la misma preceptúa en el artículo 2 que: La presente ley regula las relaciones entre las municipalidades y sus servidores... Es decir, que los sujetos de la Ley son las Municipalidades y sus servidores y que el objetivo primordial de la Ley que analizamos en este trabajo, es regular las relaciones de dichos sujetos.

De tal manera que, nos interesa referirnos fundamentalmente a las relaciones laborales entre la Municipalidad y sus servidores, como materia o campo de la propia ley en mención en cuanto a éstos dos sujetos. El Código Municipal en cuanto a la regulación de este tipo de relaciones nos remite a la Ley de Servicio Municipal, preceptuando el artículo 69 que: Las relaciones laborales entre la municipalidad y sus funcionarios y empleados se rige por la Ley de Servicio Civil Municipal, y los reglamentos que sobre la materia emita la Corporación Municipal.

Encontramos la definición legal del primer sujeto, o sea las Municipalidades, en el Código Municipal, artículo 6 que estipula: **Municipalidad** es la corporación autónoma integrada por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia, que ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio, y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales. La Municipalidad, como bien se lee en la norma citada es el órgano que ejerce el gobierno y la administración del patrimonio e intereses del municipio, quien como todo órgano o entidad tiene un representante, siendo éste el Alcalde. El artículo 60 del Código en mención establece que: El alcalde preside y representa a la Municipalidad, es el personero legal de la misma... Es además, el órgano ejecutivo del gobierno y administración municipal y jefe de los mismos.

Dentro de las atribuciones del Alcalde que le asigna el Código Municipal en su artículo 61, tenemos para los efectos de este trabajo las siguientes: a) Nombrar, aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, los empleados municipales, excepto el Secretario, el Tesorero y el Registrador Civil, que sólo podrán ser nombrados o removidos por Acuerdo de la Corporación Municipal; y b) Mantener la disciplina entre los empleados municipales a quienes podrán sancionar de conformidad con la ley de la materia.

---

2 Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V. 1979. p.304

Ambas atribuciones se indica se deben ejercer de conformidad con la ley de la materia, o sea la Ley de Servicio Municipal. Para ello, el artículo 17 de ésta última ley, regula que en materia de nombramiento de trabajadores municipales son autoridades nominadoras: a) La Corporación Municipal, cuando se trate de nombramiento del Secretario y Tesorero Municipal, y del Registrador Civil, de conformidad con el ya citado Código Municipal; y, b) El Alcalde, tratándose del demás personal.

El segundo sujeto, de la ley que se estudia, son los **servidores municipales**. La Ley de Servicio Municipal en su artículo 4 define al trabajador municipal en los términos siguientes: 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 vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias.

#### 4. ORGANOS PARA APLICACION DE LA LEY

No en todas las leyes se contempla directamente un órgano facultado para velar por la aplicación de las mismas, normalmente son los órganos jurisdiccionales los que por su potestad constitucional de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, les corresponde resolver cualquier conflicto o violación de normas jurídicas, disponiendo las propias leyes los mecanismos o procedimientos y recursos para hacer efectiva la defensa de los derechos reconocidos en ellas.

En material laboral existen leyes como El Código de Trabajo y La Ley de Servicio Civil que contemplan órganos administrativos para velar por su aplicación, ejemplo de ello son: La Inspección General de trabajo y la Oficina Nacional de Servicio Civil, respectivamente en el sector privado y en el público. De tal manera que, en el caso de la Inspección General, el artículo 278 del Código de Trabajo se estipula que la misma "por medio de su cuerpo de inspectores y trabajadores sociales, debe velar porque patrones y trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos que normen las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro". En cuanto a la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el artículo 21 de la Ley de Servicio Civil se establece que la misma: "es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de esta ley ...".

También la Ley de Servicio Municipal en el artículo 8 preceptúa que para la aplicación de



esta ley, se crea la Oficina Asesora de Recursos humanos de las Municipalidades. Esta oficina difiere de los órganos ya mencionados en el sentido que no está dotada del carácter de contralora o ejecutiva de la ley, sino que es puramente asesora. Dentro de sus atribuciones se establece que es 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. (Art. 15, inciso g.).

Supongo que el legislador le dio a ésta el carácter de asesora para respetar la autonomía de las Municipalidades, sin embargo, dado ese carácter no cumpliría verdaderamente con velar por la aplicación de la ley, por no poseer realmente el carácter de ejecutiva o contralora, como en el caso de la Inspección General de Trabajo y la Oficina Nacional de Servicio Civil. Es decir, que el carácter de asesora no le da la fuerza o el peso que se requiere para hacer que se cumpla y se respete la ley en mención. La atribución legal indicada, de la Oficina Asesora de las Municipalidades, es por lo tanto incongruente con el artículo 8 de la citada ley.

Es importante, hacer anotar que la creación de la Oficina Asesora de las Municipalidades nunca se dio, teniendo ya nueve años de vigencia la mencionada ley, en consecuencia, tampoco la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, de la cual se dice en el artículo 13 de la ley que es parte integrante de la referida oficina. Ello indudablemente hace ineficaz a la ley en cuanto a su cumplimiento, pues no existe el órgano creado para velar por su aplicación, con perjuicio para los sujetos de la misma, ya que aunque con el carácter de asesora brindaría a ellos por lo menos información, conocimiento o interpretación de la ley.

A pesar de que la misma ley contempla el financiamiento para la creación y funcionamiento de la Oficina Asesora de las Municipalidades, éste no se ha dado por la falta de iniciativa y unidad política y demanda de parte de las organizaciones llamadas a nombrar tanto al director y subdirector de dicha oficina, como lo son la Asociación Nacional de Municipalidades, la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y el Instituto de Fomento Municipal, de conformidad con el artículo 12 de la ley.

Considero que aunque se diere el caso de existir la mencionada oficina, como ya lo indicamos no haría posible eficazmente el encargo de velar por la aplicación de la ley, debido a su carácter de asesora; bien pudo dársele otro carácter a la referida Oficina, pues tratándose de una ley que regula relaciones laborales, debe existir quien controle los actos que impliquen disminución, supresión o tergiversación o violaciones a los derechos laborales reconocidos por la Constitución

Política de la República y por el derecho internacional de Trabajo, contra lo cual definitivamente no podría alegar ningún órgano o entidad su calidad de autónomo, ya que por muy autónomo que sea una entidad está sujeta a que alguien la fiscalice, controle o asesore, esto para mantener el principio de equilibrio y separación de las funciones públicas, y sobre todo como dice Montesquieu: "la separación de poderes, tiene como finalidad que un poder controle a otro poder, para evitar el abuso de poder."<sup>(3)</sup>

En tal sentido, se dice que el Municipio no obstante estar dotado de Autonomía depende en el aspecto financiero y en la emisión de leyes, de otra entidad superior a él, el Estado, pues es de todos conocido que los municipios no poseen recursos económicos y financieros suficientes y desarrollan sus actividades poco satisfechas, debiendo el Ejecutivo trasladar de su Presupuesto General de Ingresos Ordinarios, un porcentaje del 10% con destino exclusivo para obras de infraestructura y servicios públicos, de conformidad con el artículo 257 de la Constitución Política. Esta define los Municipios, en su artículo 253, como instituciones autónomas, siendo sus elementos: a) elección de las autoridades municipales; b) administración propia del municipio; y c) patrimonio y finanzas propias. De lo anterior entonces, notamos que no se dice nada de que pueda el municipio emitir leyes ordinarias, ya que la facultad de emitir leyes está reservada para el Congreso de la República, de conformidad con el artículo 171 inciso a, de la Constitución. El Municipio sólo puede entonces, emitir reglamentos autónomos y ordenanzas para regular su organización y sus competencias. Es por eso, que afirmo que el Municipio depende del Estado, por lo menos en lo antes señalado, y si dentro del propio Estado existe separación de funciones públicas y límites a la actuación de éstas por medio de instituciones contraloras o fiscalizadoras o asesoras por mandato legal, es lógico que también lo hayan para el Municipio, para evitar que exista abuso de poder municipal en sus actuaciones.

Con lo anterior, pretendo dar a comprender que el legislador al propiciar a la referida oficina un carácter asesor y no otro eficaz para la observancia o aplicación de la ley, se quedo muy corto en cuanto a la interpretación de la autonomía municipal, pues en todo caso la conformación de las organizaciones facultadas para elegir al director y subdirector de tal Oficina tienen base municipal, cuyos miembros integrantes pertenecen al Municipio o provienen de éste, pudiendo en consecuencia, ser la Oficina de las Municipalidades una entidad adecuada para velar por la aplicación de la ley, si a la misma por ejemplo, se le hubiera facultado para controlar que las municipalidades y sus servidores cumplan y respeten los derechos y garantías reconocidos por la

---

Montesquieu, citado por Castillo González, Jorge Mario, Derecho Administrativo, Guatemala: julio 1988), pag. 122

ley. Igualmente la conformación de la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, se presta para tal propósito de la ley.

## **5. CONTENIDO LABORAL SUSTANTIVO Y PROCESAL**

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, que: las relaciones laborales entre la municipalidad y sus funcionarios y empleados se rige por la Ley de Servicio Civil Municipal [es sólo Municipal]... En consecuencia, dicha ley es fundamentalmente de contenido laboral.

### **I) PARTE SUSTANTIVA**

#### **NOMBRAMIENTO**

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 municipalidades lo formaliza por el acto de nombramiento, haciendo únicamente la designación de categoría 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 gastos de funcionamiento, siendo un escaso número de personal que presta sus servicios por contrato en casos de suma necesidad para la Municipalidad y para obras de infraestructura.

Se entiende por nombramiento, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Servicio Municipal, 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.

Un ejemplo de nombramiento es el siguiente: ACUERDO No. 2-29-2-1-1 "... Alcaldesa Municipal y Autoridad Nominadora de la Municipalidad de Amatitlán, departamento de Guatemala... POR TANTO: En uso de las facultades que le confiere los artículos 1-3-6-30-39-60 y 61 inciso e), del Código Municipal y la Ley de Servicio Municipal al resolver ACUERDA:...

**2) Para mejorar el servicio se nombra a la señorita ... en el puesto de oficial 5to. de Secretaría Municipal y de Registro Civil".(4)**

**CLASIFICACION DEL SERVICIO MUNICIPAL**

El artículo 18 de la Ley que es objeto de estudio, 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.

La citada Ley, en el artículo 18, menciona 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 a 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.

Los artículos 22, 23, 24 y 25, hacen relación al 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. Dichos artículos también son inaplicables por el hecho de la inexistencia de la Oficina aludida.

---

**4** Municipalidad de Amatitlán, Acuerdos Municipales, (1991), Libro No.1, Folios del 1 al 5.

## CONDICIONES PARA EL INGRESO AL SERVICIO DE CARRERA

Dentro de ellas, tenemos a los requisitos para ingresar al servicio de carrera, que dentro de otros se menciona el de: someterse a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos, pero sin embargo, se sabe de sobra que este requisito no se cumple en la realidad por el hecho de la influencia política del partido que llega a ejercer gobierno dentro de la entidad administrativa cualquiera que sea ésta, dando preferencia en el otorgamiento de plazas o puestos a aquella gente que de alguna u otra forma se identificó con el esfuerzo del partido triunfante.

En los artículos del 27 al 33 se trata lo relativo a los exámenes, en cuanto a que corresponde a cada municipalidad la organización, convocatoria, dirección y ejecución de las pruebas de ingreso y ascenso de conformidad con esta Ley y sus Reglamentos, y que para ese efecto, podrán pedir la asesoría de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. Definitivamente al no existir la referida Oficina, podemos afirmar que tampoco las municipalidades cuentan con esta organización para calificar el recurso humano, ejemplo de ello es la municipalidad capitalina, que siendo la más grande y con mejores recursos en todo aspecto, no manejan un sistema técnico de evaluación de personal. Parece ser ya, un fenómeno negativo la falta de evaluación técnica de personal dentro de algunas dependencias estatales o burocráticas, ya que si bien es cierto que se contrata o emplea personal, la selección del mismo obedece a la recomendación, compadrazgo o influencia política, o bien utilizando sistemas informales o discrecionales de administración de personal. Las municipalidades siendo entes administrativos limitados en recursos en todo aspecto y afectados por la ingerencia política partidaria, carecen en la realidad de sistemas de modernización de administración de personal.

Se pudo constatar que las Municipalidades de Mixco, de San Miguel Petapa y la de San Cristobal Acasaguastlán son las que cuentan con proyectos de un manual de organización administrativa de personal, en los cuales aún se encuentran trabajando estudiantes de ingeniería de la Universidad de San Carlos como parte de su EPS, que probablemente vendrán a ser los primeros adelantos en cuanto a un moderno sistema de administración de personal con que cuenten estas municipalidades y constituir un modelo para las restantes. En éstas municipalidades los estudiantes mencionados ya han llevado a cabo una primera evaluación de los trabajadores municipales. La idea del proyecto de estructuración administrativa será la de crear una ficha laboral del servidor municipal computarizada, y con ello establecer la carrera administrativa municipal, siendo la Municipalidad de Mixco la más próxima a contar con este sistema, pues ha brindado el

apoyo necesario al estudiante encargado de este proyecto al expresar que uno de los objetivos de la comuna es convertirse en la mejor municipalidad del país en los aspectos técnicos y administrativos.

Los factores y causas anteriores, nos permiten señalar que las condiciones para el ingreso al servicio de carrera dentro de las municipalidades, en materia de exámenes, selección de candidatos, notificación de resultados, registros de ingresos y ascensos de manera formal y técnica, tanto por parte de las municipalidades y los que establece la ley por parte de la Oficina, a la que nos hemos venido refiriendo en este trabajo, no se cumplen por ahora, consecuentemente son inaplicables los artículos citados.

En materia de nombramientos, la ley establece que las municipalidades pueden requerir a la oficina Asesora de Recursos Humanos una nómina de todos los candidatos elegibles para el puesto que se trate (Art. 36), pero por no existir esta oficina, las municipalidades efectúan nombramientos de personal según su potestad autónoma, como se observa en la parte conducente del nombramiento que a continuación se transcribe: "ACUERDO No. 2-29-1-91. POR LO TANTO: En uso de las facultades que le confiere los artículos 1-3-6-30-60 y 61 inciso e), del Código Municipal y la Ley de Servicio Municipal, al resolver ACUERDA: 3) Las nombradas quedan sujetas al período de prueba que es de 3 meses ...4) Se deja constancia que el presente acuerdo es formal y no de emergencia, en vista de que hasta la fecha, no existe la Oficina de Recursos Humanos que ordena la Ley de la Materia..." (5)

La Ley que es objeto de análisis en este trabajo, contempla nombramientos de carácter provisional y de emergencia, facultando a las municipalidades para nombrar a cualquier persona que tan sólo reúna los requisitos correspondientes, cuando fuese imposible llenar las vacantes, conforme lo prescribe el artículo 37 de la Ley. En el ejemplo de nombramiento anterior, se nota la aclaración de no ser un nombramiento de emergencia sino formal aunque no exista la Oficina Asesora de Recursos Humanos, con ello, se establece una vez más que la falta de existencia de la Oficina referida conlleva el problema de falta de aplicación de ciertas normas vinculadas a la misma, en este caso, lo tocante a nombramientos.

Finalmente, como condiciones para el ingreso al servicio de carrera, se dispone lo relativo sobre ascensos, permutas y traslados; se indica que las vacantes se cubrirán preferentemente por ascenso a base de mérito individual, de conformidad con el sistema de evaluación de desempeño

---

ibid. pag. 9.



que establezca la Municipalidad respectiva. Tal sistema como se ya mencionó no lo posee ni la propia Municipalidad capitalina, sino más que todo son registros informales con los que las municipalidades cuentan, que a la postre no permiten considerar los méritos individuales de los servidores, por ejemplo, cito nuevamente el acuerdo municipal ya relacionado que en la parte conducente expone: **"CONSIDERANDO: Que la señorita ..., no solamente tiene antigüedad sino ha desempeñado con eficiencia múltiples cargos dentro de esta empresa, algunas veces en secretaría de Alcaldía y otras veces en Sala de oficiales de Secretaría Municipal y Registro Civil, otras veces en Oficina de Obras, otras veces en Oficina de Aguas y así sucesivamente ha demostrado capacidad y eficiencia, pero últimamente ignorándose motivos se le localiza como Oficial Sto. de Secretaría Municipal y Registro Civil con salario incompatible con su capacidad"**.

El único motivo que pueda mencionarse del porqué la servidora municipal, cuyo nombre se omite por razones obvias en el anterior acuerdo, haya pasado por varios puestos dentro de la municipalidad referida, es seguramente debido a los diferentes gobiernos municipales o a distintos partidos que han llegado a ejercer gobierno municipal, quienes les dan preferencia a su gente colocándola en los mejores puestos, sin importar tener que hacer traslados de gente con mayor antigüedad, como el caso que se observa en el anterior acuerdo municipal. Para que una persona se dé cuenta de un movimiento de puestos como el citado, es probablemente porque conoce a la propia persona objeto de varios traslados y ha tenido a la vista los acuerdos de nombramientos, o bien tiene también antigüedad en el puesto que ostenta y por eso se ha dado cuenta de semejante situación, dicha persona suele ser comúnmente el Secretario Municipal, quien redacta los acuerdos municipales y en las municipalidades pequeñas resulta ser un asesor del consejo municipal. Pero de ninguna manera, puede afirmarse que la anterior situación de movimientos de puestos para una misma persona, obedezca a la existencia de un registro formal de ascensos o traslados o se haya efectuado con base a un sistema de evaluación de desempeño de labores.

Podemos inferir, que si la propia municipalidad capitalina no cuenta en la realidad con un sistema de evaluación técnica de personal, a pesar que su reglamento de personal data del año 1978 y contempla que debe hacerse al personal dos evaluaciones: una cada año y otra al finalizar el período de prueba, y establece cuatro métodos de evaluación, en la práctica no se cumple con dicha evaluación; tampoco las restantes municipalidades cuentan con esta clase de sistemas o registros, a excepción de la municipalidad de Mixco que ya tiene un proyecto en marcha. Los registros de ascensos, traslados o permutas sólo pueden averiguarse mediante el archivo de acuerdos de nombramientos en la totalidad de municipalidades del país, a pesar de eso,

establezco que los artículos 41,42 y 43 relativos a tales registros, son observados de manera parcial por los entes municipales, en cuanto a cumplirse solo por algunas razones; como por ejemplo con los traslados de personal, que en muchos casos no se dan las razones justas para ello, obligando al trabajador a oponerse a los mismos, pero sin establecerse los correspondientes registros.

## **DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES**

### **DERECHOS**

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

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

Esta licencia en la anterior ley, o sea el decreto No. 62-73 del Congreso de la República, era remunerativa en cualquiera de los casos que aquí se menciona, que fueran justificados.

- d) A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios,

Este derecho difícilmente lo demande el trabajador municipal por las razones expuestas con

anterioridad, respecto a la falta de un sistema técnico de evaluación y registros formales de ascensos, traslados y permutas por parte de las municipalidades que determina la ley, y debido a la inexistencia de la Oficina Asesora de Recursos Humanos.

- e) A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios 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 diez meses de salario.

Respecto a este derecho, ha habido inconformidad en algunos casos de despido cuanto teniendo derecho el trabajador al mismo, su pago se hace con considerable tardanza, algunas veces las municipalidades argumentan que es debido a falta de provisión de fondos en el momento, otras veces es porque la anterior ley, el decreto No.62-73, establecía que las municipalidades podían hacer efectivo dicho pago por mensualidades sucesivas hasta completar su monto, por lo que por costumbre o practica así lo hacen. La realidad es que la actual ley no lo determina de esa forma ni tampoco estipula un tiempo por el que dicho pago debe hacerse efectivo, el legislador sólo considero suficiente el hecho de establecer el goce de tal derecho. De igual manera, esta contemplado en el Código de Trabajo y en la propia Constitución Política de la República, es decir, sin fijar tiempo en que se verifique el pago. Sin embargo, se debe atenderse supletoriamente a lo que dispone el artículo 73 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en cuanto que el pago de la indemnización deberá hacerse en su totalidad durante los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de la resolución que ordene el pago. En el sector privado es frecuente que con menos tardanza se haga el pago de la indemnización, al ocurrir el despido del trabajador.

- 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,
- 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; (a la fecha no hay reglamento de

la ley),

En la mayoría de casos, los trabajadores con antigüedad y otros con buena preparación, encuentran el obstáculo o factor político para gozar de este derecho, problema que como ya expusimos anteriormente no ha permitido que las normas de la ley relativas a procurar un sistema moderno y eficaz de administración de personal, así como los registros pertinentes, se observen por las autoridades municipales.

- i) A un salario justo que le permita una existencia decorosa de acuerdo a las funciones que desempeñe 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.

Con las reformas al Código de Trabajo, mediante "el decreto No. 64-92 del Congreso de la República", (6) el período de descanso pos natal fue ampliado a cincuenta y cuatro días, por lo que para el ejercicio de este derecho, se debe de tomarse en cuenta el artículo 152 del citado Código, pues constituye una fuente supletoria para la aplicación de la presente ley, situación que más adelante desarrollaremos al referirnos a las fuentes supletorias de esta ley.

- l) La madre trabajadora tendrá también derecho a un período de lactancia, consistente en un descanso de una hora diaria, para alimentar a su hijo. El período de lactancia se fija en seis meses a partir de la finalización del período pos natal. El período de lactancia podrá ampliarse por prescripción médica.

Con las reformas del artículo del Código de Trabajo antes citado, el período de lactancia se amplió a diez (10) meses.

---

6 Diario de Centro América, Decreto 64-92, Reformas al Código de Trabajo, (Publicado el 2 de diciembre de 1992), Tomo CCXLV. No.23

- 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 económico-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.

La muestra de que en el departamento de Guatemala, la mayoría de Municipalidades cuenta con organización sindical, indica que este derecho es ejercido con relativa libertad al promoverse y crearse la organización, sin embargo el desarrollo de la misma no ha sido posible debido a factores económicos, sociales, políticos y raíces de conformismo en el sector laboral municipal. La existencia débil y pobre de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales, la ha convertido en una institución sólo de nombre.

- 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.

En la ley derogada, (Art. 56, numeral 4.) este derecho se limitaba a un mes de sueldo, pero se estipulaba un indemnización en favor de los hijos menores o incapacitados, del cónyuge y de los padres que dependieran del fallecido, equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicios continuos o discontinuos, hasta un máximo de cinco meses. Siendo un derecho adquirido, con la actual Ley se suprimió.

De los anteriores derechos, únicamente el contenido en el literal a) no lo gozan los trabajadores comprendidos dentro del servicio de confianza o de libre nombramiento y remoción (Art. 45).

#### **OBLIGACIONES**

Son deberes de los trabajadores municipales, de conformidad con el artículo 46, los siguientes:

- a) Acatar las órdenes e instrucciones que les imparten sus superiores jerárquicos de conformidad con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus

puestos, y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir.

- b) Guardar discreción, aún después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones o cargos, en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes, reglamentos o instrucciones especiales, se requiera reserva,
- c) Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar su apariencia personal y tramitar con oportunidad, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia,
- d) Evitar, dentro y fuera del servicio, la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la administración municipal,
- e) Asistir con puntualidad a sus labores,
- f) Adoptar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirva y de la Administración Municipal en general,
- g) Atender los requerimientos y presentar los documentos e información que la autoridad nominadora le solicite, para los efectos de esta ley,
- h) Desempeñar el cargo para el que haya sido nombrado, en forma regular y con la dedicación y eficiencia que requiera la naturaleza de éste,
- i) Todas las demás obligaciones que establezca esta ley y sus reglamentos.

#### **PROHIBICIONES**

El artículo 47 de la Ley, estipula que los trabajadores municipales tienen las prohibiciones siguientes:

- a) Hacer discriminaciones por motivo de orden político, social, religioso, racial o de sexo, que perjudiquen o favorezcan a los trabajadores municipales o aspirantes a ingresar en el servicio

municipal.

En la realidad, esta prohibición se viola por las autoridades y empleados que asumen la dirección del gobierno municipal, aprovechando su posición consecuente del partido ganador en las elecciones.

- b) Ejercer actividades o hacer propaganda de índole política partidista durante y en el lugar de trabajo.
- c) Usar su autoridad oficial para obligar o permitir que se obligue a sus subalternos a actividades políticas o hacer propaganda dentro y fuera de sus funciones como trabajadores municipales, en contra o a favor de partido político o comité cívico alguno.

Estos últimos incisos, también son objeto de crítica no solo de los trabajadores municipales ajenos a tales situaciones sino también de la opinión pública cuando en las instituciones del Estado se da la influencia partidaria para determinadas actividades.

- d) Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de particulares, y solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de particulares con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar, o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones.
- e) Ejecutar cualquiera de los actos descritos en el inciso anterior, con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga.

Estos dos incisos, en la realidad no se acatan debido a la generalizada corrupción burocrática de que adolece la administración pública de Guatemala.

- f) Solicitar o recaudar, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores municipales.
- g) Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para atender sus gestiones, favoreciéndolos o discriminándolos.
- h) Coartar, directa o indirectamente, la libertad de sufragio.

- i) Desempeñar más de un empleo o cargo municipal. Se exceptúan aquellos que presten servicios en centros docentes e instituciones asistenciales, siempre que los horarios sean compatibles.
- j) Tramitar solicitudes de empleo en forma distinta de las previstas en esta ley.
- k) Sugerir o exigir, en algún cuestionario o formulario relativo a materias de personal, información sobre la afiliación u opinión política, social o religiosa de un solicitante de empleo, de un candidato ya incluido en alguna lista o de un trabajador municipal.
- l) Tomar represalias, en forma directa, contra quien haya ejercitado o tratado de ejercer los derechos establecidos en esta ley y sus reglamentos.
- m) Percibir retribución alguna por labores efectuadas después del vencimiento del período de prueba que correspondiere, a menos que sea declarado por la Autoridad Nominadora como empleado regular del servicio municipal.

#### JORNADAS Y DESCANSOS

Establece el artículo 48 de la ley, que: la jornada ordinaria de trabajo no puede exceder de ocho horas diarias, ni de cuarenta horas a la semana. Las municipalidades deberán fijar lo relativo a la jornada diurna, nocturna, mixta y los sistemas de distribución del tiempo de trabajo que las circunstancias ameriten.

Por la naturaleza de las instituciones del Estado y del Municipio dentro de la actividad administrativa, la jornada ordinaria de trabajo se computa de cinco días, de lunes a viernes, equivalente a cuarenta horas a la semana, con un descanso semanal de dos días debidamente remunerados, así como los días de asueto que concurren dentro de la semana laboral.

Dentro de la administración pública, concretamente en el puro que hacer administrativo no es aplicable la jornada nocturna y mixta, solo como lo estipula el artículo 48 que se establecerá en circunstancias que lo ameriten. Para determinados puestos dentro la administración pública se hace necesario la jornada nocturna; tal es el caso de las municipalidades, en cuanto al personal de policía o vigilancia, encargados de bombas eléctricas de pozos de agua, de mercados, rastros,



cementerios, salones de espectáculos. Se contempla también jornada extraordinaria, en aquellos casos de emergencia para mantener la regularidad de la prestación de los servicios públicos esenciales, por trabajos de reparación o mantenimiento.

Si bien es cierto que la norma antes citada no indica el tiempo u horas que abarca la jornada nocturna y mixta, se debe atener a lo que al respecto determina la Constitución Política de la República y al Código de Trabajo, este último como ley supletoria.

En cuanto a los días de asueto, a diferencia de los contemplados en el Código de Trabajo, se incluyen además el miércoles santo, el veinticinco de julio y el veinticuatro de diciembre completo. (Art. 50)

## **REGIMEN DE SALARIOS**

De conformidad con el artículo 51 de la ley, el régimen de salarios de los trabajadores municipales, se rige por los principios generales siguientes:

- a) Todo servicio o trabajo deber ser equitativamente remunerado.
- b) Igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad; y
- c) Sobre los salarios de los trabajadores municipales no podrá hacerse más descuentos o embargos que lo autorizados por el interesado, por la ley o por resolución de los Tribunales de Justicia.

El artículo 52, dispone que con la asesoría de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, cada municipalidad elaborará el plan de salarios para los empleados comprendidos en el servicio de carrera, no así para los empleados comprendidos en el servicio de confianza cuyo plan lo elaboran libremente, informando únicamente del mismo a dicha Oficina. Por no existir la aludida Oficina, podemos inferir que las municipalidades no cuentan con un plan técnico de salarios sino que vienen aplicando la Ley de Salarios de la Administración Pública, decreto No. 11-73 del Congreso de la República, que data del año 1973, en forma supletoria.

El artículo siguiente, se refiere a la aplicación de las normas del plan administrativo de

salarios y posterior comunicación por parte del Consejo Municipal, de su ejecución a la Oficina Asesora de Recursos Humanos, sin embargo como ya se dijo, dicho plan establecido por ley no lo cuentan las propias municipalidades, por lo tanto, el artículo en mención no es positivo.

Por último, en este régimen se contempla la promoción salarial, la cual tendrá lugar cuando los candidatos llenen los requisitos fijados para tener derecho a ella de conformidad con el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Plan de Administración de Salarios, pudiendo oír previamente a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades (Art. 54). Esta norma estimo que no se aplica de acuerdo a su contenido, ya que las municipalidades no cuentan con los dos instrumentos jurídicos relacionados; en este caso, uno de ellos, el Sistema de Evaluación, que dará los resultados para que proceda la promoción. Por lo que, si bien se da la promoción salarial en algunos casos, ello es a puro criterio discrecional de las autoridades municipales.

## **EVALUACION DEL DESEMPEÑO**

El título VIII de la ley, artículos 55 y 56, regula lo relativo a la obligación por parte de las Autoridades Nominadoras de evaluar el desempeño de los trabajadores municipales, de acuerdo con el sistema de evaluación del desempeño que establezca la Corporación Municipal con la asesoría de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.

Por estar establecido que ni la propia municipalidad capitalina posee en la realidad un sistema técnico de evaluación de desempeño de labores, y que en igual situación se encuentran las restantes municipalidades, a excepción de la Municipalidad de Mixco que actualmente tiene un proyecto en marcha, según se pudo determinar en algunas de ellas que cuentan con reglamentos de personal pero que en los mismos no se regula lo atinente a un sistema de evaluación, considero inaplicable este título.

Para aseverar lo anterior, cito el artículo 13 del Reglamento de Personal de la Municipalidad de Amatitlán, que literalmente prescribe: "**Artículo 13. Funciones y atribuciones del Oficial Mayor:**

### **I Encargado del Control de Personal**

- a) Redacción de acuerdos de nombramientos y remoción del personal municipal.

- b) **Control de consultas de los trabajadores con el odontólogo municipal.**
- c) **Llevar el sistema kárdex por medio de ficha personal de los trabajadores municipales.**
- d) **Atender cualquier orden del Secretario relacionada con el trabajo de Secretaría, Registro Civil u otros trabajos urgentes".(7)**

La Municipalidad de Mixco, no tiene aún un reglamento de personal, pero a la fecha se encuentra elaborándolo, el cual consideramos que puede ser el más completo jurídicamente hablando al incluir en el mismo un sistema moderno de organización administrativa de personal, gracias al proyecto en desarrollo del estudiante de ingeniería de la USAC para implantar la carrera administrativa municipal.

#### **REGIMEN DE SANCIONES Y DE REMOCION**

Este esta contenido en el Título IX, capítulo I de la ley que se analiza. Para garantizar la buena disciplina de los trabajadores municipales, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas de esta ley y demás faltas en que se incurra durante el servicio, el artículo 57 establece tres clases de medidas disciplinarias:

- a) **Amonestación verbal**, que se aplicará por infracciones leves, según lo determinen los reglamentos internos de cada municipalidad.
- b) **Amonestación escrita**, que se impondrá cuando el trabajador haya merecido durante un mismo mes calendario dos o más amonestaciones verbales o en los demás casos que establezca los reglamentos internos de las municipalidades.
- c) **Suspensión en el trabajo** sin goce de salario hasta por un máximo de ocho días en un mes calendario, en éste caso, deberá oírse previamente al interesado.

El artículo 58, determina los efectos de las medidas disciplinarias, siendo estos las propias consecuencias derivadas de su aplicación y por lo tanto no implica pérdida de los derechos

---

7 Diario de Centro América, Reglamento de Personal de la Municipalidad de Amatitlán, (Publicado el 26 de agosto 1992). Tomo CCXLIV. No.55

otorgados por la presente ley. Las medidas se anotarán en el prontuario y se archivarán los documentos en el expediente personal del trabajador.

## FALTAS

Son faltas todas las infracciones por acción u omisión que cometa cualquier trabajador municipal contra las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

La calificación de las faltas serán efectuadas por la Autoridad Nominadora respectiva, atendiendo al grado de intencionalidad, gravedad, repercusión, temeridad, imprudencia, negligencia o impericia utilizada en la comisión de la falta.

El trabajador municipal que con ocasión de acciones y omisiones lícitas, poniendo en ellas la debida diligencia incurra en falta por mero accidente, no tiene responsabilidad alguna y por lo tanto no debe ser sancionado (Art. 59).

## REMOCION

Al respecto, establece el artículo 60 de la ley, que los trabajadores municipales del servicio de carrera solo pueden ser removidos de sus puestos si incurren en causal de despido debidamente comprobada.

"Son causas justas que facultan a la Autoridad Nominadora para remover a los trabajadores municipales del servicio de carrera sin responsabilidad de su parte:

- a) Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral o acuda a la injuria, a la calumnia, o a las vías de hecho, contra su jefe, o los representantes de éste en la dirección de las labores.
- b) Cuando el trabajador cometa alguno de los actos enumerados en el inciso anterior, contra otro trabajador municipal, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina o interrumpan las labores de la dependencia.
- c) Cuando el trabajador fuere del lugar donde se ejecutan las labores y en horas que no sean de

trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su jefe o contra los representantes de éste en la dirección de las labores, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo.

- d) Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio del patrimonio municipal, del Estado, de alguno de sus compañeros de labores, o en perjuicio de tercero en el lugar de trabajo; asimismo, cuando cause intencionalmente, por descuido, negligencia, imprudencia o impericia, daño material en el equipo, máquinas, herramientas, materiales, productos y demás objetos relacionados con el trabajo.
- e) Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin el correspondiente permiso o sin causa debidamente justificada, durante dos días laborales, en un mismo mes calendario. La justificación de la inasistencia debe hacerse en el momento de reanudar sus labores, si no lo hubiere hecho anteriormente, por escrito ante el superior jerárquico.
- f) Cuando el trabajador falte a la debida discreción según la naturaleza de su cargo, así como cuando revele los secretos que conozca por razón del puesto que ocupe.
- g) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.
- h) Cuando el trabajador viole las prohibiciones a que está sujeto o las que se establezcan en los manuales o reglamentos internos de las municipalidades en que presta sus servicios, siempre que se le aperciba una vez por escrito. No será necesario el apercibimiento en los casos de embriaguez o toxicomanía, cuando, como consecuencia de ellas se ponga en peligro la vida o la seguridad de las personas o bienes del municipio.
- i) Cuando el trabajador incurra en negligencia, mala conducta, insubordinación, marcada indisciplina, ebriedad consuetudinaria o toxicomanía en el desempeño de sus funciones.
- j) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta a acatar las normas, órdenes o instrucciones que su jefe le indique en la dirección de los trabajos para obtener la mayor eficiencia y rendimiento en las labores.
- k) Cuando el trabajador sufra las penas de arresto, o se le imponga prisión por sentencia

ejecutoriada.

- l) Cuando el trabajador incurra en actos que impliquen cualquier otra infracción o falta grave de esta ley, sus reglamentos internos o manuales de la municipalidad en que preste sus servicios y del Código Municipal.

La **remoción justificada**, basada en cualquiera de las causales establecidas en el artículo anterior, hace perder al trabajador municipal el derecho de percibir indemnización por el tiempo laborado.

Siempre que la remoción se funde en un hecho sancionado por otras leyes ordinarias, queda a salvo el derecho de la municipalidad para entablar las acciones correspondientes ante los tribunales respectivos (Art. 61)".

De este régimen de sanciones y de remoción, es importante mencionar que se establece todo un orden consecuente de medidas disciplinarias para sancionar las violaciones a las disposiciones prohibitivas de la ley y demás faltas en que incurran los trabajadores durante la prestación del servicio, dentro de un ámbito interno y por supuesto mediante un proceso puramente administrativo que culminará en casos concretos hasta la suspensión del trabajador, dando audiencia previa al trabajador. Este extremo denota que en dicho procedimiento se observará el derecho de defensa del trabajador. Las medidas así impuestas en ningún caso representan para el trabajador pérdida de los derechos que le otorga la Ley de Servicio Municipal. Tal procedimiento se caracterizará por ser escrito a partir de que el trabajador se le haya amonestado dos veces en un mismo mes calendario, rápido, sencillo e inclusive oral cuando se deba aplicar una suspensión. De todo ello, se dice que formará un expediente personal del trabajador y que tales medidas que se hayan aplicado se anotarán en un prontuario. En la práctica se constató que son pocas las municipalidades que cumplen con ese procedimiento en el sentido de limitarse a faccionar actas cada vez que el servidor municipal incurra en faltas al servicio, concretamente las municipalidades del departamento de Guatemala, mientras que otras siendo más drásticas o por indebida calificación de las faltas despiden de una vez al trabajador, debiendo éste acudir a los tribunales de trabajo a reclamar sus derechos.

En resumen, este procedimiento para la imposición de medidas disciplinarias es observado por los entes municipales de manera parcial, pues lo que pudiera ser una amonestación verbal se pasa directamente a una amonestación escrita o bien una suspensión en el trabajo, no cumpliendo

con dar audiencia al trabajador afectado para que ejerza su derecho constitucional de defensa.

En lo que respecta al régimen de remoción, no obstante estipularse un procedimiento administrativo conciliatorio en el artículo 13 de la Ley, no se da el mismo por falta de existencia de los órganos competentes, por lo que se recurre a la vía judicial para el planteamiento de un conflicto de despido o remoción por parte del trabajador afectado.

En caso de remoción justificada del trabajador, se señala la facultad de las Municipalidades para despedir al mismo, sin responsabilidad de su parte, sin que el trabajador pueda alegar indemnización alguna. Esto sin embargo, no quiere decir que el trabajador afectado no ejerza su derecho de emplazar a la Municipalidad para que le pruebe la causa en que funda el despido, principio de defensa inherente a toda persona humana y principio de la carga de la prueba consagrado en el derecho laboral y aplicable por ende a las relaciones laborales municipales, en virtud de la aplicación supletoria de los principios fundamentales del Código de Trabajo, de conformidad con el artículo 5 de la ley objeto de estudio.

Aunque las autoridades municipales para efectuar despidos se basen en causas como: supresión de puestos por reducción forzosa de servicios, falta de fondos o reducción de personal por reorganización, deberán comprobar tales causas para remover a los trabajadores, según lo prescribe la norma 62 de la Ley. De algunas de estas causales y de manera frecuente se han valido arbitrariamente, según lo aseverado por las organizaciones sindicales municipales, las autoridades de turno para despedir a los servidores municipales y con ello dar preferencia de empleo a sus seguidores partidarios; la norma antes citada considero que deja abierta la posibilidad para los trabajadores de defender su estabilidad laboral cuando el ente municipal no pruebe dichas causas, pero indudablemente estamos de acuerdo que la misma es atentoria contra la estabilidad laboral del servidor municipal y en consecuencia para la carrera administrativa, cuando ella sea bien utilizada para los intereses de las autoridades municipales de turno.

Cabe comentar, en relación con la indemnización contemplada en el inciso e) del artículo 44 de la ley, que al legislador le fue suficiente establecer dicho derecho para el trabajador de reclamar el mismo en caso de desacuerdo con la causa de despido imputada por la Municipalidad, sin señalar el tiempo que puede utilizar el trabajador para hacer efectiva tal reclamación, por lo que para el efecto, en materia de prescripción se deberá remitir a lo que dispone el Código de Trabajo como fuente supletoria de la Ley, aunque éste enfáticamente solamente sea aplicable en sus principios fundamentales, pero para no dejar desprotegido al trabajador municipal, las normas

afines a prescripción en dicho Código se aplicarían supletoriamente.

En cuanto al pago de indemnizaciones y tiempo en que debe darse por parte del Estado y sus entidades descentralizadas, ya se comento tal situación en el punto relativo a Derechos del trabajador.

Cuatro son los casos de cesación definitiva de las funciones de los trabajadores municipales que contempla la Ley de Servicio Municipal, siendo ellos: a) Por renuncia del trabajador municipal; b) por destitución o remoción; c) por invalidez, cuando fuere absoluta; y d) por jubilación, de conformidad con la Ley de materia (Art. 63).

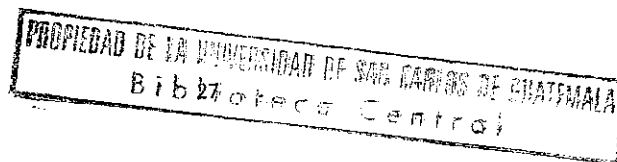
Para resolver sea conflictos individuales o colectivos entre las municipalidades y sus trabajadores, estipula el artículo 65 de la Ley en mención, que serán tramitados y resueltos de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente Ley y el Código de Trabajo. Referente a los procedimientos establecido en esta Ley, es el siguiente aspecto a analizar en el título denominado contenido procesal de la ley.

## II. PARTE PROCESAL

Esta comprende la organización y competencia de los órganos creados por la Ley para la aplicación de sus normas sustantivas, así como los principios y normas generales y el procedimiento a seguir para resolver en casos concretos.

### OFICINA ASESORA DE RECURSOS HUMANOS DE LAS MUNICIPALIDADES

Si bien es cierto que la creación de ésta Oficina esta contemplada en el artículo 8 de la Ley de Servicio Municipal, para la aplicación de la citada ley, dicha Oficina reiteramos no ha sido creada a la fecha por falta de iniciativa, interés y voluntad de los partes llamadas a crearla. 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 Sub-Director y el demás personal indispensable para su funcionamiento en toda la República. También podrán crearse las oficinas regionales que sean necesarias.





El nombramiento del Director y del Sub-Director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, lo harán de común acuerdo, las Juntas Directivas de la Asociación Nacional de las Municipalidades, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipal (Art. 12).

#### **DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR**

- a) Dirigir la actividad técnica y administrativa de la Oficina y supervisar a todo su personal.
- b) Asesorar a las Municipalidades 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 las Municipalidades 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 comprendidos en el servicio de carrera, 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 (debe entenderse se refiere a la Junta Mixta Conciliatoria 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. (Art. 15)

Con relación a las anteriores atribuciones del Director de ésta Oficina, se señalo en el título atinente a los órganos de aplicación, que realmente dicha oficina no cumpliría eficazmente su función de velar por la aplicación de la ley, contenida en el artículo 8, en virtud de que en las atribuciones fijadas al Director no se le designó la atribución idónea para tal propósito, como lo sería la de: **Velar por que se cumpla y se respete la presente ley y su reglamento.** Ello se debió porque el legislador le definió a ésta oficina su carácter de asesora, en consecuencia, se puede notar que en las atribuciones antes enumeradas, principalmente las contenidas en las literales b), g) h) e i) que son congruentes con tal carácter de la referida oficina, no tienen la fuerza ejecutiva sino asesora para resolver consultas, proponer soluciones a la ley, y las demás están definidas hacia la actividad administrativa de organización y dirección de recursos humanos de las municipalidades. Para que tal Oficina, pudiera cumplir con el propósito fundamental para la que fue creada, según el citado artículo 8, el legislador tendría que haberle fijado atribuciones como: **conocer y resolver de las infracciones o violaciones de la presente ley, y dar cuenta de ello a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades, en apelación.** Pero indudablemente, como comenté también respecto a los órganos de aplicación de la ley, el legislador consideró el no interferir con la autonomía municipal al crear éstos órganos, sin poner cuidado de la naturaleza e importancia del contenido puramente laboral de la ley.

#### 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.  
(Art. 16)

#### **JUNTA MIXTA CONCILIATORIA DE PERSONAL DE LAS MUNICIPALIDADES**

Según lo estipula el artículo 13 de la ley, 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 período del cargo de Director de la Oficina ni tampoco el artículo citado prescribe el período de funciones de la Junta aludida.

Nos parece importante, reflexionar lo comentado por el Licenciado Rafael Alvarez, en su obra "Manual para la Administración Municipal" (8), en cuanto al aspecto contradictorio existente 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 detalles 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"** (9) (Art. 15 inciso g). 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 Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades de investigar,

---

8 Alvarez, Rafael C. Manual para la Administración Municipal, (Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, Primera edición (marzo 1991), pag.17

9 Se trata de la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades.

informar y proponer a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades implica una subordinación de aquélla 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; indicando que se integrará por un representante nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de las Municipalidades; un representante de los trabajadores municipales electo 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. El citado 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.

Por aparte, el artículo 14 de la misma ley, se refiere a que dicha Junta funcionará de modo permanente 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.

Sobre ésta última atribución de la Junta, podemos apreciar en la enumeración que se hizo con anterioridad de las atribuciones de la mencionada Oficina (artículo 15 inciso k)), que ésta también la posee, con una redacción distinta pero que en el fondo es la misma; por lo que existe una innecesaria duplicidad de esta atribución entre ambos órganos y por ende incongruente la misma en relación a la aludida Junta; pues objetivamente esta atribución le debe de corresponder únicamente a dicha Oficina por ser un órgano técnico y ejecutivo en materia de recursos humanos. Estimo que para la aludida Junta la atribución quizá debió referirse a emitir opinión sobre el reglamento de la presente ley antes de su aprobación y no sobre los reglamentos elaborados por las municipalidades. Creo que la ley que se analiza adolece de varios errores legislativos, de lo cual

hasta ahora podemos darnos cuenta.

Lo anterior me hace concluir que el citado artículo 13 al señalar que dicha Junta es parte integrante de la aludida Oficina y la atribución de ésta contenida en el inciso g) del artículo 15, dan lugar a una contradicción en cuanto al orden jerárquico entre ambos órganos, creando un falta de precisión y claridad en cuanto a establecer quién realmente es el órgano superior y el órgano ejecutivo, respectivamente. Lo cual, según lo analizado de las normas antes señaladas, se puede indicar a mi parecer que la llamada Junta Mixta Conciliatoria de Personal es el órgano superior respecto a la susodicha oficina. Todos estos defectos de la Ley de Servicio Municipal, indudablemente se debieron al poco conocimiento del legislador de los límites o alcances de la autonomía municipal, que lo llevaron a emitir una ley con estas deficiencias, y con ello me induce a pensar en su buena intención de ser del criterio de procurar respetar correctamente la autonomía municipal en esta ley, con lo cual estoy de acuerdo no así al criterio subjetivo y contradictorio manifestado en ésta ley porque se aparta de la objetividad jurídica que se exige en la elaboración de las leyes.

#### **PROCEDIMIENTO PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS**

Habiéndonos ya referido acerca de los órganos y sus atribuciones para la aplicación de la ley, entro a considerar el procedimiento que contiene la ley para la solución de conflictos o reclamaciones de derechos contenidos en la misma.

#### **EN CASO DE DESPIDO O SANCION**

##### **A) PLANTEAMIENTO**

Al respecto, estipula el artículo 13 inciso b). que el trabajador 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.

## **B) VIA 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. AUDIENCIA: Para el efecto oírá al trabajador afectado y a la municipalidad de que se trate por el término de tres días más el de la distancia.

## **C) PRUEBAS**

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

## **D) RESOLUCION**

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 a 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 (Como la Ley no los indica, debe remitirse a lo que al respecto dispone el Código de Trabajo, Título octavo, capítulo primero, como ley supletoria).

Al analizar el procedimiento anterior, se establece que el mismo es sencillo, breve, e inclusive oral, aunque no lo diga expresamente la ley (artículo 13, inciso c)) pero se deduce que así es debido a la naturaleza del conflicto y del órgano que interviene y que propicia una vía conciliatoria a las partes del conflicto mediante una audiencia. Sin embargo al no existir tampoco ésta Junta, en la actualidad los casos de despido se tramitan directamente en los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

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, 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". Y además, por la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los trabajadores del Estado, leyes a las que nos referiremos en el capítulo siguiente.

## CAPITULO II

### FUENTES SUPLETORIAS

#### 1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LEYES

##### A) LEY DE SERVICIO MUNICIPAL

El artículo 5 de la de Servicio Municipal dispone que los casos no previstos en esta ley deben ser resueltos de acuerdo con los principios fundamentales de la misma, del Código Municipal, del Código de Trabajo, de la Ley de Servicio Civil, de las leyes comunes y de los principios generales del derecho. Los Principios Fundamentales de la ley de Servicio Municipal, contenidos en el artículo 3 son:

- a) Todo ciudadano guatemalteco tiene derecho a optar a los puestos municipales. Dichos puestos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez. Por lo tanto, debe establecerse un procedimiento de oposición para el otorgamiento de puestos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deben quedar fuera del proceso de oposición deben ser señalados por la ley.
- b) Para el otorgamiento de puestos municipales no deben hacerse discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico no es impedimento para ocupar un puesto municipal, siempre que no incapacite al interesado para desempeñar el trabajo de que se trate.
- c) A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario. En consecuencia los puestos al servicio de las municipalidades deben ordenarse en el Reglamento Interno de cada municipalidad que tome en cuenta los requisitos y deberes de cada puesto y las condiciones de trabajo, asignándoles una escala de salarios equitativa según las circunstancias económicas propias de cada municipalidad.
- d) 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.

Respecto a los primeros tres principios, me parece importante consignar lo argumentado por el sector laboral municipal en el sentido de que en la realidad tales principios no se observan por los entes municipales debido a la influencia política partidaria para el otorgamiento de plazas o puestos que ejerce el gobierno municipal de turno, dando preferencia a sus afiliados o simpatizantes de la campaña electoral. Esto por lo general, ocurre en toda la administración pública, siendo en realidad un mal endémico que afecta para poder establecer la carrera administrativa en el Estado y el Municipio. Sin embargo, estimo que una vez que se acate la ley y sus reglamentos, dicho problema irá desapareciendo.

En el caso por ejemplo, del principio contenido en la literal c), en cuanto a que cada reglamento de las municipalidades debe contener una ordenación de los puestos al servicio de las municipalidades que tome en cuenta los requisitos y deberes de cada puesto y condiciones de trabajo, cabe mencionar que de los reglamentos de personal mencionados en este trabajo, como el de la Municipalidad de la Capital, el de Amatitlán, no cumplen cabalmente con lo estipulado en este principio, eso se debe indudablemente a la falta de un ente técnico y asesor en materia de recursos humanos disponible para las municipalidades.

Con el principio indicado en la literal d), considero que sólo se garantiza el derecho del trabajador municipal a una indemnización en caso de despido injustificado o por las causas que establece el artículo 62 en caso de supresión de puestos, pero no está garantizada la estabilidad laboral del servidor municipal sobre todo en conflictos de carácter individual y colectivo, lo que repercute en que no se pueda instituir la carrera administrativa y mucho menos pretender que se fortalezca la misma. Lo que es más lamentable es que se suprimieron derechos a favor de los trabajadores que ya estaban establecidos en la primera Ley de Servicio Municipal, decreto No. 62-73 del Congreso, como lo era el derecho de reinstalación, en la que se preceptuaba que si seguido el procedimiento de remoción de un servidor municipal la causa de despido o remoción no era demostrada, la municipalidad debía de reinstalar en su puesto al trabajador. Literalmente el artículo 76 de la citada ley, estipulaba: "Efectos de la Resolución. Con respecto a la remoción la Junta de Personal de las Municipalidades debe decidir sobre la procedencia o improcedencia de la misma. En el primer caso, la Autoridad Nominadora debe ejecutar inmediatamente la resolución respectiva, si antes no ha ordenado la remoción del servidor municipal. En el segundo caso, la Autoridad Nominadora debe acatar en definitiva y de inmediato lo resuelto y restituir al servidor en su puesto, en uno igual, o proceder al pago de la indemnización correspondiente... En el caso de que las decisiones hechas por la Oficina de Personal de las Municipalidades o por la Junta de Personal de las Municipalidades sean favorables para el



**servidor municipal SUSPENSO O CESADO, se entenderá restituido..."**

En la actual ley, el legislador sólo dispuso que la Junta Mixta Conciliatoria de Personal al conocer un caso de despido, emitirá únicamente una recomendación al respecto, dejando en libertad a las partes de ejercitar sus derechos ante los tribunales de Trabajo y Previsión social, dicha postura del legislador reiteramos, obedeció seguramente al temor de no contravenir la autonomía municipal, restándole fuerza a la decisión de la referida Junta al conferirle una facultad meramente asesora y no decisoria, dejando consecuentemente ineficaz a dicho órgano, no obstante siendo como ya lo señalamos, superior a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.

#### **B) CODIGO MUNICIPAL (Decreto No. 58-88 del Congreso de la República)**

De esta ley resulta difícil encontrar taxativamente cuáles son sus principios, pues del estudio de la misma no se enuncian principios algunos, supongo que el legislador al indicar que serían aplicables los principios fundamentales de este Código creyó que en el mismo se encontrarían algunos. En todo caso, creo conveniente referirme a las disposiciones generales y otras normas de dicho Código, ya que de ellas se pueden extraer algunos principios conocidos en el ámbito del ordenamiento jurídico guatemalteco.

#### **PRINCIPIOS**

- A) **De Autonomía:** Se encuentra contenido en el artículo 3 del citado Código, refiriéndose a la AUTONOMIA MUNICIPAL, en el sentido de que el Municipio elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y administración de sus intereses. Tal autonomía comprende además aspectos como: el obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, el fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos para el cumplimiento de sus fines que le son inherentes.
- B) **De Asociación:** El artículo 9 al respecto estipula: Las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de los distintos fines que garantiza la Constitución Política de la República, y en consecuencia, celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común.
- C) **De Legalidad:** Está contenido en la norma 85, de esta forma: La obtención y captación de

recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para poder realizar las obras y prestar los servicios que se necesiten, deben ajustarse a las necesidades de la Municipalidad y a las posibilidades del vecindario, teniendo siempre en cuenta, el principio de legalidad, que descansa, fundamentalmente, sobre la equidad y la justicia tributaria.

- D) **De Unidad Presupuestaria:** En cuanto a este principio se regula en la norma 95, que el presupuesto municipal es uno, y en él deben figurar todos los ingresos previstos y los gastos autorizados para el ejercicio financiero.
- E) **De Solidaridad:** En cuanto a la responsabilidad de los miembros de la Corporación Municipal, se estipula en la norma 103, que el gasto ilegal hace responsable solidariamente a todos ellos.
- F) **De Publicidad:** Contenido en la norma 109, se prescribe: Las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes en la Municipalidad son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por la ley.

Los anteriores principios tienen base constitucional por lo que se deberán tomar en cuenta para resolver los casos no previstos por la Ley de Servicio Municipal en el ámbito de la relaciones laborales o bien en conflictos individuales o colectivos derivados de tales relaciones que induzcan a invocar dichos principios.

En mi criterio, el Código Municipal contiene normas fundamentales relativas a los sujetos de la Ley de Servicio Municipal que por su contenido, alcances e interpretación que pueden tener en el ámbito de las relaciones laborales municipales se haría necesario su aplicación supletoria, dentro de estas encontramos las disposiciones siguientes:

El artículo 6 de dicho ordenamiento legal contiene la definición de la **Municipalidad**, la cual como ya la citamos en el punto referente a los sujetos de la ley, no es necesario volverla a mencionar, más extraer de tal definición sólo la parte que dice que la Municipalidad es el **órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales, ejerce el gobierno y la administración de los intereses del municipio** (así también lo estipula el artículo 39 del citado código). Este último, de conformidad con el artículo 2 del mismo ordenamiento legal, como Institución autónoma de derecho público, tiene personalidad y capacidad jurídica, para adquirir derechos y contraer obligaciones.

La representación de la Municipalidad le corresponde de conformidad con el artículo 60 del mencionado Código, al Alcalde, quien es el personero legal de la misma, y además el órgano ejecutivo del gobierno y administración municipal y jefe de los mismos.

Dentro de las atribuciones del Alcalde relacionadas a los servidores municipales en el artículo 62 del citado Código, están las siguientes:

- a) Nombrar, aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales, excepto el Secretario, el tesorero y el Registrador Civil, que sólo podrán ser nombrados o removidos por Acuerdo de la Corporación Municipal; y
- b) Mantener la disciplina entre los empleados municipales a quienes podrá sancionar de conformidad con la ley de la materia.

En cuanto a los Síndicos y Concejales además de sus atribuciones y deberes como miembros de la Corporación Municipal, estipula el artículo 63 la de **Representar a la Municipalidad cuando ésta así lo disponga ante los Tribunales de justicia y oficinas administrativas, y en tal concepto, tienen el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por la Corporación Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley.** Disposición que estimo necesaria pues en esa forma se descentraliza y descarga al Alcalde de dichas funciones.

El referido Código, trata en el título V, capítulo I, lo relacionado con los Funcionarios y empleados Municipales, indicando el artículo 69 que las **relaciones laborales** entre la municipalidad y sus funcionarios y empleados se rige por la Ley de Servicio Civil Municipal (la denominación de civil es incorrecta), y los reglamentos que sobre la materia emita la Corporación Municipal. De esta disposición se puede deducir que se está excluyendo la aplicación del Código de Trabajo, sin embargo en la Ley de Servicio Municipal, artículo 65, se dispuso la aplicación del Código de Trabajo en lo que respecta al procedimiento para resolver los conflictos individuales o colectivos.

El nombramiento de funcionarios municipales, le compete a la Corporación Municipal, de las ternas que para cada cargo proponga el Alcalde. (Art. 70).

Según el artículo 71 del citado Código, no podrán ser nombrados para un cargo sin

oposición:

- a) Los parientes del Alcalde, de los síndicos o concejales, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- b) Los contemplados en el artículo 43 de este código (la norma se refiere a los que no pueden ser alcalde, síndico o concejal).
- c) Los que hubieren manejado, recaudado, custodiado o administrado fondos, bienes y valores del Estado o del Municipio, mientras no hubieren rendido cuentas y obtenido finiquito. Si al tiempo del nombramiento, o posteriormente, el nombrado resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante el cargo, y en su caso, se le indemnizará de conformidad con la Ley.

La norma anterior es también aplicación de los artículos 71 y 75 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

El capítulo II del mencionado título, define quienes son los **funcionarios municipales**; los artículos 72 y 73 se refiere al Secretario y sus atribuciones, el 74 al Secretario, el 75 76 y 77 al Tesorero, y el 79 al Registrador Civil. Y por último, el capítulo III, se refiere a los **empleados municipales**, indicando el artículo 81, que los derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de los empleados municipales, serán determinados por la ley de la materia, y los reglamentos y disposiciones de la Corporación Municipal.

### **C) CODIGO DE TRABAJO**

Constituye la mayor fuente supletoria de la Ley de Servicio Municipal en materia laboral, puesto que reúne en mayor parte un conjunto de normas y principios formulados por el Derecho del Trabajo y que al mismo se le ha venido dotando de reformas legislativas como consecuencia del desarrollo del derecho del trabajo y de los tratados internacionales sobre esta materia. El actual Código decreto 1441 del Congreso de la República data del año 1961, su base lo constituye el decreto 330 emitido en el año 1947, que fue el primer código de trabajo, a partir de esa fecha éste ha servido de fuente de inspiración para otros cuerpos legales de contenido laboral, inclusive a la Ley de Servicio Municipal.

De tal manera, que los casos no previstos en la ley que venimos analizando y que se refieran principalmente a los sindicatos o conflictos colectivos, serán resueltos de conformidad a los principios fundamentales del Código de trabajo, y aunque el legislador no se refirió a la aplicación supletoria de sus normas en el artículo 5 de la Ley de Servicio Municipal, estimo que se deben aplicar supletoriamente algunas normas con el único fin de no dejar desprotegidos jurídicamente a los trabajadores municipales y en virtud de que el referido Código es una fuente legal basta en derecho laboral con que cuenta nuestro sistema jurídico, supletoriedad que de todas formas exige el artículo 65 de la Ley de Servicio Municipal, al disponer 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, en consecuencia, a mi criterio tanto principios fundamentales como normas procesales y algunas normas sustantivas del Código en mención serán aplicables de manera supletoria en algunos casos no previstos por la Ley de Servicio Municipal.

**LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL CODIGO DE TRABAJO**, son indudablemente los mencionados en el cuarto considerando de dicho Código conocidos como características ideológicas, es decir, los siguientes:

- a) **Principio Tutelar de los trabajadores:** Que se enuncia en el sentido de que el derecho de trabajo es un derecho tutelar de los trabajadores, puesto que trata de compensar la desigualdad económica de éstos, otorgándoles una protección jurídica preferente.
- b) **Principio de Minimum de Garantías Sociales, Protectoras e Irrenunciables:** Conforme a este principio se dice que el Derecho de trabajo en su conjunto constituye normas mínimas de garantías sociales, protectoras, irrenunciables para los trabajadores y tendientes a desarrollarse en forma dinámica, en estricta posibilidad de cada empresa patronal, mediante al contratación individual o colectiva y, de manera muy especial por medio de los pactos colectivos de condiciones de trabajo.
- c) **Principio de Imperatividad:** Por éste se dice que el Derecho de Trabajo es de aplicación forzosa en cuanto a las prestaciones mínimas que conceda la ley.
- d) **Principio Realista:** Del Derecho de trabajo porque esta rama del derecho estudia al individuo en su realidad social y considera que para resolver un caso determinado a base de una bien entendida equidad, es indispensable enfocar, ante todo, la posición económica de las partes.

- e) **Principio Objetivo:** En el Derecho de trabajo este principio orienta a resolver los diversos problemas que con motivo de su aplicación surjan, con criterio social y a base de hechos concretos y tangibles.
- f) **Principio del interés Público:** Se refiere a que el Derecho de Trabajo por ser una rama del Derecho Público, al ocurrir su aplicación, el interés privado debe ceder ante el interés social o colectivo;
- g) **Principio Democrático:** Se dice por este principio que el Derecho de Trabajo es hondamente democrático porque se orienta a obtener la dignificación económica y moral de los trabajadores, que constituyen la mayoría de la población, realizando así una mayor armonía social, lo que no perjudica, sino que favorece los intereses justos de los patronos; y porque el Derecho de Trabajo es el antecedente necesario para que impere una efectiva libertad de contratación.

Además de los anteriores principios, encontramos otros en el quinto y sexto considerando del citado Código, como los siguientes:

- h) **Principio de claridad y sencillez:** Por este principio se dice que el conjunto de las normas procesales del Código de trabajo para su eficaz aplicación están provistas de claridad, sencillez y desprovistas de mayores formalismos; en otras palabras, las normas procesales son de fácil comprensión y aplicación para los sujetos de la ley.
- i) **Principio de Celeridad:** Se refiere a que el conjunto de las normas procesales del citado Código que organizan a las autoridades de trabajo permitirán resolver con rapidez y acierto los problemas que surjan con motivo de la aplicación de la legislación laboral.
- j) **Principio de Conciliación:** Por este principio se dice que las normas del Código de Trabajo son conciliatorias entre el capital y el trabajo y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes.

Estos principios de conformidad con el artículo 15 del Código de Trabajo ocupan un primer orden para resolver los casos no previstos por dicho ordenamiento. Seguramente el legislador les dio tal orden en virtud de la importancia y reconocimiento del Derecho de Trabajo que ha alcanzado en los países civilizados, quienes los han incorporado a sus Constituciones, como lo es el caso de Guatemala, que fundamentalmente contempla en nuestra Carta Magna los principios de tutelaridad,

De Garantías Mínimas Sociales, Protectoras e Irrenunciables para los trabajadores y de Conciliación, en los artículos 102, 103 y 106, respectivamente.

En La ley de Servicio Municipal en su artículo 5, el legislador no determinó un orden de aplicabilidad de sus fuentes supletorias, por lo tanto se puede recurrir a cualquiera de ellas o en su conjunto en casos concretos.

Por lo ya comentado en este punto, sobre la necesidad de la aplicación supletoria de algunas normas procesales y sustantivas del Código de Trabajo por meramente protección jurídicamente hacia los trabajadores, expongo a continuación algunas de las regulaciones del mencionado Código que mi juicio pueden ser objeto de aplicación supletoria para resolver casos no previstos por la ley de Servicio Municipal:

**EL TIEMPO DE LAS RELACIONES LABORALES:** Como no regula nada sobre esto la Ley de Servicio Municipal, se atenderá a lo que estipula el artículo 25 del Código de trabajo, en cuanto a que el contrato de trabajo, o nombramiento o por planilla en este caso, puede ser: a) Por tiempo indefinido, cuando no se especifica fecha; b) A plazo fijo, cuando si se especifica fecha para su terminación; y c) Para obra determinada, cuando se ajusta globalmente o en forma alzada el precio de los servicios del trabajador desde que se inician las labores hasta que éstas concluyan, tomando en cuenta el resultado del trabajo, o sea, la obra realizada.

**PACTOS COLECTIVOS DE CONDICIONES DE TRABAJO:** Se aplicará artículos 49,50,51 último párrafo, 52,53,56 del Código de Trabajo, relacionados al concepto de pacto, alcances o fuerza de ley del pacto para las partes, negociación en la vía directa, número de ejemplares, estipulaciones y revisión del Pacto, respectivamente; y las disposiciones del artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, otra de las fuentes supletorias a la cual nos referiremos más adelante.

**REGLAMENTOS DE TRABAJO:** Debido a la inexistencia de la Oficina Asesora de Recursos de las Municipalidades para emitir dictamen sobre los proyectos de personal que les sometan las municipalidades, a mi parecer para todo proyecto de reglamento de personal debiera por lo menos pedirse facultativamente dictamen al ejecutivo, sea por conducto del Ministerio de Trabajo o de la Oficina de Servicio Civil o del mismo Instituto de Fomento Municipal, con el único propósito de estudiarse el proyecto y determinar si el mismo no contiene violaciones a las disposiciones a la Ley de Servicio Municipal o del Código de trabajo en esta materia, y de esa manera hacer las

recomendaciones del caso, ya que la mayoría de las municipalidades no cuentan con cuerpos asesores en diversas áreas y las pocas que cuentan con reglamentos de personal los han elaborado sin ningún control por órgano competente en material laboral, para citar un ejemplo de ello, la Municipalidad de Amatitlán, la que en el "considerando quinto de su reglamento interior de trabajo". le fue suficiente ampararse jurídicamente citando la norma siguiente: **Que de conformidad con el artículo 53 del Código Municipal, la Corporación Municipal emitirá su propio reglamento interior de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para organización y funcionamiento de sus oficinas y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal.** (10) Por aparte, la Municipalidad de Guatemala, al elaborar su propio reglamento de trabajo pidió en su oportunidad la aprobación del Ejecutivo por Acuerdo Gubernativo del Presidente de la República de fecha 28 de julio de 1978, pues así lo establecía la primera ley de Servicio Municipal, una vez que la Junta de Personal de las Municipalidades le diera su aprobación al proyecto de reglamento de personal elaborado por la Oficina de Personal de las Municipalidades (Art. 16, numeral 5). Eso creemos que significaba aún una casi total dependencia del Ejecutivo ya que ni la propia Constitución de 1965 reconocía con amplitud la autonomía municipal sino la concretaba al aspecto técnico (Art. 235), entendiendo que tal situación se debía al escaso desarrollo del municipio. Esto ha cambiado con la actual Constitución y el código Municipal, reconociendo ampliamente la autonomía del municipio, sin embargo eso no impide que existan entes estatales encargados de control o fiscalización en ciertas actividades objeto de protección del derecho. en este caso, derechos y garantías del derecho de trabajo susceptibles de infringirse al elaborarse un reglamento de trabajo si no se tiene el conocimiento y asesoría de la materia.

Lamentablemente para las municipalidades, no existe reiteramos los órganos creados por la Ley para suplir la asesoría para la administración de personal, implantación de la carrera administrativa y para el conocimiento de los derechos y garantías del derecho de Trabajo contenidos en la ley especial municipal, ni para velar por su cumplimiento. Ello deviene en considerar en falta de positividad de la Ley de Servicio Municipal.

Así que, en materia de reglamentos internos de Personal supletoriamente se aplicará los artículos 57,58,60 del Código de Trabajo, en lo tocante a su concepto, la necesidad del mismo, el contenido, en lo que no contravinieren la autonomía municipal, y en relación a su aprobación es facultad plena de las municipalidades emitirlos, sin que al momento exista por lo menos un órgano asesor para que pueda conocer y emitir dictamen sobre ello.

---

10 Ibid pag. 9



**OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS:** Se aplicará supletoriamente para las autoridades nominadoras, las obligaciones contempladas para los patronos por el artículo 61 del Código de trabajo, en lo que no se contravengan sus facultades autónomas, mencionando por ejemplo:

- a) La de proporcionar a los servidores municipales las herramientas, útiles o materiales necesarios para ejecutar el trabajo, de acuerdo a las posibilidades presupuestales de la municipalidad.
- b) Pagar al trabajador municipal el salario correspondiente al tiempo que éste pierda cuando se vea imposibilitado para trabajar por culpa de la municipalidad.
- c) Deducir las cuotas ordinarias y extraordinarias que le corresponde pagar a su respectivo sindicato o cooperativa, siempre que lo solicite el propio trabajador o la organización legalmente constituida; d) Conceder licencia con goce de salario de sueldo a los trabajadores en los siguientes casos:
  - 1. Cuando ocurriera el fallecimiento del cónyuge o de la persona con la cual estuviere unida de hecho el trabajador, o de los padres o hijo, tres (3) días.
  - 2. Cuando contrajera matrimonio, cinco (5) días.
  - 3. Por nacimiento de hijo, (2) días.
  - 4. Cuando el empleador (o autoridad nominadora) autorice expresamente otros permisos o licencias y haya indicado que éstos serán también retribuidos.
  - 5. Para responder a citaciones judiciales por el tiempo que tome la comparecencia y siempre que no exceda de medio día dentro de la jurisdicción y un día fuera del departamento de que se trate.
  - 6. Por desempeño de una función sindical, siempre que ésta se limite a los miembros del Comité Ejecutivo y no exceda de seis días en el mismo mes calendario, para cada uno de ellos. No obstante lo anterior, el patrono deberá conceder licencia sin goce de salario a los miembros del referido Comité Ejecutivo que así lo soliciten por el tiempo necesario para atender las atribuciones de su cargo.

7. En todos los demás casos específicamente provistos en el convenio o pacto colectivo de condiciones de trabajo.

**PROHICIONES PARA LOS PATRONOS:** Las contenidas en el artículo 62 del citado código y al caso de las

**Autoridades Nominadoras:**

- a) Exigir o aceptar dinero u otra compensación de los trabajadores como gratificación para que se les admita en el trabajo o por cualquiera otra concesión o privilegio que se relacione con la condiciones de trabajo en general.
- b) Obligar o intentar obligar a los trabajadores, cualquiera que sea el medio que se adopte, a retirarse de los sindicatos o grupos legales a que pertenezcan o a ingresar unos a otros.
- c) Influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas.
- d) Retener por su sola voluntad las herramientas u objetos del trabajador sea como garantía o a título de indemnización o de cualquier otro no traslativo de propiedad.
- e) Hacer o autorizar colectas o suscripciones obligatorias entre sus trabajadores, salvo que se trate de las impuestas por la ley.
- f) Dirigir o permitir que se dirijan los trabajos en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas estupefacientes o en cualquier otra condición anormal análoga; y
- g) Ejecutar cualquier otro acto que restrinja los derechos que el trabajador tiene conforme la ley.

**SUSPENSION DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO (o nombramientos):** En relación a esto serían aplicable los artículos 65,66,67,68, incisos a. y b., 69,70,71, incisos a. y b. y e., 73,74,75 del mencionado código.

**TERMINACION DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO (o de los nombramientos):** Para este aspecto, se recurrirá a lo estipulado por los artículos 76,78 que contiene el derecho del trabajador de emplazar al patrono ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social por el

término de ley (30 días); cuando nos referimos al procedimiento de despido en la Ley de Servicio Municipal establecimos que la misma no indicaba un plazo por el que trabajador debía acudir a los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, en consecuencia se deberá aplicarse supletoriamente este artículo y los referentes a la prescripción en el citado Código de Trabajo, además el 79,80,81 segundo párrafo, 82,83,84,86,87, referentes a la conclusión de los contratos de trabajo, en lo que sean aplicables.

**SALARIO:** Al respecto, se aplicarán supletoriamente los artículos 90, forma de pago; 93, tiempo de pago; 94, pago personal o a familiar del trabajador; 95, lugar de pago; 96 y 100, salarios inembargables; 97, límite de embargo; 98, inembargabilidad de instrumentos de trabajo; 101, privilegios de los créditos por salarios no pagados o indemnizaciones debidas; en lo que fueren aplicables y en congruencia con lo dispuesto en los artículos 37,39,40,72 de la Ley Orgánica del Presupuesto, atinentes al pago de Salarios.

**JORNADA DE TRABAJO:** Se aplicará supletoriamente siempre del citado código, los artículos 121,122, relativos a la jornada extraordinaria y a lo contemplado en la norma 45 de la Ley Orgánica del Presupuesto 124, referente a los sujetos que no esta sometidos a las limitaciones de la jornada de trabajo.

**VACACIONES:** Se aplicarán los artículos 132, señalamiento de la época en que deben gozarse; 134, cálculo del pago de vacaciones; 135, no descuentos por faltas injustificadas de asistencia al trabajo; 137, prueba de las vacaciones.

**TRABAJO DE MUJERES:** Se aplicará supletoriamente con respecto al trabajo de mujeres, los artículos 147, trabajo adecuado; 148 y 151, prohibiciones; 152, reglas para el periodo pre y post natal; 154, cálculo del salario durante los periodos pre y post natal; 155, acondicionamiento de lugar para lactancia.

**HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO:** Se recurrirá a las normas que únicamente fuesen aplicables.

**FORMACION DE SINDICATOS:** Necesariamente se aplicarán los artículos: 206, concepto y fines; 207, principios democráticos; 208, prohibiciones; 210, benéficos de la personalidad jurídica; 211, bases para una la política sindical; 212, condiciones para el ingreso a un sindicato; 213, penas imponibles a los sindicatos; 214. actividades de los sindicatos; 216,218,220 y 221,

requisitos y procedimiento para la formación de un sindicato; 217, necesidad de autorización de la personalidad jurídica para iniciar actividades y cuáles no son actividades de los sindicatos; 219, registro público de inscripción de Sindicatos; 222, atribuciones de la Asamblea General de un Sindicato; 223, reglas para la integración y funcionamiento del Comité Ejecutivo de un sindicato; 224, Consejo Consultivo; 225, obligaciones de los sindicatos; 226 al 231 casos y efectos de la disolución de los sindicatos; 232,233 y 234 fusión de sindicatos.

**CONFLICTOS COLECTIVOS DE CARACTER ECONOMICO:** Para resolver éstos se aplicarán los artículos del citado código: 239, definición de huelga; 240, efecto de la huelga legal; 241, requisitos para su declaratoria; 242, huelga justa e injusta; 243, prohibición de huelga; 244, efectos de una huelga ilegal; 245, paros, esta institución no es propia de las instituciones públicas, pero podrían acontecer casos de fuerza mayor o de emergencia que conlleven el cierre temporal de las instituciones, consecuentemente convertirse tal situación en una causa de suspensión colectiva total de los contratos de trabajos, sin responsabilidad para las partes (71); 253 al 257, disposiciones comunes a la huelga y al paro, en lo que fueren aplicables. Así como las disposiciones de la Ley de Sindicalización y regulación de la huelga de los Trabajadores del Estado, decreto No. 71-86 del Congreso de la República.

**PRESCRIPCIONES, SANCIONES Y RESPONSABILIDADES:** En lo que fuere aplicable, supletoriamente se observarán las disposiciones sobre prescripciones, Sanciones y responsabilidades, siguientes: 258, definición de prescripción y carácter; 259, derecho del patrono (autoridad nominadora) en qué tiempo despedir al trabajador; 260, tiempo del trabajador para reclamar sus derechos contra al patrono en los casos de despido o contra las correcciones disciplinarias; 261, tiempo para el trabajador para dar por terminada su relación de trabajo con justa causa; 262, tiempo por el cual el patrono puede reclamar contra los trabajadores que injustificadamente abandonen su puesto; 263, tiempo para reclamar los derechos provenientes de contratos de trabajo, pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo o del reglamento interior de trabajo; 264, plazo de prescripción de los derechos que provengan de leyes de trabajo y previsión social; 266, casos de interrupción de la prescripción; 268, efecto de la interrupción de la prescripción; 269, faltas; 270, correcciones disciplinarias impuestas por las autoridades judiciales de trabajo por desobediencia a sus mandatos en la tramitación de un juicio; 271; reglas en materia de faltas de trabajo; 272, sanciones; 273, responsabilidades de funcionarios o autoridades de trabajo.

**JURISDICCION PRIVATIVA DE LOS TRIBUNALES DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL:** Se

observarán las disposiciones relativas a la jurisdicción privativa de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, en materia de organización y competencia, título décimo, capítulos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, del Código de Trabajo, y lo preceptuado en artículo 6 de la Ley de Sindicalización y regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, tocante a jurisdicción y competencia.

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN LOS JUICIOS DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL:**

Finalmente, se aplicarán las normas contenidas en el título undécimo, capítulos del primero al décimo, relacionados al procedimiento ordinario en los juicios de trabajo y previsión social; las contenidas en el título duodécimo, capítulos del primero al cuarto, que tratan sobre el procedimiento en la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico-social; el artículo y capítulo único del título decimotercero, sobre el procedimiento en materia de previsión social; las normas contenidas en el título decimocuarto, capítulo único, sobre el procedimiento en el juzgamiento de faltas contra las leyes de Trabajo o de Previsión Social; las contenidas en el título decimoquinto, capítulo único, referente a ejecución de sentencias; las contenidas en el título decimosexto, capítulo único, relacionadas al recurso de responsabilidad; y el artículo y capítulo único del título decimoséptimo, referente a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en materia laboral.

**D) LEY DE SERVICIO CIVIL (decreto No. 1748 del congreso de la República)**

Esta Ley regula las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores. Esta vigente desde el año de 1969 y estimo que sirvió de modelo para la elaboración de la primera Ley de Servicio Municipal, ya que es notoria la semejanza al revisar el cuerpo legal de ambas.

En los casos no previstos por la Ley de Servicio Municipal, se aplicarán supletoriamente los **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES** de la Ley de Servicio Civil, enumerados en el artículo 3o, los cuales son:

1. Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.

2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil:
3. El sistema nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.
4. Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición, deben ser señalados por la ley.
5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario; en consecuencia, los cargos de la Administración Pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.
6. Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra 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.

Los principios contenidos en los numerales 1.2 y 5 tienen categoría constitucional, y siendo los mismos principios en la Ley de Servicio Municipal merecen la misma crítica, en virtud de su inobservancia en la administración pública debido a la influencia partidaria política.

Tanto la Ley de Servicio Civil como la de Servicio Municipal, tienen regulaciones como: principios fundamentales; organización; autoridades nominadoras; clasificación del servicio; clasificación de puestos; ingreso al servicio de carrera; exámenes; nombramientos; período de prueba; ascensos, permutas y traslados; derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores; jornadas y descansos; régimen de salarios; régimen disciplinario; régimen de

despido; y procedimientos, en esto la Ley de Servicio Municipal establece únicamente la revocación de oficio de las resoluciones que se emitan por aplicación de la Ley (art. 64), dando margen que los afectados puedan hacer uso del recursos de revocación, mientras que en la Ley de Servicio Civil se contempla los recursos de rectificación (Art.47) y apelación (Arto. 19 numeral 6) en materia de exámenes, reclutamiento, selección, nombramientos, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

Las normas de esta Ley no dispuso el legislador aplicarlas supletoriamente para resolver los casos no previstos por la Ley de Servicio Municipal, sin embargo por la semejanza entre ambas y por regular la Ley de Servicio Civil ampliamente un procedimiento administrativo para la solución de conflictos laborales individuales cabe la posibilidad de darse una aplicación, sino supletoria, analógica de esta ley. Por ejemplo, en cuestión de recursos o medios de impugnación en la vía administrativa la Ley de Servicio Civil contiene una regulación amplia en comparación a la de la Ley de Servicio Municipal, por lo que si se tratase de reclamaciones dentro de la esfera de recursos humanos se aplicarían por analogía, siempre y cuando que la Oficina Asesora de Recursos Humanos y la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades se les dótase de otro carácter, el procedimiento para la reclamaciones comprendidas en el artículo 19, numeral 6 de la Ley de Servicio Civil, cuyos pasos están contemplados los artículos 80 y 81 de la citada ley, de la forma siguiente:

- a) el interesado deberá interponer escrito de impugnación ante el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil (en este caso sería ante el Director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades), dentro de un término de tres días a partir de la notificación de la resolución recurrida.
- b) El Director dará cuenta inmediata a la Junta Nacional de Servicio Civil (en este caso sería a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades), la cual deberá resolver en un término improrrogable de tres días a partir de la recepción de las actuaciones; dando audiencia al recurrente por 48 horas para que exprese los motivos de su inconformidad, y mandando que se practiquen todas aquellas diligencias que se consideren indispensables para un mejor juicio.
- c) Si la Junta no emite la resolución dentro del término antes indicado, se tendrá por agotada la vía administrativa, únicamente en caso de despido, y por resuelta negativamente la petición, a efecto de que el apelante pueda acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión

Social.

En los demás casos contemplados en esta ley, la Junta deberá resolver todo reclamo dentro del mismo término de treinta días, pero las resoluciones dictadas tendrán el carácter de definitivas e inapelables.

- d) Efectos de la resolución en caso de despido: La Junta Nacional de Servicio Civil (en este caso Junta Mixta Conciliatoria de Personal) debe decidir sobre la procedencia o improcedencia del mismo.
1. En caso de procedencia, la autoridad nominadora debe ejecutar inmediatamente la resolución respectiva, si antes no ha ordenado la suspensión del servidor público (municipal).
  2. En caso de improcedencia, la autoridad nominadora debe acatar en definitiva y de inmediato lo resuelto, debiéndose restituir al servidor suspenso y pagar el salario correspondiente al período de suspenso, si fuere el caso. La reinstalación genera una relación nueva de trabajo, pero deja a salvo los derechos adquiridos con anterioridad que no hubieren sido cubiertos conforme esta ley, se exceptúan los despidos justos (Art. 83)". Estos efectos, no los tiene la resolución que pueda proferir la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, puesto que solo se le faculta dar recomendación del asunto, dejando a las partes en libertad para someter el caso a los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

## 2) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS LEYES COMUNES

Dentro del artículo 5 de la Ley de Servicio Municipal el legislador incluyó la aplicación supletoria de los principios fundamentales de las leyes comunes, el problema es determinar con precisión cuáles son esos principios y leyes comunes. Sobre éstas últimas, el Doctor De La Cueva, expresa que "son las que suponen un conjunto de principios fundamentales que son aplicables a todas las ramas del Derecho, sea civil o laboral".(11) De acuerdo al criterio del citado tratadista, se puede afirmar que dentro de nuestro sistema jurídico guatemalteco existen leyes a las cuales se les ha denominado

---

11 Universidad de San Carlos de Guatemala, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, (Guatemala: julio-septiembre 1979 No.3) pag. 51



comunes por contener regulaciones generales aplicables en el ámbito civil, administrativo, etc., siendo éstas el Código Civil, el Código Procesal Civil y Mercantil y la Ley del Organismo Judicial.

Las dos últimas leyes anteriores, son de aplicación supletoria por ejemplo en el derecho laboral guatemalteco, en los casos no previstos por el Código de Trabajo se debe resolver en último término de acuerdo a éstas leyes y a sus principios, siempre y cuando no contraríen el texto de dicho Código y si hubiere omisión de procedimiento en el mismo (Artículos 15 y 326 del Código de Trabajo). Contrario a lo que señala la primera de las normas indicadas, comenta el laboralista guatemalteco Raúl Chicas, "que en la práctica los jueces de trabajo no acatan tal disposición ya que recurren en primer término a aplicar supletoriamente el Código Procesal Civil y Mercantil". (12)

En cuanto a la aplicación de las fuentes supletorias de la Ley de Servicio Municipal que se ha venido comentando, y como ya antes se señaló, no se determinó ningún orden de prelación sino simplemente una lista de sus fuentes supletorias, en donde el Derecho común o leyes comunes son las últimas de la lista que contempló el legislador, dándonos a entender que en última instancia éstas leyes pueden suplir las deficiencias de la Ley de Servicio Municipal.

Lo que si resulta difícil precisar con amplitud en estas leyes del Derecho Común o Derecho Civil son los principios fundamentales de las mismas, ya que doctrinariamente y jurisprudencialmente no se ha llegado a esbozar ni de manera general tales principios. Los mismos se encuentran dispersos en las leyes denominadas comunes y adoptados en disposiciones de carácter internacional, por lo menos aún, nadie se ha atrevido a formular determinadamente un panorama general de los mismos, quizá porque sería algo aventurado plantearlo y porque vienen a ser identificables con los mismos Principios Generales del Derecho, de los cuales tampoco existe una enumeración o formulación de los mismos en forma concreta, sino que la mayoría de juristas coinciden que éstos deben buscarse en las normas fundamentales de todo sistema jurídico o en las declaraciones de los Estados civilizados respecto a los derechos esenciales del hombre. Sólo mediante un estudio acucioso y paciente del Derecho Común y de las disposiciones internacionales podrían extraerse algunos principios. Sólo el tratadista Cabanellas en su

---

Chicas Hernández, Raúl Antonio, Apuntes del Derecho Procesal del Trabajo, Guatemala: Gráficos P&L, pag. 25



"Repertorio Jurídico"(13) reúne un considerable número de principios jurídicos, pero sin atribuirlos a una rama especial del Derecho sino en forma general, los cuales me atrevo a decir que de los que reúne en su repertorio, son en su mayoría del Derecho civil.

Por aparte, una de las disposiciones de carácter internacional que contiene regulaciones sobre derechos civiles del hombre es el Pacto de San José, suscrito en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y aprobado por el Congreso de la República mediante decreto No. 6-78, de fecha 30 de marzo de 1978 y ratificado por el Organismo Ejecutivo el 27 de abril de 1978. En el Preámbulo de dicha Convención los Estados signatarios, expresan que dicha Convención contiene principios que han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional.

Veamos algunos principios conocidos en el Derecho Común, de acuerdo al mencionado Pacto y al repertorio jurídico de Cabanellas:

- a) Principio axiológico de la persona: derecho a la vida, a la personalidad, a la seguridad. (Artículos 1o. y 516 del Código Civil, 3 de la Constitución; 4 del Pacto de San José).
- b) De Libertad e igualdad (Artos. 4 de la Constitución; 7, 17 y 24 del Pacto de San José; 1517, 1574, libertad contractual, 2o. y 209 igualdad de derechos, del Código Civil).
- c) Primacía de la Ley: No se puede alegar ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario contra la observancia de la ley (Art. 3 de la Ley del Organismo Judicial).
- d) Imperio de la Ley: La ley se extiende a todos los habitantes de un territorio determinado, con excepción de las normas internacionales adoptadas por cada Estado (Artos. 153 de la Constitución y 5o. de la Ley del Organismo Judicial).
- e) De Defensa (de los derechos de una persona; Artos. 12 de la Constitución y 16 de la Ley del Organismo Judicial).

---

13 Cabanellas, Guillermo, Repertorio Jurídico de Locuciones, Máximas y Aforismos Latinos y Castellanos. Editorial Heliasta.

- f) De la Autonomía de la Voluntad (Artos. 1517, 1518 y 1574 del Código Civil).
- g) Primacía del Interés Social (Artos. 44 de la Constitución y 22 de la Ley del Organismo Judicial).
- h) De Buena Fe (Artos. 17 de la Ley del Organismo Judicial; 622 del Código Civil; y 669 del Código de Comercio).
- i) De la Representación (Artos. 14 del Código Civil; 44 del Código Procesal Civil y Mercantil; y 188 de la Ley del Organismo Judicial).
- j) Principio de la Fuerza Mayor: que exime el cumplimiento de la ley u obligación (Arto. 1426 del Código Civil).
- k) Principio de la Prescripción: la cual es estricto derecho (Artos. 649,650 del Código Civil).
- l) Principio de la Rebeldía no implica sumisión (Arto. 114 del Código Procesal Civil y Mercantil).

### 3) PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Dentro de estos principios vimos ya algunos que están inmersos en el Derecho Común. Estos se aplicarán siempre que no exista texto legal aplicable o se apreciara laguna legal, en caso concretos. Para los estudiosos del Derecho siempre ha sido dificultad dónde situar el origen de estos principios.

De mi parte, coincido con otros tratadistas que en relación a estos principios, se debe buscar su procedencia en las declaraciones de derechos del hombre o de los derechos humanos y en las Constituciones. Efectivamente, encontramos en nuestra Constitución Política de la República y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aparte de los principios antes mencionados, los siguientes: De Acción o expresión (Artos. 5o. y 19, respectivamente); de Presunción de Inocencia y Publicidad del Proceso (Arto. 14 de la Constitución); de Irretroactividad de la Ley (Arto. 15); de Legalidad (Artos. 17 y 239); de Preeminencia del Derecho Internacional Humanitario sobre el

derecho interno (Arto. 46 de la Constitución); de No obligatoriedad de órdenes ilegales (Arto. 156); de la Jerarquía Fundamental o Constitucional (Arto. 175); de la Doble Instancia en todo proceso (Arto. 211) y principio de la Capacidad de Pago (Arto. 243).

Otros principios conocidos son los que mencionan los juristas "Julio Prat y Betancourt Jaramillo": (14) De Intangibilidad, que se refiere a los derechos adquiridos; éste lo contempla el artículo 74 de la Ley de Servicio Municipal; y el de Paralelismo, que se refiere a que un acto sólo puede ser modificado o derogado por otro acto que emane de la misma autoridad, tal es el caso de la facultad de emitir y derogar leyes, principio regulado en el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial.

Cabe mencionar en este punto, lo que el tratadista "Rivero atribuye como características de éstos principios, las siguientes:

- a) Que tienen aplicación siempre que falte texto legal y reglamento, y su autoridad es independiente de todo elemento formal.
- b) No equivalen ni se confunde con normas de costumbre, tradición o de consentimiento de la opinión pública;
- c) Su existencia es independiente de toda regla jurisprudencial. El juez no crea los principios simplemente comprueba su existencia".(15)
- d) Para el tratadista García Maynes, éstos principios son "normas supremas que le dan forma al derecho". (16) En tanto que Del vecchio dice, que son "apogemas del Sistema Jurídico consustanciado con el lugar y tiempo, de determinada comunidad que obligan al juez a mantenerlos vivos y presentes en cada pronunciamiento judicial".(17)

---

14 Castillo González, Op. cit., pag. 10

15 Castillo González, Op. cit., pag. 10

16 García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Apuntes de Clase. (Guatemala: 1976) pag. 4

17 Ghersi, Carlos Alberto, Derecho Civil: Parte General. pag 75

#### 4) OTRAS FUENTES

##### **LA LEY DE SINDICALIZACION Y REGULACION DE LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (decreto No. 71-86 del Congreso de la República)**

La deficiencia de la Ley de Servicio Municipal orienta sugerir otras leyes supletorias de contenido laboral y de normas generales de procedimiento (en juicios).

La primera de otras leyes supletorias, la constituye la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado. Esta vino a constituir un ordenamiento legal especial para regular el derecho de libre sindicalización y huelga de los trabajadores del Estado, amparado por la Constitución de Política de la República, por lo que la agrego a mi juicio como una fuente más de aplicación supletoria en los casos de conflictos colectivos en las relaciones entre las Municipalidades y los servidores municipales, en razón de que la Ley de Servicio Municipal carece de disposiciones relativas a conflictos colectivos y a la regulación del derecho de sindicalización.

Esta Ley contempla, en el artículo 1, el **derecho de sindicalización** para los trabajadores del Estado, con las excepciones que respecto al Ejército de Guatemala y la Policía Nacional establecen las normas legales respectivas; en el artículo 2, la **Constitución, organización y funcionamiento de los sindicatos** como lo dispone el Código de Trabajo; en el artículo 3, **las formas de organización: a) por organismos, b) por Ministerios, c) por entidad autónoma o descentralizada; d) por dependencia o gremios;** en el artículo 4, **el procedimiento** para el ejercicio del derecho de huelga, además del procedimiento establecido en el Código de Trabajo, se observarán las disposiciones siguientes:

- a) La vía directa, tendrá carácter obligatorio, para tratar conciliatoriamente pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo, o cualquier otro asunto contemplado en la ley, teniendo siempre en cuenta para su solución las posibilidades legales del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado o el de las entidades autónomas y descentralizadas involucradas en el conflicto económico-social. Dicha vía se tendrá por agotada, si dentro del término de treinta días de presentada la solicitud por aparte interesada no se hubiere establecido ningún acuerdo, a menos que las partes dispusieren ampliar dicho término.

- b) Los trabajadores podrán acudir a la vía de huelga únicamente por reivindicaciones de carácter económico-social, después de agotada la vía directa y de cumplir los requisitos que la ley establece.
- c) No podrán realizarse huelga alguna, cuando con ella se pretende afectar los servicios esenciales a que se refiere el artículo 24 del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República y los demás que establezca la ley, así como los que disponga el Ejecutivo en cumplimiento de la Ley de Orden Público.
- d) Quedan terminantemente prohibidas las huelgas motivadas por solidaridad intersindical o por intereses ajenos reivindicaciones económico-sociales; y
- e) Los trabajadores y funcionarios que hubieren participado en la huelga de hecho o declarada ilegal por los Tribunales de Trabajo y Previsión Social competentes, se harán acreedores a las sanciones que establece el artículo 244 del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles en que hubieren incurrido.

El artículo 5, se refiere a los sujetos procesales:

- a) En la vía directa: por el Estado, los funcionarios que ejerzan la dirección de la entidad de que se trate, y por los trabajadores, el sindicato o comité ad hoc, integrado en la forma establecida en el artículo 374 del Código de Trabajo. Pueden intervenir, además, cualquiera otros amigables componedores, tanto sindicales como personeros de la Oficina de Servicio Civil o del Ministerio Público; y
- b) En la vía jurisdiccional (conciliación): El Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, la representación será ejercida por quien designe específicamente la autoridad máxima del Ministerio Público [ahora le corresponde a la Procuraduría General de la Nación], pudiendo acudirse en consulta al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Oficina de Servicio Civil y a la dependencia afectada, por los trabajadores, el sindicato respectivo, o el comité ad-hoc, establecido conforme la ley.

El artículo 6, estipula lo concerniente a la **Jurisdicción y Competencia**: Son competentes para conocer de los conflictos colectivos de carácter económico-social, que

se produzcan entre trabajadores del Estado y éste y sus entidades descentralizadas y autónomas, los Tribunales de Trabajo y Previsión Social de la zona económica donde tengan los trabajadores su principal centro de ejecución de sus labores. Si se trata de conflicto de los trabajadores de Organismo Judicial, conocerán en primera instancia las Salas de Apelación de Trabajo y Previsión Social y, en segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia, por su cámara respectiva. Para los efectos correspondientes, el Estado deberá formular sus listas de integrantes de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, haciéndolas llegar a la Corte Suprema de Justicia, en enero de cada año, por medio del Procurador General de la Nación.

La anterior ley esta vigente desde 1987, cuenta con apenas con diez artículos, de los cuales hemos mencionado los más importantes.

#### **EL CODIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL Y LA LEY DEL ORGANISMO JUDICIAL**

Estas dos leyes del Derecho Común Guatemalteco, el Código de Trabajo las admite como leyes supletorias, si se dan los presupuestos siguientes: a) que no contraríen el texto y los principios procesales que contiene dicho Código; b) si hubiere omisión de procedimiento en el citado Código (Art. 326).

Dada la deficiente normatividad procesal en la Ley de Servicio Municipal, conviene considerar a mi juicio, aplicar supletoriamente dichos cuerpos legales en los casos no previstos, concretamente en materia de disposiciones relativas al proceso ordinario y oral y normas comunes a todos los procesos, estipuladas en tales leyes, condicionando tal aplicación a no contrariar el texto y los Principios Fundamentales de la Ley de Servicio Municipal.

### CAPITULO III

## PROBLEMAS DE APLICACION DE LA LEY EN EL AMBITO DE LAS RELACIONES LABORALES MUNICIPALES

### 1. IGNORANCIA DE LA LEY

Efectuado un recorrido por algunas Municipalidades del Departamento de Guatemala, inclusive la de Escuintla, y entrevistas con organizaciones sindicales de las mismas, fue curioso saber que en municipalidades como la de la Capital, Mixco, Amatitlán y Villa Nueva se tiene por parte de autoridades y sindicalistas escaso conocimiento de la Ley de Servicio Municipal; siendo las organizaciones sindicales las que ni siquiera poseen un ejemplar de esta ley, ya que según ellos para sus actividades les es suficiente conocer y manejar el Código de Trabajo.

Realmente si este escaso conocimiento, que concretamente se traduce en una sencilla información de los entes municipales y entidades sindicales sobre la existencia de una ley denominada Ley de Servicio Municipal que rige sus relaciones laborales, como será la situación de ignorancia de las restantes municipalidades del país sobre todo aquellas que en su mayoría son pequeñas.

La propia Federación Nacional de Trabajadores Municipales con sede en la Capital, solo ha podido aglutinar a los trabajadores representantes de las municipalidades en casos de demanda colectiva de reindicciones económicas para hacer peticiones al gobierno, por lo demás ni siquiera para la elección de nuevos representantes se ha logrado la participación de la mayoría de los trabajadores representantes, en varias oportunidades se ha tenido que reelegir a las mismas personas para desempeñar cargos en esa entidad, en la última elección se procuró por los medios a su alcance invitar insistentemente a representantes de municipalidades fuertes, logrando elegir de tres a cuatro nuevos, y con ello contar más o menos con una considerable representación de las municipalidades del país. Sus dirigentes actuales se quejan de aspectos tan negativos como la apatía, la falta de recursos, participación e interés en los trabajadores municipales para un deseado funcionamiento de la organización, aspectos que en el fondo son causados por la influencia política de los gobiernos municipales de turno, situación que es preocupante aducen ellos porque los perjudicados son la clase trabajadora municipal al no poder la



Federación difundir sus ideas, objetivos, luchas en pro de ellos, ni asimismo contribuir con el conocimiento de sus derechos contenidos en las leyes laborales.

Las autoridades nominadoras de las municipalidades del departamento de Guatemala no han contribuido a la difusión de esta ley, por el hecho mismo que en su mayoría no cuentan con departamentos de personal debidamente organizados y con asesorías jurídicas, siendo común que las Secretarías municipales manejen y controlen los asuntos municipales. Y como lo mencioné anteriormente, sólo algunas pocas municipalidades cuentan con reglamentos internos de personal, circunstancia que es producto del hecho antes señalado y que contribuye a la falta de desarrollo y ejecución de los preceptos de la Ley de Servicio Municipal, provocando con ello que la Ley sea desconocida para sus servidores.

## **2. FALTA DE UN ORGANO ADMINISTRATIVO COMPETENTE**

El hecho real que los órganos creados por la propia ley fatten o no existan, lógicamente conlleva el problema de inaplicabilidad de sus preceptos, pues los sujetos de la ley por sí mismo no pueden voluntariamente decidir obedecer, respetar y cumplir los mandatos de la ley. El derecho mismo tiene como característica: la coercibilidad, pero para ello necesita del órgano competente para hacer sentir a los sujetos la obligatoriedad o fuerza de las normas jurídicas, en especial las que contienen una sanción.

En el supuesto, que existiesen tanto la Oficina Asesora de Recursos Humanos como la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las municipalidades, por el carácter asesor de una y la otra y por ende carecer de las facultades idóneas para velar por la aplicación de la Ley, y por no determinar ésta con claridad y precisión la jerarquía entre ambos órganos, éstos no serían eficaces y bien competentes para tal propósito.

## **3. RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES LLAMADAS A PONER EN FUNCIONAMIENTO LOS ORGANOS CREADOS POR LA LEY**

La inexistencia de los órganos creados por la ley de Servicio Municipal ya quedo establecido que se debe a la inactividad de las entidades encargadas para coordinar y

poner en marcha a la Oficina Asesora de Recursos Humanos y a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades, como lo son las Directivas de la Asociación Nacional de Municipalidades, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipal. No obstante, establecerse en la propia Ley el correspondiente financiamiento para su funcionamiento según el artículo 68, en la forma siguiente: **Para sufragar los gastos de funcionamiento de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, el Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio Gobernación, aportará anualmente el 35% del presupuesto de gastos de los mismos. La Municipalidad de Guatemala aportará el 25% el Instituto de Fomento Municipal aportará el 15% y las demás municipalidades, el restante 25% de conformidad con la siguiente escala:...** Aquí se enumeran porcentajes del 15,6,3 y 1% por categorías de Municipalidades, sin embargo esta clasificación quedo derogada como consecuencia de las reformas últimas a la Constitución Política de la República.

Según lo expuesto por éstas entidades llamadas a hacer el nombramiento del Director de la mencionada Oficina, es que eso sólo se ha quedado en intentos por reunirse, pero no se llega a concretar la reunión por falta de integración completas de las directivas de dichas entidades o de designación de representantes para integrar la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades.

#### 4. INSUFICIENCIA DE LA LEY

La verdad que el artículo 12 de la Ley de Servicio Municipal estipula de manera escueta y carente de obligatoriedad el modo de nombrar al Director de la referida Oficina, limitándose a indicar que será de común acuerdo por las tales Directivas. El problema es quién puede obligar a que tales directivas se convoquen para hacer ese nombramiento, a pesar que la ley fijó un plazo de treinta días a partir de la vigencia de la ley para el nombramiento (Art. 72), no así para que las Directivas se reunieran, a mi parecer podría ser a instancia de un número de alcaldes o de trabajadores municipales afectados que promuevan esta convocatoria si transcurrido cierto tiempo las Directivas de sus entidades representativas mencionadas no lo hubiesen hecho. Otro problema sería cómo van a nombrarlo, si la Ley sólo señala los requisitos para ser Director de dicha Oficina, no menciona si será propuesto por ejemplo de una terna de la cual pueda hacerse una elección, o bien por concurso de oposición, qué tiempo durará en sus funciones. Todas

estas situaciones no las contemplo el legislador, consecuentemente hay insuficiencia de la ley. Tampoco se puede exigir el financiamiento porque este sólo sería factible solicitarlo al Ministerio de Gobernación una vez que el Director fuere nombrado y éste se le encomendará hacer las gestiones para obtenerlo y poner en marcha la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, entonces dicho Ministerio se vería obligado a hacer la recaudación y entrega de los fondos del financiamiento como superior jerárquico de las entidades aportadoras de los fondos como lo ordena la ley (Art. 68, segundo párrafo). Por cierto, la frase de "superior jerárquico", debió omitirla el legislador porque va en contra de las autonomía de las municipalidades aportadoras de los fondos, por lo tanto inconstitucional esa parte. De todas maneras, el artículo en mención al ser afectado por las reformas a la Constitución Política en relación a la eliminación de las escalas de categorías de Municipalidades, deviene en ser reformado.

#### **5. LA FALTA DE UN REGLAMENTO DE LA LEY**

La falta del Reglamento de la Ley de Servicio Municipal, contribuye a que no se pueda suplir la deficiencia de la Ley y a que no se dé el desarrollo de sus normas, especialmente las relacionadas a materia de Recursos Humanos.

## CONCLUSIONES

1. La inexistencia de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, provoca que sean inaplicables un gran número de artículos de la Ley de Servicio Municipal relacionados con dicha Oficina, con perjuicio de los trabajadores municipales.
2. La falta de aplicación de las normas de la Ley de Servicio Municipal no permite cumplir uno de los objetivos de la ley, como lo es: garantizar la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal.
3. La Ley de Servicio Municipal no define claramente el orden jerárquico que debe existir entre la Oficina Asesora de Recursos Humanos y la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades, lo que crea confusión y contradicción en sus respectivas atribuciones al estipular en el artículo 13 que el segundo de los órganos aludidos formará parte integrante del primero, dando a entender con ello que éste está por encima de aquél; mientras que en el mismo artículo establece la forma de integración e intervención y resolución en los conflictos individuales laborales entre los sujetos de la Ley, lo cual denota superioridad de la Junta, y más aun el artículo 14 refiriéndose a sus atribuciones revela su nivel superior sobre la referida Oficina. Lo que objetivamente y lógicamente así debe ser.
4. Entre algunos de los problemas de aplicación de la ley en el ámbito de las relaciones laborales municipales; se encuentra: ignorancia de la ley por parte de los servidores municipales, falta de voluntad y conciencia de las autoridades municipales para difundir el texto de la ley en su respectivo ámbito; inobservancia por parte de la Asociación Nacional de Municipalidades, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipal, de las normas atinentes a ellas para darle existencia y vida jurídica a los Organos contemplados en la Ley para la aplicación de la misma; insuficiencia de la ley y defectos de claridad y precisión de ciertas normas que convierten a la ley en no positiva.
5. Del análisis del contenido sustantivo y procesal de la Ley, encontramos 43 artículos relacionados con materia puramente laboral, de ellos 14 contienen derechos, deberes

y garantías reconocidas por la Constitución, el Código de Trabajo, la Ley de Servicio Civil y la Ley del Organismo Judicial, de plena observancia en el ámbito laboral; pero sin embargo en su mayoría no se cumplen por parte de las autoridades municipales.

6. Para el establecimiento y protección de la carrera administrativa, en La Ley de Servicio Municipal no se contemplan normas relativas a un procedimiento de impugnaciones en materia de selección, nombramiento, ascensos, traslados, permutas, suspensiones; para lo cual es necesario establecer recursos como el de rectificación, revocatoria y apelación, ante la Oficina Asesora (o Técnica, si se le cambia nombre) de Recursos Humanos de las Municipalidades y la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades, respectivamente.

## RECOMENDACIONES

1. Que a iniciativa de trabajadores y autoridades municipales se propugne por la reforma de la ley ante el Congreso, induciendo a la Asociación Nacional de Municipalidades y a la Federación Nacional de trabajadores Municipales para el efecto.
  
2. Los artículos de la Ley de Servicio Municipal a ser objeto de reforma serían los siguientes: 8. Organos, estableciendo un orden jerárquico entre ambos, por ejemplo:
  - a) Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades; y b) Oficina Técnica de Recursos Humanos de las Municipalidades, a ésta ya no se le llamaría Oficina Asesora, sino de esta forma, por considerar que tendría la misma función asesora en materia de recursos humanos pero con carácter técnico y ejecutiva en esta materia, sin que por ello pueda de manera alguna infringirse la autonomía municipal, ya que sería un órgano que brindaría a las municipalidades asesoría en recursos humanos y velaría porque las municipalidades cumplieran las normas relativas a ello, por mera protección de derechos laborales y por el establecimiento y fortalecimiento de la carrera administrativa. La Junta Mixta Conciliatoria de Personal, vendría a ser el órgano superior para conocer de conflictos individuales y colectivos entre los sujetos de la Ley, y de resolver en apelación las resoluciones emitidas por la Oficina Técnica de Recursos Humanos de las Municipalidades por reclamaciones en materia de nombramientos, selección, ascensos, traslados, permutas, suspensiones. De esa forma habría un instancia administrativa para tratar faltas o infracciones a la ley en forma breve y sencilla, sin tener que ir de una vez a la vía judicial a promover un proceso que regularmente es dilatado. Agotada la vía administrativa y siendo desfavorable o no acatadas las resoluciones dictadas por la Junta, los trabajadores gozarán del derecho de plantear el caso o conflicto ante las Salas de Trabajo y Previsión Social. El artículo en mención, implicaría reformar también los artículos 9,10,11,12,13,14, 15,16,17, relacionados a la Oficina Asesora de Recursos Humanos y la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades para crear el orden jerárquico entre ambos; dotando de facultades a la oficina Técnica de Recursos Humanos como de ejecutar las resoluciones de la Junta, de velar porque trabajadores y municipalidades cumplan y respeten las disposiciones de la ley; el 68, debe modificarse en el sentido de que la recaudación del financiamiento de la oficina asesora de Recursos Humanos, por un 25% en escala, que corresponde aportar por parte del resto de las municipalidades, se haga por regiones departamentales, por

ejemplo: Municipalidades Región Metropolitana 4%, a excepción de la Municipalidad capitalina; Región Central 5%; Región Norte 3%; Región Nororiente 3%; Región Suroriente: 2%; Región Suroccidente 5%; Región Noroccidente 2%; Región Petén 1%. Serán los gobernadores departamentales de las regiones quienes coordinarán y recaudarán los porcentajes establecidos en forma proporcional a la capacidad financiera de las Municipalidades de la región, utilizando los mecanismos administrativos idóneos para su fácil y rápida recaudación; para luego enterar tales porcentajes al Ministerio de Gobernación para la entrega de los fondos a la Oficina Asesora (Técnica, si se le cambia la denominación) de Recursos Humanos de las Municipalidades; el 69, debe estipular que al elaborarse el presupuesto de la Oficina aludida, debe incluirse la partida o partidas para el funcionamiento de la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las Municipalidades, como órgano de carácter permanente.

3. En tanto no se reforme los artículos de la ley en lo que respecta a establecer claramente la jerarquía de los órganos de la Ley y para suplir la insuficiencia de la misma para darle vida jurídica a la Oficina Asesora de Recursos Humanos y a la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, vale la pena que trabajadores y autoridades municipales exijan a sus entidades representativas como la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Federación Nacional de Trabajadores Municipales, reunirse a la mayor brevedad para elegir al Director de la Oficina mencionada y a los miembros de la Junta referida, a efecto de que inicialmente se elabore un reglamento de la Ley y su aprobación por parte de la aludida Junta.
  
4. Al asignársele atribuciones ejecutivas a la Oficina Técnica de Recursos Humanos las mismas se limitarían a velar eficazmente por la aplicación de la ley, para el desarrollo y ejecución de sus normas de contenido de administración de personal y mayoritariamente laboral, lo cual de ninguna forma afectaría o resultara ingerencia en la autonomía municipal, sino favorecería al desarrollo de las Municipalidades para la implantación de un sistema moderno de administración de personal y establecimiento de la carrera administrativa municipal. Tal sistema asegurará la protección de los derechos laborales de los servidores municipales y responderá fielmente a los principios fundamentales que propugna la Ley, tal como el de: **A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario.** La autonomía municipal en lugar de afectarse se impondría, ya que la

conformación de los órganos encargados de la aplicación de la Ley proviene precisamente de entidades que pertenecen a las Municipalidades, tales como la ANAM, el INFON y la FENATRAM, quienes no tienen más limitaciones legales que las de velar por los intereses municipales, a la defensa y observancia de los derechos laborales, respectivamente. De esa forma, el Municipio con dichas entidades propias para darle existencia real a la Oficina Asesora de Recursos Humanos y a la Junta Mixta Conciliatoria de las Municipalidades, en el fondo, está creándose sus propias limitaciones y controles en materia de administración de personal y régimen laboral, a parte de las leyes y órganos competentes que el Estado crea para el respeto del régimen de legalidad.





## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

1. Alvarado Polanco, Romeo. Introducción al Estudio del Derecho | Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 3ª. impresión, Octubre 1985.
2. Alvarez, Rafael C. Manual para la Administración Municipal. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1ª. edición, marzo 1991.
3. Cabanellas, Guillermo. Repertorio Jurídico de Locuciones, Máximas y Aforismos Latinos y Castellanos. Editorial Heliasta.
4. Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo. Guatemala: julio 1988.
5. Chicas Hernández, Raúl Antonio. Apuntes del Derecho Procesal del Trabajo. Guatemala: Gráficos P&L.
6. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Apuntes de clase. Guatemala: 1976.
7. Ghersi, Carlos Alberto. Derecho Civil: Parte General. Astrea, Buenos Aires: 1993.

### DICCIONARIOS

1. Abeledo-Perrot. Diccionario Jurídico. Buenos Aires, Argentina. Tomo III, pag. 298.
2. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual . Tomo V. 1979. pags. 304, 417.
3. Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1981. pags. 234,238,239,240,241.

## REVISTA

1. Narrajo Ponce, Oscar. "La interpretación y la Integración en el Derecho de Trabajo". Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: Universidad de San Carlos, julio-septiembre 1979. No. 3. pags. 50-53.

## DOCUMENTOS

1. Guatemala. Congreso de la República. Proyecto de la Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87. Expediente 127-86. Archivo.
2. Municipalidad de Amatitlán (Secretaría Municipal). Acuerdos Municipales 1991.

## LEYES

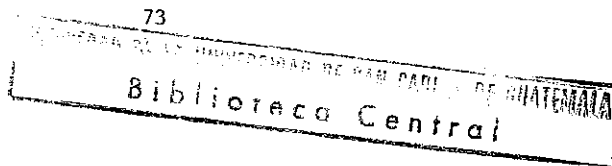
1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.
2. Constitución de la República de Guatemala de 1965.
3. Código de Trabajo, Decreto No. 1441 del Congreso de la República.
4. Código Municipal, Decreto No. 58-88 del Congreso de la República.
5. Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto No. Ley 107.
6. Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969).
7. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
8. Decreto Ley No. 44-83 (disolvió a la Junta Municipal de Personal y fue derogado por la actual Ley de Servicio Municipal).

9. Decreto No. 62-73 del Congreso de la República (primera Ley de Servicio Municipal, derogada).
10. Ley de Servicio Municipal, Decreto No. 1-87 del Congreso de la República.
11. Ley de Servicio Civil, Decreto No. 1748 del Congreso.
12. Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto No. 51-86 del Congreso.
13. Ley del Organismo Judicial, Decreto No. 2-89 del Congreso.
14. Reglamento de Personal de la Municipalidad de Guatemala. Acuerdo Gubernativo del 28 de julio de 1978.
15. Reglamento Interior de Trabajo de la Municipalidad de Amatitlán. Acuerdo de la Corporación Municipal, de fecha 18 de junio de 1992 y publicado en el Diario de Centro América, el 26 de agosto de 1992, tomo CCXLIV No. 55.

#### OTRAS FUENTES

1. Asociación Nacional de Municipalidades, (ANAM), Edificio del Instituto de Fomento Municipal. Entrevista Personal (noviembre 1992, agosto 1996).
2. Federación Nacional de Trabajadores Municipales. Entrevista personal (noviembre 1992, agosto 1996).
3. Lic. Julio Guzmán, Jefe del Departamento de Personal, Municipalidad de Guatemala. Entrevista personal. 5 de noviembre de 1992.
4. Secretaría Municipal de Villa Canales. Entrevista personal (noviembre 1992).
5. Secretaría Municipal de Villa Nueva. Entrevista personal (noviembre 1992).

73



6. Sergio Ivanof López, estudiante de ingeniería en EPS, de la Universidad San Carlos de Guatemala, autor del proyecto "Organización Administrativa de Personal de la Municipalidad de Mixco". entrevista personal, agosto 1996.
7. Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Amatitlán. Entrevista personal (noviembre 1992, agosto 1996).