

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SITUACIÓN LABORAL DEL PERSONAL  
PERMANENTE DEL BENEMÉRITO CUERPO VOLUNTARIO DE  
BOMBEROS DE GUATEMALA**

**BRENDA ESMERALDA GALICIA GUERRA**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2006**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SITUACIÓN LABORAL DEL PERSONAL  
PERMANENTE DEL BENEMÉRITO CUERPO VOLUNTARIO DE  
BOMBEROS DE GUATEMALA**

Tesis

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

Por

**BRENDA ESMERALDA GALICIA GUERRA**

Previo a conferírsele el grado académico de:

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de:

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, junio de 2006

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana

VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López

VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla

VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez

VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín

VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López

SECRETARIO: Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Luis Alberto Zeceña López

Vocal: Lic. Héctor Antonio Roldán Cabrera

Secretaria: Licda. Dora Leticia Monroy Hernández

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Marisol Morales Chew

Vocal: Lic. David Sentés Luna

Secretario: Lic. Homero Nelson López

**RAZÓN:** “ Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” ( Artículo 43 del Normativo para la elaboración tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

## **DEDICATORIA**

### **A DIOS NUESTRO SEÑOR:**

Por su infinito amor y bondad.

### **A LA SANTÍSIMA VIRGEN MARÍA:**

Nuestra amantísima madre protectora.

### **A MIS PAPÁS:**

Oscar Laurencio Galicia Gramajo ( Q.E.P.D.)  
Rosa Delia Guerra Vda. de Galicia

Con todo mi amor y agradecimiento.

### **A MI HERMANO:**

Oscar Giovanni Galicia Guerra

Con profundo amor fraterno.

### **A MIS TÍOS:**

Mario Roberto Rodríguez Barrillas (Q.E.P.D.)  
María Luz Chacón Guerra Vda. de Rodríguez

Con cariño y agradecimiento.

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,  
ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES.**

## ÍNDICE

	Pag.
Introducción .....	i

### CAPÍTULO I

1. La eficacia del derecho .....	1
1.1 Definiciones .....	1
1.2 Doctrina .....	2
1.3 Teorías que la explica .....	2
1.4 Eficacia y validez .....	3
1.4.1 El concepto validez y su relación con conceptos afines .....	4
1.4.1.1 Validez y existencia .....	4
1.5. Validez y eficacia en Kelsen .....	5
1.5.1 El concepto validez .....	5
1.5.2 Relación entre validez y eficacia .....	7
1.6 La eficacia como condición de validez .....	9
1.6.1 Grados de eficacia para condicionar a la validez .....	10
1.6.2 Ineficacia duradera como condición de invalidez .....	12
1.6.3 Eficacia validez y la norma fundante básica .....	14
1.7 Función de sanción .....	16
1.7.1 Sanciones positivas y negativas .....	16
1.7.2 Sanciones trascendentes e immanentes .....	16
1.7.3 Eficacia de las normas que establecen deberes .....	17

	Pag.
1.7.4. Eficacia de las normas sancionadoras .....	18
1.8 Derecho vigente y derecho positivo .....	19
1.8.1 Definición .....	19
1.8.2 Análisis comparativo .....	20

## **CAPÍTULO II**

2. Teorías de la reglamentación .....	27
2.1 Definiciones doctrinarias .....	27
2.2 Naturaleza jurídica .....	27
2.3 Clasificación .....	27
2.4 El reglamento .....	29
2.4.1 Definición jurídica .....	29
2.4.2 Definición doctrinaria .....	30
2.4.3 Naturaleza jurídica .....	30
2.4.4 Fundamento de la potestad reglamentaria .....	31
2.4.4.1 Fundamento histórico .....	31
2.4.4.2 Fundamento lógico .....	32
2.4.4.3 Fundamento jurídico .....	32
2.5 El régimen jurídico de los reglamentos en general .....	33
2.5.1 Elementos de los reglamentos en cuanto actos administrativos .....	33
2.5.2 Consecuencias de su cumplimiento .....	34

	Pág.
2.5.3 Definiciones de reglamento interior de trabajo .....	34

### **CAPÍTULO III**

3. Trabajadores del Estado .....	37
3.1 El servicio civil en Guatemala .....	37
3.1.1 Análisis del marco legal .....	39
3.2 Definición doctrinaria .....	45
3.2.1 Modalidades de carrera administrativa .....	46
3.3 Definición legal .....	47
3.4 Normas que los regulan .....	48
3.5 Derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado .....	64
3.6 Suspensión de la relación servidor público – Estado .....	67
3.7 Terminación de la relación servidor público – Estado .....	67
3.8 Descentralización .....	67

### **CAPÍTULO IV**

4. Desarrollo histórico del benemérito cuerpo voluntario de bomberos de Guatemala .....	71
4.1 Historia .....	71
4.2 El uniforme del bombero voluntario.....	75
4.3 La solidaridad gremial.....	76
4.4 El saludo del bombero voluntario .....	77

	Pag.
4.5 El lema del bombero voluntario .....	78
4.6 De la intervención .....	79
4.7 Acuerdo de desintervención .....	82
4.8 Regulación legal .....	84
4.8.1 Decreto Legislativo 1422 y su reglamento .....	84
4.8.2 Reglamento para la aplicación del Decreto 1422 del Congreso de la República .....	87
4.8.3 Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala Decreto 81-87 del Congreso de la República de Guatemala .....	88
4.8.4 Estatutos del Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala .....	88
4.9 Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala .....	88
4.9.1 Naturaleza jurídica .....	89
4.9.2 Fines .....	89
4.9.3 Miembros .....	90
4.9.4 Escala jerárquica .....	91
4.9.5 Derechos del personal activo voluntario .....	92
4.9.6 Derechos del personal activo permanente .....	92
4.9.7 Prohibiciones .....	93
4.9.8 Pérdida de calidad .....	94
4.9.9 Requisitos de ingreso a la escuela nacional de bomberos .....	94
4.9.10 Organización .....	95

	Pag.
4.9.11 Atribuciones de la junta nacional de oficiales .....	96
4.9.12 Directorio nacional .....	96
4.9.12.1 Atribuciones del directorio nacional .....	96
4.9.13 Representación legal .....	97
4.9.14 Otros órganos .....	97
4.9.15 Jefaturas .....	97
4.9.16 Consejo nacional de regiones .....	98
4.9.17 Consejo técnico nacional .....	98
4.9.18 Consejo de seguridad y prevención .....	98
4.9.19 Tribunal de Honor .....	98
4.9.20 Compañías y secciones técnicas .....	99
4.9.21 Escuela nacional de bomberos .....	99
4.9.22 Elecciones .....	99
4.9.23 Régimen financiero .....	99
4.9.24 Exenciones de impuestos y obligaciones .....	100
4.9.25 Obligaciones financieras .....	101
4.9.26 Relaciones laborales .....	101

## **CAPÍTULO V**

5. Análisis jurídico de la situación laboral del personal permanente activo del benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala .....	103
5.1 Presentación .....	103

5.2 Análisis comparativo ley orgánica con la ley del servicio civil	
(causas objetivas) .....	106
5.2.1 Respecto al tema de la autonomía .....	106
5.2.2 Oposiciones contradictorias que se derivan de lo contenido en el artículo 27 de la ley orgánica del benemérito cuerpo de bomberos voluntarios y las limitaciones a la autonomía de la institución bomberil .....	106
5.2.3 Autonomía entendida como potestad de reglamentar que se atribuye en la ley orgánica de los Bomberos a ciertas autoridades .	107
5.2.4 Ascensos y promociones .....	108
5.2.5 Derecho a la jubilación .....	109
5.2.6 Prestaciones postmortem .....	109
5.2.7 Definición de bomberos y clases, en la forma que se tomó la misma en el presente informe .....	110
5.2.8 Escala jerárquica .....	110
5.2.9 Organización .....	110
5.2.10 Atribuciones de la junta nacional de oficiales .....	111
5.2.11 Atribuciones del directorio nacional .....	111
5.2.12 Representación legal .....	111
5.2.13 Consejo técnico nacional .....	111
5.2.14 Tribunal de honor .....	112

	Pag.
5.3 Soluciones propuestas .....	112
5.3.1 Inmediatas individuales o colectivas .....	112
5.3.1.1 La institución del Amparo en Guatemala .....	112
5.3.1.1.1 Acción de amparo .....	113
5.3.1.1.2 Naturaleza jurídica .....	114
5.3.1.1.3 Contenido de la acción de amparo .....	114
5.3.1.1.4 Objeto del juicio de amparo .....	116
5.3.1.2 Legitimación en el amparo .....	117
5.3.1.2.1 Concepto de legitimación .....	117
5.3.1.2.2 Legitimación en la doctrina .....	118
5.3.1.2.3 Legitimación en el amparo en la legislación guatemalteca .....	119
5.4 Derecho colectivo del trabajo .....	121
5.4.1 Vía directa .....	121
5.4.2 Clases de conflictos colectivos .....	121
5.4.2.1 Diferencia que existe entre los dos conflictos .....	122
5.4.2.2. Similitud de los dos instrumentos jurídico .....	122
5.5 Trámite del conflicto colectivo que pretende la suscripción de un pacto colectivo de condiciones de trabajo .....	123
5.6 Trámite del conflicto colectivo que pretende la suscripción de un convenio colectivo de condiciones de trabajo .....	123

5.7 Trámite del conflicto colectivo que pretende la suscripción de un pacto colectivo de condiciones de trabajo .....	124
5.7.1 Definición de pacto colectivo de condiciones de trabajo .....	124
5.7.2 Características .....	125
5.7.3 Variantes .....	125
5.7.4 Técnicas para la elaboración de un proyecto de pacto colectivo de condiciones de trabajo .....	126
5.8 Contenido del pacto colectivo .....	126
5.8.1. Aprobación del proyecto de pacto colectivo .....	127
5.8.2 Cómo se hace llegar el proyecto de pacto colectivo .....	128
5.8.3 Justificación de la personalidad jurídica del sindicato y la personería con que actúan los delegados miembros de la comisión negociadora .....	128
5.8.4 Inició de la discusión de un pacto colectivo .....	128
5.8.5 Aprobación del pacto colectivo en la vía directa .....	129
5.8.5.1 Trámite en el Ministerio de Trabajo .....	129
5.8.6 Pacto colectivo de industria, de actividad económica o de región determinada .....	130
CONCLUSIONES .....	135
BIBLIOGRAFÍA .....	141

## INTRODUCCIÓN

Con este trabajo de investigación pretendemos establecer, desde el punto de vista teórico y jurídico, contrastado con la práctica histórico social, cuál es la situación laboral de los bomberos voluntarios permanentes y, en consecuencia, quién puede ser considerado como su patrono o empleador. La primera impresión que da, es que los bomberos voluntarios son empleados públicos *strictu sensu*, debido a que el sueldo o salario que devengan proviene del Presupuesto General de la Nación y que conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, las relaciones laborales de éstos, están sujetas a lo establecido en la Ley del Servicio Civil. No obstante lo anterior, en la medida en que fuimos profundizando en el estudio y análisis de los cuerpos normativos que los regula y la dinámica de la institución que, dicho sea de paso, contienen oposiciones contradictorias, se puede concluir que la situación laboral de los bomberos voluntarios puede adjetivarse como *sui generis*, dada la relación tan especial que se da entre su regulación legal, *Ley Orgánica y su Reglamento* y lo que sucede en la práctica.

En ninguno de los cuerpos legales consultados, ni en las entrevistas realizadas, se establece taxativamente qué clase de empleado público es el bombero voluntario permanente, ni quién puede considerarse como su patrono o empleador, debido a que la autonomía, de la que supuestamente goza la institución bomberil, se ve restringida por la existencia paralela de otras autoridades administrativas, del Organismo Ejecutivo, encargadas de la aplicación de la Ley de Servicio Civil. Tal categoría laboral la fuimos deduciendo del análisis legal y el trabajo de campo realizados; ésta es la razón por la cual adjetivamos de *sui generis* tal *status* laboral. Las contradicciones se generan por la inclusión del contenido del Artículo 27 ya referido, que fuimos estableciendo en el desarrollo de la investigación y las analizamos extensivamente en el capítulo quinto del presente informe. No ha

sido tarea fácil obtener información al respecto, debido a la poca información bibliográfica y al excesivo hermetismo de algunas autoridades bomberiles.

Establecimos también que no existe una normativa legal específica, que regule las relaciones obrero laborales del bombero voluntario permanente, lo cual crea poca certeza jurídica y coloca a éstos en una situación laboral desventajosa, con incidencias en la inestabilidad laboral y en desventaja económica. También provoca desprotección legal y administrativa de sus derechos laborales fundamentales, como los mínimos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, entre otras. Con todo ello se violenta la naturaleza del debido proceso, la legalidad y la seguridad jurídica aspectos fundamentales en todo sistema jurídico que se precie de tal.

A nuestro juicio, uno de los aspectos más importantes de esta investigación, luego del análisis teórico, jurídico y trabajo de campo realizados, tomando como base la bibliografía consultada, lo constituye el hecho de que pudimos establecer que el artículo 27 de su Ley Orgánica, es únicamente derecho vigente pero no es positivo (conforme a la doctrina del autor mejicano García Máynez), aspecto que nos obligó, necesariamente, a profundizar en la teoría del derecho, respecto de la eficacia del derecho y las teorías que lo explican, basados en el desarrollo doctrinario del autor austriaco Hans Kelsen.

A partir del análisis crítico, que desarrollamos en un capítulo específico de este informe final, descubrimos algunas de las causas fundamentales que explican el fenómeno, objeto de estudio, y nos obligó a introducirnos en la teoría administrativa del reglamento, del amparo y los conflictos colectivos de trabajo, cuyos resultados planteamos como posibles soluciones a la problemática estudiada. Lo anterior concuerda con lo contenido en el plan de tesis, que se ha planteado como la ausencia de un reglamento específico que regule las relaciones obrero patronales, entre la institución bomberil y su personal.

Este informe final lo hemos dividido en capítulos en la forma siguiente: en el primero hacemos referencia a la relación de la eficacia del derecho, las teorías que lo explican, eficacia y validez, validez y eficacia, siguiendo la doctrina Kelseniana, también de este autor desarrollamos lo relativo a la eficacia como condición de validez, función de sanción y la relación del derecho vigente y el derecho positivo.

En el capítulo segundo desarrollamos lo relativo a las teorías de la reglamentación, su definición doctrinaria, su naturaleza jurídica, su clasificación. El tema del reglamento con su definición doctrinaria y jurídica, su naturaleza, así como el fundamento de la potestad de reglamentar, el régimen jurídico de los reglamentos. Las teorías de la reglamentación que fueron utilizadas en el presente trabajo son las de los autores Rafael Entrena Cuesta, quien hace la clasificación de los reglamentos según el sujeto de quien procede con respecto a la ley y a su contenido, también en la relación existente entre los reglamentos y la Ley cabe distinguir una parte de los ejecutivos y los autónomos o independientes, al igual que en la razón de su contenido se pueden clasificar en internos o de organización y los externos o de relación, es de esta forma como el autor citado realiza la clasificación de los reglamentos. Al respecto, también se desarrolla la teoría del autor Mario de la Cueva que los plantea como las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determina las prestaciones que deben percibir los trabajadores en su trabajo. Este autor hace la clasificación de los reglamentos en categorías, la primera de ellas es la naturaleza individual sobre las condiciones que deben aplicarse a cada trabajador. La segunda categoría es de naturaleza colectiva y tiene como objeto la adopción de medidas preventivas de la salud y vida de los trabajadores. La tercera categoría al igual que la segunda es de naturaleza colectiva que comprende las prestaciones llamadas sociales que disfrutan en forma conjunta como un centro de recreación, asistencia o una biblioteca, como condiciones de trabajo justas.

En el capítulo tercero tratamos el tema de los trabajadores del Estado, su definición doctrinaria y legal así como las normas que los regulan, la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Servicio Civil y su Reglamento. Enumeramos los derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado; analizamos en qué momento se puede dar la suspensión de la relación obrero-patronal y también lo relativo a la terminación de la misma.

En el capítulo cuarto desarrollamos la historia del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos, el acuerdo de intervención y el acuerdo de desintervención, así como su regulación legal, contenidos en el Decreto Legislativo 1422 y su Reglamento, su Ley Orgánica, Decreto 81-87 del Congreso de la República de Guatemala, y Estatutos del Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala.

Finalmente en el capítulo quinto hacemos el análisis jurídico de la situación laboral del personal permanente del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, basados en el marco teórico desarrollado, su regulación legal y el trabajo de campo efectuado. Establecemos dos tipos de causas fundamentales que denominamos como subjetivas y objetivas. A partir de las mismas, planteamos soluciones concretas y viables, tales como la celebración de un pacto o convenio colectivo de condiciones de trabajo; la acción de amparo, reforma a la Ley Orgánica de los Bomberos Voluntarios de Guatemala, lo referente a la elaboración de un Reglamento o Estatuto que regule las relaciones laborales de la institución bomberil con sus trabajadores y otras soluciones jurídicas a la problemática estudiada. En este capítulo a partir del análisis crítico de cada una de las incongruencias legales detectadas y la práctica de las relaciones obrero-patronales del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios, que nos sirven de premisas y contrastes, confirmamos la hipótesis que sirvió de guía en la presente investigación al final presentamos las conclusiones y bibliografía consultada.

Hacemos referencia que el método analítico fue utilizado para profundizar en el estudio del presente trabajo, al igual que el método histórico que nos sirvió de instrumento para llevar a cabo el desarrollo histórico de la institución, objeto de estudio, y así poder determinar cómo fue que el Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos fue creado y sus etapas de evolución que a pasado para poder prestar el servicio a la sociedad. El método comparativo lo utilizamos para realizar la comparación entre la legislación vigente de la Ley de Servicio Civil y las normas que regulan a esta institución bomberil. En las técnicas empleadas utilizamos la bibliográficas documentales, con las cuales se llevó a cabo la recopilación y selección del material, del cual se obtuvo toda la información que plasmamos en esta investigación. Utilizamos la técnica de la entrevista, la cual fue parcialmente infructuosa, debido a que muchas de las preguntas planteadas al personal de dicha institución bomberil se negaron a responderlas y en otros casos manifestaron ignorarlas.

Sometemos este informe a la consideración de las autoridades facultativas y queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a las autoridades bomberiles que apoyaron con entusiasmo nuestro proyecto y actividades de investigación y esperamos contribuir, con el presente informe, a que los bomberos voluntarios permanentes encuentren la vía legal para reclamar sus derechos contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Servicio Civil y que su abnegación y sacrificio manifestados en su función humanitaria se vea legal y justamente remunerada.

# CAPÍTULO I

## 1. La eficacia del derecho

### 1.1 Definiciones

En la obra de Kelsen, se encuentran diversas referencias al significado del término eficacia. Así, en la Teoría General del Derecho y del Estado, Kelsen identifica eficacia con el acatamiento; con el ajuste de la conducta real de los individuos a las normas jurídicas, queriéndose decir con ello que los hombres se comportan en la forma en que, de acuerdo con las normas jurídicas, deben comportarse o con su obediencia. También lo identifica con su aplicación cuando dice que “el derecho resulta eficaz si es aplicado por el órgano, es decir si éste ejecuta la sanción”.<sup>1</sup>

Kelsen relaciona la obediencia y la aplicación. Así dice: “Aun cuando la eficacia del derecho consiste primordialmente en su aplicación por el órgano que corresponda, secundariamente significa que los particulares le prestan su obediencia”.<sup>2</sup>

Kelsen aclara que “En el sentido propio de la palabra, un orden que estatuye premios o penas sólo es eficaz cuando la conducta condicionante de la sanción (en el sentido amplio de premio o pena), es producida causalmente por el

---

<sup>1</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y el Estado**. Pág. 25

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág. 25

deseo del premio, y su contraria por el temor de la pena”<sup>3</sup>. Esta aclaración resulta útil en virtud de que pueden existir diversos factores extrajurídicos que contribuyen a que finalmente el orden jurídico sea eficaz, siendo, en consecuencia, estos factores los que están mostrando su eficacia y no precisamente la norma jurídica a través de sus premios o penas.

## 1.2 Doctrina

El mismo Kelsen dice que “se habla también de un orden eficaz cuando el comportamiento humano corresponde, a grandes trazos y en términos generales, a ese orden, sin atender cuáles hayan sido los motivos que fueron su causa”<sup>4</sup>. En este caso interesa la eficacia final, sin ser tan estricta en cuanto a sí la eficacia proviene de medios jurídicos o extrajurídicos. El propio Kelsen en su obra *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales*, dice que “podríamos decir de manera figurada que la eficacia de un ordenamiento es el “poder” que lo respalda”. En este caso se estaría haciendo referencia a un factor político.<sup>5</sup>

## 1.3 Teorías que la explica

En la Teoría Pura del Derecho, Kelsen insiste en que por eficacia del orden jurídico puede entenderse “el hecho de que los hombres, cuyas conductas aquél regula, se comportan adecuándose a las normas del mismo...”<sup>6</sup>. Atendiendo luego a la aplicación, Kelsen advierte que “bajo la noción de eficacia de una norma jurídica, que enlaza a una determinada conducta como condición, una sanción como consecuencia, no ha de entenderse únicamente el hecho de que esa norma sea aplicada por órganos jurídicos y, en especial, por los tribunales, sino también el

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y el Estado**. Pág. 25

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 25

<sup>5</sup> **Ob. Cit.** Pág. 93

<sup>6</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 130

hecho de que esa norma sea acatada por los sujetos sometidos al orden jurídico es decir, que se realicen los comportamientos mediante los cuales se evita la sanción”.<sup>7</sup> Nuevamente, aquí puede verse cómo para hablar de eficacia se hace referencia a la aplicación y al acatamiento u obediencia.

Esta idea se ve reforzada cuando el jefe de la escuela de Viena señala que “la eficacia de un orden se revela tanto en el acatamiento fáctico de las normas, es decir en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que estatuye, como en la aplicación de las normas jurídicas, es decir, en la ejecución de las sanciones que estatuyen”.<sup>8</sup>

Al referirse a la eficacia de la Constitución, Kelsen señala que ésta es eficaz cuando las normas establecidas conforme a ellas son aplicadas y acatadas en términos generales. Kelsen agrega aquí un nuevo elemento a considerar: la generalidad de la obediencia o el acatamiento, esto, para evitar que un caso de desobediencia o de inaplicación pudiera considerarse causa de ineficacia de un orden jurídico determinado.<sup>9</sup>

#### **1.4 Eficacia y validez**

El concepto de eficacia está íntimamente ligado al concepto validez. La teoría del derecho ha analizado por separado estos conceptos tratando de delimitarlos y, además, ha buscado establecer sus relaciones.

La importancia de la relación entre eficacia y validez y la dificultad para establecerla ha sido comentada por diversos autores. Kelsen, por ejemplo, considera

---

<sup>7</sup> Kelse, Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 130

<sup>8</sup> **Ibid**, Pág. 130

<sup>9</sup> **Ob. Cit.** Pág. 130

que es uno de los problemas más importantes y más difíciles de una teoría positivista del derecho.<sup>10</sup>

### 1.4.1 El concepto validez y su relación con conceptos afines

Como se señaló anteriormente, el concepto validez es ambiguo, en parte, dependiendo de los criterios de validez que se empleen, como diría Farell. Validez se ha usado como sinónimo de existencia, de obligatoriedad, de vigencia, e incluso de eficacia. A continuación veremos el uso general del concepto validez, así como su identificación con los otros conceptos aludidos.

#### 1.4.1.1 Validez y existencia

Algunos autores identifican validez con existencia de la norma. Entre ellos estaría Lumia<sup>11</sup>, Bobbio<sup>12</sup>, Kelsen<sup>13</sup> y Raz.<sup>14</sup>

En efecto, en el campo de la Teoría General del Derecho, se ha usado, como apunta Kelsen, el término validez para designar la existencia específica de una norma.<sup>15</sup> Sin embargo, para identificar los dos conceptos habrían de tener el mismo sentido los siguientes enunciados: toda norma válida es una norma existente y toda norma existente es una norma válida, cosa que no es así.

La primera afirmación tendría aceptación unánime; en cambio respecto a la segunda, es decir, que toda norma existente es una norma válida, podrían hacerse

---

<sup>10</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 222

<sup>11</sup> Lumia Giuseppe. **Principios de teoría e ideología del derecho**. Pág. 48

<sup>12</sup> Dice Bobbio: "La validez alude a la existencia de la norma en cuanto tal.." Citado por Elías Díaz.

<sup>13</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 23 y **Derecho y paz**. Pág. 37

<sup>14</sup> Raz, Joseph. **La autoridad del derecho**, (Ensayo sobre derecho y moral). Pág. 114

<sup>15</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 23

objeciones dependiendo del criterio de validez empleado, una norma puede existir desde el punto de vista formal pero no ser válida desde el punto de vista real.<sup>16</sup>

Por lo anterior, creemos que no debe considerarse que la existencia y la validez aludan al mismo fenómeno.

## 1.5 Validez y eficacia en Kelsen

Consideramos conveniente hacer un apartado específico para estudiar la forma como Kelsen aborda el problema de la relación entre eficacia y validez, en virtud de que su desarrollo es muy complejo. Este problema está presente en toda la obra de Kelsen. Dado que la misma es prolífica y por la evolución en su pensamiento, vamos hacer una revisión de las distintas referencias que hace de ambos conceptos.

### 1.5.1 El concepto validez

Fundamento de validez, es dice Kelsen en la Teoría Pura, la respuesta a la pregunta porqué las normas de ese orden jurídico debe ser acatadas y aplicadas.<sup>17</sup> Según Kelsen la validez es una cualidad del derecho<sup>18</sup> con el término validez se designa la existencia específica de una norma.<sup>19</sup>

Posiblemente el concepto más amplio de validez lo da Kelsen en su Teoría General del Derecho y del Estado cuando dice: “validez del derecho significa que las normas jurídicas son obligatorias, que los hombres deben conducirse como éstas lo prescriben, y que deben obedecer y aplicar las mismas normas”.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Bonifaz Alfonso, Leticia. **El problema de la eficacia en el derecho**. Pág. 13

<sup>17</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho**, Pág. 223

<sup>18</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y el Estado**, Pág. 46

<sup>19</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho**, Pág. 223

<sup>20</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y el Estado**, Pág. 46

En las Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho Kelsen dice que la validez de una norma jurídica significa que debe ser acatada aun en el caso y precisamente en el caso en que no que es acatada.

Como puede verse, en todos los casos antes citados, el problema de la validez queda ubicado en el mundo del deber ser. Sin embargo, existen en la obra de Kelsen otras referencias a la validez que remiten a los hechos. Por ejemplo en la propia Teoría Pura dice que una norma jurídica sólo es considerada objetivamente válida cuando el comportamiento humano que ella regula se adecua en los hechos por lo menos hasta cierto grado. También en Derecho y Paz cuando establece que sólo es válido o está vigente un orden jurídico cuyas normas por lo general se acatan o aplican.<sup>21</sup>

En ¿qué es el positivismo jurídico? Kelsen dice que la validez general de un orden jurídico y la particular de cada norma, están condicionadas por hechos. Después se pregunta cuáles son esos hechos y responde que son dos: uno consiste en que el derecho debe ser estatuido (ius positivum) por un acto calificado en alguna manera y el segundo en que el derecho debe ser efectivo en cierto grado. Este último es en el sentido único en el que puede hablarse de una “fuerza normativa de los hechos”.<sup>22</sup>

En el Compendio de Teoría General del Derecho dice el autor citado, que la relación que existe entre la vigencia del orden estatal normativo y la esfera de la conducta real, debe ser expresada en la forma siguiente: un orden estatal es supuesto como válido normativamente, sólo cuando la conducta efectiva de los hombres, a los cuales se refiere, coincide hasta cierto grado con su contenido.

Agrega Kelsen: “Sería, desde luego, algo sin sentido, suponer un orden estatal al cual no se conformara de ningún modo la conducta real de los hombres”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Kelsen, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. Pág. 37

<sup>22</sup> Kelsen, Hans. **¿Qué es el positivismo jurídico?** Pág. 132

<sup>23</sup> Kelsen, Hans. **Compendio de teoría general del derecho**. Pág. 122

Esta remisión al mundo del ser, en principio resultaría extraña tratándose del autor de la Teoría Pura, sobre todo si se considera que el paso del mundo del deber ser al ser había sido criticado por Kelsen en otros autores, por ejemplo, cuando se refiere a la teoría del reconocimiento de Bierling que expresa, que las normas jurídicas son válidas porque y en cuanto son reconocidas por aquellos a quienes están dirigidas, Kelsen dijo que “ se brinda como respuesta a una pregunta normativa..., una explicación de los acontecimientos fácticos.”<sup>24</sup> Sin embargo, ésta no fue la única ocasión en que Kelsen tuvo que recurrir a los hechos.

### 1.5.2 Relación entre validez y eficacia

A pesar del intento de Kelsen de mantener la validez en el terreno del deber ser, tuvo forzosamente que remitirse al ser cuando relaciona la validez con el problema de la eficacia. Para Kelsen, entre la validez y la efectividad, aunque son cualidades distintas, puede constituirse cierta relación. “Se trata solamente –dice- de un caso especial de la relación entre el deber ser de la norma jurídica y el ser de la realidad natural.”<sup>25</sup>

En la Teoría General del Derecho y del Estado Kelsen señala que la afirmación de que una norma es válida y la de que es eficaz son, en realidad, diferentes. Pero si bien validez y eficacia son dos conceptos enteramente distintos, entre ellos hay, sin embargo, una relación muy importante.

En efecto, para Kelsen la distinción es clara: “que una norma valga – dice – quiere decir algo distinto a afirmar que ella es aplicada y obedecida en los hechos.”<sup>26</sup> El hecho de que en efecto las normas sean obedecidas y aplicadas, es lo que Kelsen llama eficacia.

---

<sup>24</sup> Kelsen Hans **Sobre los límites entre el conocimiento jurídico y el sociológico**. Págs. 570 y 571

<sup>25</sup> Kelsen Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 222

<sup>26</sup> Kelsen Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 24

Las diferencias que hace entre validez y eficacia pueden resumirse en lo siguiente:

1. Un juicio concerniente a la eficacia es un juicio sobre lo que es, una declaración acerca de la realidad natural; en cambio, un juicio concerniente a la validez es un juicio sobre lo que debe ser, una afirmación relativa a la realidad jurídica.
2. La validez es una cualidad del derecho; la llamada eficacia, una cualidad de la conducta real de los hombres y no, como parece sugerirlo el uso lingüístico, del derecho mismo.

La conclusión a la que llega Kelsen en la Teoría Pura la expone de la siguiente manera: “así como la norma deóntica, como sentido del acto real que la implanta, no es idéntica a ese acto, la validez deóntica de una norma jurídica no es idéntica a su eficacia real.”<sup>27</sup>

Otra forma de diferenciar la eficacia de la validez es en atención al tiempo en que una y otra aparece. Kelsen señala que la validez y eficacia de una norma jurídica no coinciden temporalmente. Una norma jurídica adquiere validez ya antes de ser eficaz, es decir, antes de ser obedecida y aplicada.<sup>28</sup>

Asimismo establece que la validez de una norma jurídica no puede consistir en que sea aplicada por los tribunales y, por lo tanto, la validez no puede identificarse con la eficacia sino que tiene que ser una cosa diferente. Retomando los momentos en que se dan la validez y la eficacia, Kelsen señala que si una norma jurídica puede ser válida antes de volverse eficaz, la validez no puede significar otra cosa que la

---

<sup>27</sup> Kelsen Hans, **Teoría general del derecho y el Estado**. Pág. 46

<sup>28</sup> Kelsen Hans, **Teoría pura del derecho**. Pág. 25

norma debe ser aplicada. Esto es cuanto puede enunciarse acerca de ella antes de que sea aplicable de hecho.<sup>29</sup>

Otro punto donde el criterio temporal es determinante es cuando Kelsen hace el siguiente razonamiento: “Si una norma es válida antes de ser eficaz, entonces debe distinguirse entre validez de deber ser, por un lado, y eficacia como hecho del ser, por otro.”<sup>30</sup> Esto lo lleva a afirmar que lo único que puede decirse de una norma considerada como válida que se ha sancionado pero que aún no se ha aplicado es que probablemente se volverá eficaz.

## 1.6 La eficacia como condición de validez

No obstante las diferencias, aparentemente claras, entre eficacia y validez, el problema comienza cuando se maneja a la eficacia como condición de validez. Así, en la Teoría General del Derecho Kelsen dice que una norma es considerada como válida sólo bajo la condición de que pertenezca a un sistema normativo, a un orden que, considerado en su totalidad, es eficaz. En la Teoría Pura señala que un mínimo de la llamada efectividad es una condición de su validez.

Esta misma idea se maneja cuando afirma que un orden coactivo que se presenta como derecho sólo será visto como válido cuando a grandes rasgos es efectivo. También cuando aclara que la eficacia es condición de la validez pero no la razón de la misma. “Una norma-dice Kelsen- no es válida porque es eficaz; es válida si el orden al cual pertenece tiene, en general, eficacia.”<sup>31</sup>

En la Teoría General del Derecho dice que la eficacia del orden jurídico total es una condición, no la razón de validez de las normas que lo constituyen. Kelsen

---

<sup>29</sup> Kelsen Hans, **Contribuciones a la teoría pura del derecho**. Pág. 37

<sup>30</sup> Kelsen Hans, **Contribuciones a la teoría pura del derecho**. Pág. 37

<sup>31</sup> Kelsen Hans, **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 49

apunta que las normas “son válidas no en cuanto el orden total tiene eficacia, sino en cuanto son constitucionalmente creadas.” “Son válidas sin embargo, sólo a condición de que el orden jurídico total sea eficaz; dejan de serlo no solamente cuando son derogadas de acuerdo a un procedimiento constitucional, sino también cuando el orden jurídico total pierde su efectividad.”<sup>32</sup>

### **1.6.1 Grados de eficacia para condicionar a la validez**

La eficacia, para condicionar la validez requiere que esté generalizada. Kelsen sostiene que una Constitución es eficaz cuando las normas establecidas conforme a ellas son aplicadas y acatadas en términos generales. Dice Kelsen: “La eficacia del orden jurídico como un todo, y la eficacia de una norma jurídica aislada son, junto con el acto de instauración normativa, condición de la validez; y la eficacia es condición en el sentido de que un orden jurídico como un todo y una norma jurídica aislada, no es considerada ya válida, cuando ha cesado de ser eficaz.”<sup>33</sup> Su conclusión es que un orden jurídico es considerado válido, cuando sus normas, en términos generales y a grandes rasgos, son eficaces, aclarando que un orden normativo pierde su validez cuando la realidad deja de coincidir con él, al menos en cierto grado. La validez de un orden jurídico depende, pues, de su concordancia con la realidad de su eficacia.

Para Kelsen, la pérdida total de eficacia implica pérdida de validez. Así lo señala cuando afirma que tan pronto la constitución, y ello significa: el orden jurídico instaurado sobre esa base, pierde como un todo su eficacia, tanto el orden jurídico, como también cada una de sus normas pierde validez.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 49

<sup>33</sup> Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 223

<sup>34</sup> Kelsen Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 224

De aquí puede desprenderse también que el orden jurídico no pierde su validez porque una norma jurídica aislada pierde su validez, es decir, porque no sea aplicada en general, o en casos particulares. Sin embargo, aunque no afectan la validez de todo el orden jurídico sí pueden afectar su propia validez. Kelsen dice: “También las normas jurídicas individuales, mediante las cuales se ordena, como en el caso de una sentencia judicial o de una resolución administrativa, un acto único de coacción, pierden su validez cuando son dejadas de cumplir duraderamente, permaneciendo así sin eficacia.”<sup>35</sup>

Este comentario no parece coincidir con otro que se expone en la Teoría General en donde dice que no debe entenderse que una norma aislada pierde validez si esta norma y sólo ella deja de ser eficaz. Kelsen dice: “La norma jurídica aislada permanece válida mientras forma parte de una orden válido.”<sup>36</sup>

Abundando, Kelsen señala que dentro de un orden jurídico que, considerado como un todo, tiene eficacia, puede haber normas que sean válidas y no sean sin embargo, eficaces, incluso cuando se han llenado las condiciones que ellas mismas señalan para su aplicación. Para Kelsen aun en este caso la eficacia tiene alguna relación con la validez. Si la norma permanece indefinidamente ineficaz se dice que ha sido privada de su validez por desuso. La norma derogada por desuso fue válida durante un período considerable de tiempo, a pesar de no tener eficacia. Únicamente una falta permanente de eficacia puede extinguir su fuerza obligatoria

En la Teoría General del Derecho y el Estado Kelsen establece que la validez de una norma aislada dentro del orden jurídico nacional se puede hacer depender de su eficacia. Es este el caso en que se admite la posibilidad de que una norma jurídica pierda su validez por desuso.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> **Ibid.** Pág. 224

<sup>36</sup> Kelsen Hans. **Teoría general del derecho y el Estado.** Pág. 143

<sup>37</sup> Kelsen Hans. **Teoría general del derecho y del Estado.** Pág. 141

## 1.6.2 Ineficacia duradera como condición de invalidez

Así como se reconocen grados de eficacia o ineficacia, en el que ésta se prolongue en el tiempo también, va a ser condicionante de la validez. Kelsen dice en una parte de la Teoría Pura: “De hecho, la norma jurídica, al ser duraderamente inaplicada o no acatada, puede perder su validez mediante la llamada desuetudo o desuso.”<sup>38</sup> En la misma obra es más tajante cuando dice que “una norma jurídica deja de ser considerada como válida cuando permanece sin eficacia duraderamente.”<sup>39</sup>

A nuestro juicio, las conclusiones fundamentales de Kelsen con relación a la eficacia como condición de validez, son las siguientes:

1. La eficacia es condición de la validez en aquella medida en que la eficacia debe aparecer en la imposición de la norma jurídica, para que no pierda su validez.
2. Una cierta eficacia (cumplimiento efectivo) del orden estatal, es condición ***sine qua non*** para la validez (o vigencia) de ese orden; pero no condición ***per quam***.
3. Una norma que en ningún lugar y nunca es aplicada y obedecida, una norma que no alcanza cierto grado de eficacia, no es considerada como una norma jurídica llamada válida.
4. No es necesario que todas las normas de un orden sean obedecidas y aplicadas siempre y sin excepción, pero es necesario, en cambio que sean eficaces por lo menos de una manera general.

---

<sup>38</sup> **ibid.** Pág. 224

<sup>39</sup> Kelsen Hans. **Teoría pura del derecho.** Pág. 25

5. El orden coercitivo llamado derecho debe poseer un mínimo de eficacia para que sus normas puedan ser consideradas como válidas; y la afirmación de que detrás del orden jurídico es eficaz en su conjunto, es decir que sus normas son cumplidas de hecho.
  
6. Un orden estatal sólo puede considerarse vigente cuando la representación del mismo sea eficaz hasta un cierto grado; esto, es cuando los hombres cuya conducta es regulada por el orden normativo, se conduzcan ordinariamente de acuerdo con él, merced a la acción motivadora que la representación de ese orden ejerce en su conciencia.
  
7. Una norma es jurídicamente válida si ha sido elaborada en la forma establecida por el ordenamiento jurídico a que pertenece y si no ha sido derogada, bien en la forma prescrita por el orden jurídico, bien en forma del desuso o por hecho de que el orden jurídico considerado como un todo, ha dejado de ser eficaz.

No obstante que Kelsen ha venido insistiendo en que el mínimo de eficacia es condición de validez, existen partes de su obra en las que pareciera que separa tajantemente validez y eficacia, tal es el caso del trozo siguiente extraído de la Teoría Pura: “La norma jurídica debe considerarse válida aún en aquellos casos en que no es aplicada aunque debe aplicarse, es decir, en los casos en que no es eficaz. Pues también en estos casos debe considerársele existente y esta existencia de la norma no puede ser el hecho de su aplicación, sino su validez de deber ser.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Kelsen Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 141

### 1.6.3 Eficacia validez y la norma fundante básica

Kelsen también relaciona validez y eficacia con la norma fundante básica. Dice que ésta se refiere sólo a la constitución que es el fundamento de un orden coactivo eficaz; a una constitución que de hecho ha sido establecida por un acto legislativo o por la costumbre, y que tiene eficacia.<sup>41</sup>

Kelsen estima que la función de la norma fundante básica es fundamentar la validez objetiva de un orden jurídico positivo, es decir, de las normas implantadas mediante actos de voluntad en un orden coactivo eficaz en términos generales. Kelsen aclara: “ La norma de cualquier orden jurídico positivo únicamente confiere autoridad jurídica a aquellos hechos por los cuales es creado y aplicado un orden que en su totalidad tiene eficacia”.<sup>42</sup>

Respecto al contenido de la norma básica, Kelsen dice que éste se encuentra determinado por los hechos a través de los cuales es creado y aplicado un orden al que corresponde, en la generalidad de los casos, la conducta de los individuos regidos por ese mismo orden.<sup>43</sup>

Para llegar a la conclusión de que la norma fundante básica hace de la eficacia una condición de validez, mantienen la constitución, y responde: “Por cierto que los individuos que la aplican, en tanto producen normas conforme a la constitución y las aplican. En ello reside la eficacia de la Constitución y del ordenamiento jurídico producido conforme a ella”.<sup>44</sup>

Para apoyar más la idea anterior, Kelsen piensa en el caso de una revolución y en la constitución instaurada después de ella. Al respecto dice: “...Puesto que el fundamento de validez inmediato de las normas receptadas conforme a la nueva

---

<sup>41</sup> Kelsen Hans. **Teoría pura del derecho**. Pág. 219

<sup>42</sup> Kelsen Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 141

<sup>43</sup> **Ibid.** Pág. 141

<sup>44</sup> **Ibid.** Pág. 13

constitución revolucionariamente instaurada, no puede ser vieja constitución suprimida sino solamente la nueva con la adquisición de eficacia de la nueva constitución se ha modificado la norma fundante básica, es decir, se ha modificado el presupuesto bajo el cual tanto el hecho constituyente, como los hechos realizados conforme la constitución, de producción y aplicación de normas jurídicas, pueden ser interpretadas.”<sup>45</sup>

Finalmente, Kelsen quiere dejar precisado que la eficacia de un orden jurídico, al igual que el hecho de su instauración no es fundamento de validez. Para él, el fundamento de validez de una norma no puede ser su efectividad, que es un hecho, sino que únicamente puede ser una norma-deber ser, pues el ser no puede tener como efecto un deber ser de la misma manera que un deber ser no puede tener como efecto un ser.<sup>46</sup>

Por ello, el fundamento de la validez es la norma y aplicarse la constitución eficaz en términos generales y, en consecuencia debe actuarse conforme las normas fácticamente promulgadas conforme a esa constitución que sean en términos generales, eficaces. Kelsen dice: “La instauración y la eficacia son puestas, en la norma fundante básica, como condiciones de la validez, la eficacia debe agregarse al hecho de la instauración, para que tanto el orden jurídico como un todo, así como cada norma jurídica aislada no pierda su validez.”<sup>47</sup> Esto es afirmando por Kelsen basándose en la premisa lógica de que una condición no puede ser idéntica con lo que condiciona.

Julio Maier, comentando a Kelsen, propone considerar a la norma fundamental o básica como la premisa mayor de un silogismo deductivo que responde al porqué (fundamento) un sistema de normas tiene vigencia, mientras que la efectividad jugaría el papel de premisa menor de ese silogismo (afirmación fáctica), como

---

<sup>45</sup> **Ibid.** Pág. 218

<sup>46</sup> Kelsen, Hans. *¿Qué es el positivismo jurídico?* **Ob. Cit.** Pág. 138

<sup>47</sup> Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y el Estado.* **Ob. Cit.** Pág. 223

condición de la vigencia, que permite concluir en que el ordenamiento jurídico positivo rige o no rige.<sup>48</sup>

## **1.7 Función de sanción**

### **1.7.1 Sanciones positivas y negativas**

Kelsen señala en la Teoría Pura que desde el punto de vista psicológico-sociológico, se dispone de premios o penas para hacer del deseo de gratificación y del miedo al castigo el motivo de la conducta socialmente deseada. Dice Kelsen: “el sistema social puede exigir determinada conducta humana y simultáneamente ligar a ese comportamiento la concesión de una ventaja de un premio o, a la conducta contraria, una desventaja, una pena”.<sup>49</sup> Kelsen agrega: premio o pena pueden comprenderse conjuntamente bajo el concepto de sanción.<sup>50</sup>

### **1.7.2 Sanciones trascendentes e inmanentes**

Esta clasificación es establecida por Kelsen en la Teoría Pura del Derecho. Dice Kelsen: “Las sanciones estatuidas por un sistema social tienen o bien el carácter de trascendentes o bien de socialmente inmanentes. Son sanciones trascendentes aquellas que, según las creencias de los hombres sujetos a ese orden, provienen de una instancia sobrehumana.”<sup>51</sup> “Enteramente diferentes de las sanciones trascendentes son aquellas que no sólo se producen en la tierra, en el seno de la

---

<sup>48</sup> Maier, Julio B. **Reflexiones acerca de la vigencia del derecho**. Págs. 255 y 256

<sup>49</sup> Kelsen, Hans, **Teoría pura del derecho**. Ob. Cit. Pág. 39

<sup>50</sup> **Ibid.** Pág. 39

<sup>51</sup> **Ibid.** Pág. 42

sociedad, sino que también son ejecutadas por los hombres, pudiendo ser designadas como sanciones socialmente inmanentes.”<sup>52</sup>

Las normas religiosas en gran medida se apoyan en sanciones trascendentes. La idea de ganar el cielo o el infierno en función al comportamiento seguido en la tierra, son muestra de ello.

Kelsen también hace referencia a sanciones que, sobre todo en tiempos primitivos, no obstante suceder en la tierra, se interpretaban como impuestas por instancias sobrehumanas. Se interpretaban como castigo los terremotos, las mala cosechas, la infecundidad, etc. y como premio, la fecundidad, la salud, la vida prolongada, etc.<sup>53</sup>

Las sanciones trascendentes en la época primitiva tuvieron mayor fuerza que las inmanentes; sin embargo, la comprensión de las causas de los fenómenos naturales les ha restado fuerza.

### **1.7.3 Eficacia de las normas que establecen deberes**

Norma jurídica prescriptiva es la que impone, a uno o más personas, el deber de observar la conducta requerida para el ejercicio y cabal satisfacción del derecho que la correspondiente atributiva concede a otro (u otros) sujetos.<sup>54</sup>

Según Kelsen se puede afirmar que existe un deber jurídico, si, y solo si, existe una norma de derecho tal que imputa una sanción, esto es un acto de fuerza

---

<sup>52</sup> **Ibid.** Pág. 43

<sup>53</sup> Kelsen, Hans. **Teoría pura del derecho. Ob. Cit.** Pág. 43

<sup>54</sup> García Máynez, Eduardo. **Diálogos jurídicos.** Pág. 222

administrado por los órganos de la comunidad a un determinado comportamiento humano.<sup>55</sup>

La eficacia de la norma que impone deberes en gran medida va a estar determinada por la fuerza persuasiva de la sanción aplicable en caso de incumplimiento y del apoyo de otros órdenes normativos, particularmente de la moral.

Respecto al deber jurídico también se puede distinguir entre los deberes que implican un hacer y los que implican un no hacer u omitir<sup>56</sup>. La eficacia de los que implican un no hacer es más fácil de lograr ya que los que implican un hacer la mayoría de las veces requieren de medios materiales para su realización. Asimismo, si se trata de una obligación de hacer, se puede lograr posteriormente el cumplimiento del deber incumplido; en cambio, ante el incumplimiento de la obligación de no hacer, sólo cabe, para resarcir el daño, una indemnización o la imposición de una pena o castigo.

#### **1.7.4 Eficacia de las normas sancionadoras**

Muchas veces, por errores de técnica jurídica, se establece un deber y se olvida señalar la sanción en caso de incumplimiento. Para algunos autores en este caso podría dudarse de la existencia de tal deber.

Kelsen afirma: “La coacción, considerada como un elemento esencial del derecho, consiste en la eficacia de la sanción que establece la norma jurídica. Y la sanción es eficaz si los hombres se comportan de una manera legal o si se ejecuta la sanción cuando el delito se ha cometido.”<sup>57</sup> Habría que agregar que esto se daría sólo

---

<sup>55</sup> Carrió Genaro R. **Dworkin y el positivismo jurídico**. Pág. 30

<sup>56</sup> Kelsen Hans. **Problemas capitales**. Pág. 380

<sup>57</sup> Kelsen, Hans. **Derecho y paz. Ob. Cit.** Pág. 36

cuando exista una relación causal entre el cumplimiento del deber y la fuerza persuasiva de la sanción, ya que, como habíamos señalado en el capítulo anterior, el cumplimiento del deber puede deberse a otros factores.

## 1.8 Derecho vigente y derecho positivo

### 1.8.1 Definición

Según el autor mejicano, Eduardo García Máynez<sup>58</sup>, se llama orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época de un país determinado, la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos de formula. La vigencia deriva siempre de una serie de supuestos. Tales supuestos cambian con las diversas legislaciones. En lo que toca al derecho legislativo, su vigencia encuéntrase condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera. Afirma el autor que de acuerdo con nuestra Constitución (la mejicana), señala el autor reseñado, por ejemplo, son preceptos jurídicos y, por ende, repútanse obligatorios, los aprobados por ambas Cámaras, sancionados por el Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial, desde la fecha que en el acto de la publicación o en otra norma se indique. En lo que concierne al derecho consuetudinario el problema no es tan sencillo. Según la teoría romano-canónica, para que surja la costumbre, es indispensable que a una práctica social más o menos constante, se halle unida la convicción de que dicha práctica es obligatoria (**inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis**). Pero la presencia de estos elementos no implica lógicamente el reconocimiento del derecho consuetudinario por la autoridad política. La **inveterata consuetudo** puede darse en una práctica colectiva, enlazada a la **opinio necessitatis**, sin que el hábito en

---

<sup>58</sup> García Máynez, Eduardo. **Introducción al derecho**. Págs. 37 y 38

cuestión sea sancionado por la autoridad como fuente de obligaciones y facultades. En tal hipótesis, las reglas consuetudinarias carecen de vigencia, a pesar de que en ellas concurren los dos elementos de que habla la doctrina. Por ello estimamos que las costumbres sólo se convierten en derecho vigente cuando es reconocida por el Estado. La aceptación puede ser expresa o tácita; la primera aparece en los textos legales, como ocurre con algunos preceptos de nuestro derecho; prodúcese la segunda cuando los tribunales aplican la regla consuetudinaria a la solución de la controversia de que conocen.

El orden vigente no sólo está integrado por las normas legales y las reglas consuetudinarias que el poder público reconoce y aplica. A él pertenecen asimismo los preceptos de carácter genérico que integran la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas (resoluciones judiciales y administrativas, contratos, testamentos, etc.). La validez de todas estas normas sea general o individual depende siempre de un conjunto de requisitos extrínsecos, establecidos por otras del mismo sistema.<sup>59</sup>

### 1.8.2 Análisis comparativo

Dentro del sistema jurídico guatemalteco, la validez de las normas jurídicas es similar a la del derecho mejicano, cuyo origen legal (su razón suficiente), se encuentra en la carta magna (Constitución Política de la República de Guatemala), que en los artículos: 171 inciso a) y del 174 al 181, en su parte conducente establecen: “**Otras atribuciones del Congreso.** Corresponde también al Congreso: a) Decretar, reformar y derogar las leyes”; “**Iniciativa de ley.** Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.” “**Jerarquía constitucional.** Ninguna ley podrá contrariar las

---

<sup>59</sup> García Máynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho.** Pág. 38

disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas **ipso jure**.” “**Presentación y discusión**. Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.” “**Aprobación, sanción y promulgación**. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.” “**Veto**. Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomando en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente. Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausure sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias”. “**Primacía legislativa**. Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.” “**Vigencia**. La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito

territorial de aplicación.” “ Disposiciones del Congreso. No necesitan de sanción del Ejecutivo las disposiciones del Congreso relativas a su Régimen Interior y las contenidas en los artículos 165 y 170 de esta Constitución”.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo es complementaria a la Constitución Política de la República de Guatemala, y es en ésta donde encontramos otras disposiciones legales con relación a la iniciativa de ley que en los artículos: 109 al 111, en su parte conducente establecen”: **Forma de las iniciativas de ley.** Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en la forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentos que justifique la iniciativa. La presentación de la iniciativa se hará por escrito en hojas numeradas y rubricadas por uno o varios de los ponentes y, además, en forma digital, para que inmediatamente después de que el pleno tome conocimiento de la iniciativa por lectura de la exposición de motivos, se pongan en disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos existentes, para su información y consulta. Si uno o más diputados requieren adicionalmente la impresión de la iniciativa de ley, la Dirección Legislativa deberá proporcionar las copias que fueran solicitadas. El soporte que contenga el formato digital deberá contener etiquetas con la firma de uno o varios de los ponentes y será introducida al sistema electrónico bajo la responsabilidad de la Dirección Legislativa.” **Iniciativa de ley proveniente de los diputados.** Uno o más diputados del Congreso de la República, en ejercicio de sus derechos de iniciativa, pueden presentar Proyectos de Ley. Luego de su conocimiento por el Pleno al tenor del artículo 109 de la presente ley, el diputado ponente si lo solicita hará uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta. Si fueren varios los diputados ponentes, ellos designarán al diputado que exponga tales motivos. Ningún diputado podrá interrumpir al orador o intervenir después de su alocución, salvo si falta al orden o se hacen alusiones personales. Concluida la lectura de la iniciativa o en su caso, finalizada la intervención del

diputado ponente, la propuesta pasará sin más trámite a comisión. Las iniciativas de ley, desde el momento de su recepción en Dirección Legislativa, serán identificadas con el número que en su orden le corresponda, según el registro que para el efecto se lleve, de conformidad con la fecha y la hora de su recepción.” **“Iniciativas de ley provenientes de organismos y personas facultadas.** Las iniciativas de ley que presenten a consideración del Congreso los Organismos Ejecutivos y Judicial, así como las demás instituciones que conforme a la ley tienen este derecho, después de su lectura en el Pleno del Congreso pasarán a la Comisión correspondiente sin necesidad de otros trámites. En las sesiones en que conozcan iniciativas de ley presentadas por el Organismo Ejecutivo, podrá presentarse al Pleno y hacer uso de la palabra el Ministro de Estado respectivo para justificar o explicar la iniciativa. En el caso de los otros órganos del Estado, el Presidente del Congreso, con autorización del pleno, podrá invitar a sus funcionarios de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa.”

Es notoria la similitud doctrinal entre ambos derechos ( mexicano y guatemalteco), según lo manifiesta el autor precitado, la orientación doctrinaria que se sigue es la kelseniana, en consecuencia, en términos generales, podemos afirmar que los supuestos a considerar, para la validez de una norma jurídica, son los siguientes: que sea emitida por el órgano correspondiente, conforme al artículo 171 constitucional, el Congreso de la República de Guatemala; que no haya sido derogada por otras leyes según lo que establece el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial que en su parte conducente establece lo siguiente: **Derogatoria de las leyes.** Las leyes se derogan por leyes posteriores: a) Por declaración expresa de las nuevas leyes; b) Parcialmente por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes; c) Totalmente, porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior; d) Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucional; no sean contradictorias consigo mismas y ni con otras del sistema, para evitar conflictos de oposición contradictoria, cuya solución también

señala la doctrina y nuestro ordenamiento jurídico, que no se desarrolla en este capítulo por no ser importantes para los efectos de la presente tesis.

El autor precitado<sup>60</sup>, afirma que las locuciones **derecho vigente y derecho positivo** suelen ser empleadas como sinónimos.

Y afirma que tal equiparación le parece indebida. No todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente. La vigencia es atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente. La costumbre no aceptada por la autoridad política es derecho positivo, pero carece de validez formal. Y a la inversa: las disposiciones que el legislador crea tienen vigencia en todo caso, mas no siempre son acatadas. La circunstancia de que una ley no sea obedecida, no quita a ésta su vigencia. Desde el punto de vista formal, el precepto que no se cumple sigue en vigor mientras otra ley no lo derogue. Tal principio ha sido consagrado también en la legislación guatemalteca, lo que viene a confirmar la conveniencia de distinguir con pulcritud los términos a que esta sección se refiere.

La posibilidad de que exista un derecho dotado de vigencia, pero desprovisto de eficacia, sólo es admisible en los casos a que acabamos de aludir, o sea, cuando se trata de preceptos jurídicos aislados. Sin dificultad puede aceptarse que una norma elaborada de acuerdo con todos los requisitos que estructuran el proceso legislativo, carezca por completo de positividad. Todo el mundo conoce ejemplos de preceptos formalmente válidos que nunca fueron cumplidos por los particulares ni aplicados por el poder público.

Esta separación entre positividad y validez formal no puede admitirse en relación con todo un sistema jurídico. Un ordenamiento que en ningún caso fuese obedecido

---

<sup>60</sup> García Máynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 38

ni aplicado no estaría en realidad dotado de vigencia. Pues ésta supone, por definición, la existencia del poder político. Derecho vigente es el políticamente reconocido, es decir, el que el Estado crea o aplica por medio de sus órganos. No es posible admitir - en lo que toca a todo un sistema jurídico- el divorcio entre positividad y validez formal. La vigencia de cada ordenamiento tiene una serie de supuestos sociológicos. Y el primero y fundamental es la existencia del Estado.



## CAPÍTULO II

### 2. Teorías de la Reglamentación

#### 2.1 Definiciones doctrinarias

El autor Mario de la Cueva establece que: “Son normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo”.<sup>61</sup>

#### 2.2 Naturaleza jurídica

Las normas sobre las condiciones de trabajo, uno de los elementos de lo que denominamos el “núcleo” del estatuto laboral son la parte esencial del derecho del trabajo, su base y su fin, el espíritu laboral que da vida y sentido al ordenamiento jurídico porque son las normas que según su definición aseguran de manera inmediata y directa la salud y vida del trabajador y le proporcionan un ingreso decoroso.<sup>62</sup>

#### 2.3 Clasificación

El autor Mario de la Cueva al referirse al reglamento de trabajo lo hace como Condiciones de Trabajo.

---

<sup>61</sup> De La Cueva, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. Pág. 266

<sup>62</sup> **Ibid.**

De allí que se desprende la clasificación en el ordenamiento de ellas se hace en consideración a las funciones y finalidades de las normas que contiene siendo la siguiente:

Primera Categoría: es de naturaleza individual, pues se forma con las normas sobre las condiciones que deben aplicarse a cada trabajador, muchas de las cuales se dirigen a la preservación de la salud y la vida.

Segunda Categoría: es de naturaleza colectiva y tiene como objeto la adopción de medidas preventivas de la salud y la vida de los hombres.

La Tercera Categoría: también es de naturaleza colectiva, comprende las prestaciones llamadas sociales, que se disfrutan en forma conjunta, como un centro de recreo, asistencia o una biblioteca.

Para el autor Rafael Entrena Cuesta los reglamentos se clasifican de la forma siguiente:<sup>63</sup>

1.- Atendiendo al sujeto de que procede, a la relación en que se hallan respecto a ley y a su contenido:

1.1 Los Reglamentos podrán ser Estatales, podrán ser dictados según los casos, por el Gobierno; por las comisiones Delegadas del Consejo de Ministros.

1.2 Autónomos, locales o institucionales, en el ámbito local, dentro de los reglamentos Municipales, habrá algunos que serán dictados por el Alcalde Municipal y otros que deriven del Ayuntamiento Municipal en pleno.

---

<sup>63</sup> Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de derecho administrativo**. Págs. 115 y 116.

2. Basándose en la relación existente entre los reglamentos y la Ley, cabe distinguir de una parte los Ejecutivos y los Autónomos o independientes y de otra, entre los normales y los excepcionales, mientras que en los siguientes podemos distinguirlos así:

2.1 Reglamentos Ejecutivos, se limitan a desarrollar los preceptos previamente en una ley formal o acto equiparado a dicha ley, por lo que pueden calificarse como reglamentos **SECUDEN LEGEN**.

2.2 Reglamentos independientes son **PRETEN LEGEN**, se dictan prescindiendo de cualquier ley anterior, y precisamente por su ausencia, para regular relaciones o situaciones que la administración interesa configurar.

3. En razón de su contenido se distinguen en la forma siguiente:

3.1 Internos o de Organización, agotan su eficacia en el ámbito de la propia administración; sin que regulen o repercutan en las relaciones entre aquellas y los particulares o entre los entes públicos. Esa falta de alternabilidad en los reglamentos internos, los ha llevado en más de una ocasión a los autores a negarles la jurisdicción.

3.2 Externos o de Relación

## **2.4 El reglamento**

### **2.4.1 Definición jurídica**

Consiste en normas jurídicas generales que dicta el Organismo Ejecutivo con base en su potestad reglamentaria que le otorga la Constitución Política de la

República. Estas normas desarrollan los preceptos de las leyes ordinarias y se les denominan reglamentos de aplicación, que deben ser cumplidos en situaciones normales. La facultad reglamentaria se encuentra en el artículo 183 literal “a” y “e” de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En situaciones extraordinarias o de emergencia, la función reglamentaria asume características especiales, que permiten al ejecutivo dictar disposiciones extraordinarias y temporales por medio de decretos de emergencia o de calamidad pública, que permiten establecer el orden público, las garantías constitucionales que permite la propia Constitución Política de la República de Guatemala.

#### **2.4.2 Definición doctrinaria**

El diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales<sup>64</sup> indica que el reglamento es toda institución escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que sobre una materia y a falta de ley o para complementarla, dicta un poder administrativo según la autoridad que lo promulga se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza o bando.

Para el tratadista Rafael Entrena Cuenta<sup>65</sup> el reglamento consiste en un acto normativo dictado por la Administración en virtud de su competencia propia.

#### **2.4.3 Naturaleza jurídica**

La naturaleza de la doctrina jurídica - administrativa del reglamento es un problema consistente en determinar si tiene o no-carácter de acto administrativo.

---

<sup>64</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas y sociales**. Pág. 345

<sup>65</sup> Entrena Cuesta, Rafael. **Derecho administrativo I**. Pág. 110

Primero un sector doctrinal lo toma como todo acto de la administración regulado por el Derecho Administrativo, será un acto administrativo, debiendo, en consecuencia, distinguirse dentro de esta clase de actos jurídicos entre los generales reglamentos y los concretos todos los demás.

En una segunda postura puede considerarse prevalente, en cambio, el reglamento, aunque procede de la Administración, no es un acto administrativo. Su lugar sistemático se encuentra, por tanto, siempre y sólo en el campo de las fuentes del Derecho administrativo. Quienes suscriben esta tesis se basan en que, al ser distintos el régimen jurídico de los reglamentos y el de los actos administrativos, sería contrario a los más elementales principios metodológicos la subsunción de ambos bajo una misma categoría jurídica, la del acto administrativo; pues, así obrando, advierten, dicha categoría serviría de cobijo a fenómenos jurídicos diversos y, por tanto, resultaría completamente inservible al carecer de toda significación en cuanto al régimen jurídico a que tales fenómenos se encuentran sometidos.

#### **2.4.4 Fundamento de la potestad reglamentaria**

Al intentar esclarecer las razones por las que la Administración tiene competencia para dictar actos normativos se hace necesario distinguir entre el fundamento histórico, el fundamento lógico y el fundamento jurídico.

##### **2.4.4.1 Fundamento histórico**

Este fundamento se asienta, en el carácter residuario de ésta: el intento de dividir las distintas funciones antes concentradas en el rey entre diversos complejos orgánicos no se llevó a la práctica hasta sus últimas consecuencias, sino que restó

en manos del Poder ejecutivo y, más concretamente, de la Administración, a la que se pretendía atribuir el papel de simple ejecutora de la ley, un residuo de funciones jurisdiccionales y funciones legislativas.

#### **2.4.4.2 Fundamento lógico**

Desde el punto de vista lógico la potestad reglamentaria se explica por la imposibilidad de que el poder legislativo pueda prever todas las contingencias que hayan de surgir en la ejecución de las leyes, e incluso las diversas situaciones en que la Administración pueda encontrarse. De esta forma parece aconsejable que la Administración pueda desarrollar la ley (reglamentos ejecutivos) o regular situaciones no previstas por ella, siempre que no vulnere otras normas del ordenamiento jurídico.

#### **2.4.4.3 Fundamento jurídico**

El fundamento jurídico de la potestad reglamentaria, es el más importante, pues de nada serviría lo expuesto en los dos anteriores apartados si el Derecho Positivo no facultase a la Administración, de forma explícita o implícita, para que dictase reglamentos. En el ordenamiento jurídico positivo, donde se encuentra la respuesta a la cuestión que examinamos, desde el punto de vista ahora contemplado; pues unas veces de forma directa y, otras, indirectamente, en numerosas ocasiones, el Derecho positivo atribuye a la Administración, y, más en concreto, a órganos determinados, la potestad de vincular mediante sus actos con carácter general e indefinidamente a los administrados.

## **2.5 El régimen jurídico de los reglamentos en general**

### **2.5.1 Elementos de los reglamentos en cuantos actos administrativos**

Para la validez del reglamento deberán concurrir todos aquellos elementos que la doctrina, basándose en Derecho positivo y la jurisprudencia, postula con carácter general para los actos administrativos:

1. Deberá ser dictado por un sujeto o ente público, y, dentro de éste, por el órgano al que el ordenamiento jurídico atribuya en cada caso la competencia al respecto.
2. La declaración de voluntad o mandato que constituye su contenido deberá ser posible, lícita y determinado o determinable.
3. Dicha declaración de voluntad deberá ser elaborada con observancia del procedimiento aplicable en cada caso.
4. Para que pueda dictarse un reglamento deberá concurrir la causa predeterminada por el Derecho positivo que habrá de valorarse en forma menos rigurosa e inmediata que si se tratase de un acto no normativo.
5. El reglamento deberá dictarse precisamente para la persecución del fin determinante.
6. Cada reglamento deberá adoptar la forma prescrita por el Derecho vigente: Decreto, si deriva del Jefe del Estado; Orden Ministerial, si procede de un Ministro, etc.

## 2.5.2 Consecuencias de su cumplimiento

1. Si falta alguno de estos elementos, por aplicación de los principios generales observables en materia de nulidad de los actos administrativos, el reglamento será inválido, siendo nulo de pleno derecho.
2. Es de advertir, sin embargo, que hasta el presente la doctrina, salvo raras excepciones, ha mantenido que los reglamentos ilegales son siempre nulos de pleno Derecho en el caso de que a través de ellos se cometa alguna infracción, sin que, por tanto, pueda predicarse de los mismos en ningún momento la mera anulabilidad.

## 2.5.3 Definiciones de reglamento interior de trabajo

El Reglamento Interior de Trabajo dice Augusto Valenzuela Herrera: “Es el conjunto de normas elaborado por el patrono de acuerdo con las leyes, reglamentos, pactos colectivos y contratos vigentes que lo afecten, con el objeto de precisar y regular las normas a que obligadamente se deben sujetar él y sus trabajadores con motivo de la ejecución o prestación concreta del trabajo”.<sup>66</sup>

Para Guillermo Cabanellas, el Reglamento Interno de Trabajo es, “El conjunto de disposiciones que dictadas por el empresario unilateralmente o de acuerdo con los trabajadores a su servicio y con intervención de la autoridad estatal o sin ella, contiene las normas necesarias para el desenvolvimiento efectivo de la prestación laboral al fijar las líneas generales de los servicios laborales y el modo de ejecutar las tareas”.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Valenzuela Herrera, Agosto. **Derecho laboral**. Pág. 58

<sup>67</sup> Cabanellas, Guillermo, **Derecho laboral normativo**. Pág. 458

El autor Alfredo J. Ruprecht, define el Reglamento de Empresa como: “El conjunto sistemático de normas laborales dictadas por el empresario, con o sin intervención de los trabajadores, para el ordenamiento del régimen interior de un establecimiento”.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ruprecht, Alfredo J. **Derecho colectivo de trabajo**. Pág. 258



## **CAPÍTULO III**

### **3. Trabajadores del Estado**

#### **3.1 El servicio civil en Guatemala**

Cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público tiene serias limitaciones. No existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo. Asimismo, existen varias categorías de empleados las cuales no están todas incluidas en los listados de plazas autorizadas. El resultado es que las estimaciones del nivel de empleo en el sector público varían dependiendo del rango o cantidad de instituciones incluidas, categorías de empleos cubiertas y si se utiliza la cantidad de plazas autorizadas o la cantidad de plazas ocupadas como base para hacer una estimación, el caso de los bomberos voluntarios no es la excepción. Existe una negativa inexplicable por parte de algunas autoridades a proporcionar información al respecto, no obstante pedírselas por escrito, en más de una oportunidad.

La condición de los empleados queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados. En la administración pública guatemalteca los empleados permanentes están asignados a la categoría presupuestaria 011. La segunda categoría incluye a los empleados por contrato. Usualmente, éstos son individuos contratados para proyectos a plazo definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo. Estos empleados están asignados en la categoría presupuestaria 022. Las dos categorías, 011 y 022,

representan la mayor parte de los empleos gubernamentales y son las categorías para las cuales existe la mayor cantidad de información confiable, ya que el pago de los salarios de estas categorías se procesa en el Ministerio de Finanzas, donde se centraliza la emisión de la nómina del Organismo Ejecutivo. En el caso de los bomberos voluntarios no pudimos cuantificar tales categorías por el hermetismo manifestado por algunos de sus autoridades.

Existe una tercera categoría de empleados “temporales” contratados por hora, la 041 (planillas de jornales). La mayoría de estos trabajadores son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas y en hospitales. No obstante, aparentemente son empleados temporales, muchos han ocupado sus plazas en forma continua durante varios años. No tienen derecho a todas las prestaciones concedidas a los empleados permanentes. Es difícil poder determinar la cantidad de esta clase de empleados, en parte porque la cantidad puede fluctuar considerablemente de acuerdo con la temporada y también porque no existe una fuente centralizada de información sobre esta clase de empleados.

La cuarta categoría es la 029. Esta categoría fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados públicos. En la práctica suelen haber profesionales bajo esta categoría ejerciendo labores permanentes. Esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada Ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la oficina de Servicio Civil como en el caso de los empleados bajo los reglones 011 y 022. Sin embargo, los contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos. En tanto que los empleados incluidos en el reglón 029 representan una fracción reducida de la cantidad total de empleados, este reglón ha crecido significativamente desde su inicio. Estos empleados no tienen los mismos derechos a las prestaciones a que

tienen derecho los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios. De acuerdo a la Ley de Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública las personas contratadas bajo este reglón no tienen calidad de funcionarios o servidores públicos.

La Ley de Servicio Civil contempla los fundamentos y principios filosóficos del sistema, las normas básicas y estructura técnico-administrativa para su operación, designando a la Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC- como ente responsable de velar por su adecuada aplicación.

La actual Constitución Política de República (en vigor desde el 14 de enero de 1986) respetó y amplió los derechos de los trabajadores, al incluir en su texto lo referente a los Trabajadores del Estado, ratificando que la Ley de Servicio Civil es la que rige las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, excepto en los casos de aquellas instituciones que posean su propio régimen de personal.

Las relaciones laborales están reguladas por el Código de Trabajo Decreto 14-41 del Congreso de la República y los Tribunales de Trabajo. El Código de Trabajo regula las relaciones laborales en los sectores públicos y privados.

### **3.1.1 Análisis del marco legal**

Existen grupos de leyes que regulan el Servicio Civil guatemalteco: Las leyes básicas y generales; las que regulan aspectos referentes a diversas acciones de personal; y otras leyes relacionadas.

Leyes Básicas:

1. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos del 107 al 117.  
En ella se establece que los trabajadores del Estado están al servicio de la

administración pública y nunca de partido político, grupo u organización. Establece que las entidades descentralizadas regirían sus relaciones de trabajo con el personal a su servicio por las leyes laborales comunes. Regula las cuestiones relacionadas con la jubilación, régimen de seguridad social e indemnización. Se reconoce el derecho a huelga de los trabajadores del estado y la opción al régimen de clases pasivas.

2. La Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República, regula lo referente a la organización y las funciones de los órganos Directores del Servicio Civil guatemalteco. Hace una clasificación del servicio público, establece las bases de la selección del personal, los exámenes, nombramientos, períodos de prueba, ascensos permutas y traslados. También establece los derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos. Regula lo referente al régimen de salarios, disciplinario y de despido para los servidores públicos. Esta ley será objeto de un análisis extensivo e intensivo en el presente capítulo dada su importancia en esta investigación
3. Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto No. 11-73, en vigencia a partir del 1 de enero de 1974. Su objetivo es establecer un sistema de remuneración justa y decorosa para los servidores públicos, sobre la base de un sistema de clasificación de puestos. No posee reglamento propio.
4. Ley de Clases Pasivas del Estado. Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, en vigencia a partir del 1 de enero de 1989. Su objetivo es crear y mantener un sistema provisional para trabajadores civiles del Estado. El sistema establece los porcentajes de contribución (entre 9 y 15 %) que obligatoriamente deben aportar los empleados públicos que laboran en los Organismos Legislativo y Ejecutivo, sobre la base del monto total de sus ingresos mensuales – salario inicial y ordinario, complemento salarial,

escalafón y bonificación de emergencia-. Los derechos que la ley otorga son pensiones por: jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y especiales. La ley dispone de reglamento aprobado por Acuerdo Gubernativo 120-88, publicado el 6 de enero de 1989.

5. Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto Número 49-99 del Congreso de la República. Su objetivo principal es normar el personal del Organismo Judicial para garantizar su adecuado y eficiente desempeño, es también aplicable a Jueces y Magistrados. Establece el sistema de ingresos y ascensos al Organismo Judicial, los derechos deberes y obligaciones de los empleados y funcionarios del Organismo Judicial. Asimismo, el régimen de salarios y prestaciones, jornadas y descansos.
6. Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos. Decreto Número 8-97 del Congreso de la República. Con esta ley quedan obligados todos los funcionarios y empleados del Estado a presentar a la Contraloría de Cuentas la declaración de todos sus bienes y deudas.
7. Código de Trabajo, Decreto Número 14-41 del Congreso de la República, regula los derechos de patronos y trabajadores. En esta ley se establecen las normas legales referentes a la contratación de personal incluyendo: contratos, salarios, jornadas de trabajo, contratación de personal extranjero, prestaciones y beneficios, obligaciones del patrono y lo relativo a los sindicatos.
8. La principal obligación del patrono es retribuir al empleado un sueldo en virtud del cumplimiento del contrato de trabajo o de la relación laboral vigente. El patrono también debe asegurarse de establecer condiciones de trabajo o de la relación laboral vigente. El patrono también debe asegurarse de establecer condiciones de trabajo adecuadas en la empresa y ser equitativo

en la remuneración de los empleados. El patrono debe llevar libros y controles de planillas del personal separando los salarios ordinarios y extraordinarios.

9. De acuerdo a la legislación, el trabajador tiene derecho a la libre elección del trabajo; también tiene derecho de libre sindicalización. Los principales beneficios laborales incluyen: a) Un día de descanso remunerado por cada semana de trabajo; b) Quince días de vacaciones anuales pagadas por cada año trabajado; c) Aguinaldo equivalente a un salario mensual por cada año laborado. Según la Constitución Política de la República las Entidades Descentralizadas del Estado se regirán bajo esta ley.

#### Leyes Complementarias:

1. Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República.
2. Normas y procedimientos de administración de personal. Acuerdo gubernativo No. 1222-88, publicado el 20 de enero de 1989.
3. Plan de Clasificación de Puestos. Acuerdo Gubernativo No. 9-91, modificado el Acuerdo Gubernativo No. 682-92, publicado el 21 de agosto de 1992.
4. Escala de salarios. Acuerdo Gubernativo No. 598-92, en vigencia desde el 1 de julio de 1992.
5. Ley de Consolidación salarial, Decreto Número 59-95 del Congreso de la República.
6. Bonificación profesional. Fijada en 1995 y modificada mediante Acuerdo No. 741-92, en vigor desde el 1 de julio de 1992.

Otras bonificaciones:

1. Bono Vacacional (Acuerdo Gubernativo No. 642-89 modificado por el Acuerdo No. 742-92, publicado el 2 de septiembre de 1992).
2. Bono Catorce, pago anual de un mes de salario (sin modificaciones).
3. Bono por antigüedad, para trabajadores del Organismo Ejecutivo.
4. Incremento salarial del 4 % como bonificación incentivo.

Dispersión de Leyes:

En forma provisional puede concluirse que, no obstante existe una Ley marco de Servicio Civil, hay una dispersión de leyes que incluso rebasan el contenido de la misma ley, Esta situación provoca que existan contradicciones entre lo que una ley posterior regula, reforma, modifica o sustituye respecto a la anterior. Este fenómeno tiene incidencia directa en el fenómeno, estudiado, y constituye una de las premisas fundamentales en nuestra conclusión final respecto de la hipótesis planteada.

Por otra parte, la estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la calidad en el servicio. No existen sistemas adecuados de determinación de funciones y atribuciones, fijación de metas y objetivos a los empleados; retroalimentación sobre la base de la labor efectuada ni sistemas de evaluación del desempeño. En consecuencia, se paga igual a quienes cumplen efectivamente sus atribuciones y a los que no, generando incentivos perversos en lugar de incentivos correctos y alineados con los objetivos del sistema y de las instituciones. La primera parte de este párrafo lo suple adecuadamente la

Escuela de Bomberos Voluntarios, sin embargo los ascensos en términos generales no implican incentivos correctos.

Lo común es que las leyes clasificadas como básicas, complementarias y otras especifiquen qué se puede autorizar pero no cómo deben llevarse a cabo los procedimientos. Además de ello, tales leyes se contradicen en algunas ocasiones, pues en tanto que una concede un derecho o una obligación al servidor público, otra lo disminuye, elimina, amplía o tergiversa. En todos los casos, salvo algunas excepciones, las leyes están vigentes no obstante que la posterior derogó tácitamente lo de la anterior, aplicándose lo que disponga el Jefe de Personal, su asesor jurídico y a veces en última instancia la opinión de ONSEC. El caso de los Bomberos Voluntarios sujeto a estudio es un clásico ejemplo de esta afirmación, con la variable que no obstante que su relación laboral esta regulada por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento las decisiones la toma la comandancia sin un procedimiento legal preestablecido, violándose con ello el derecho de defensa y del debido proceso.

Procedimiento de Despido: Con base en la Ley de Servicio Civil, el proceso legal que se sigue para destituir a un empleado que incurre en las causas que facultan a la Autoridad Nominadora para destituirlo, aparenta sencillez. La realidad es distinta debido a la centralización del sistema y por lo tanto la autoridad nominadora es la única facultada para nombrar y por tanto a despedir. La Ley establece el procedimiento general de despido y determina los pasos a seguir por el empleado para impugnar la resolución que se emite, ante la Junta Nacional de Servicio Civil, prestándola a través del Director de ONSEC. Los fallos de la Junta Nacional son apelables y el servidor puede acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, aplicando no sólo las disposiciones de la Ley, sino también las normas del procedimiento ordinario de trabajo.

### 3.2 Definición doctrinaria

El servidor público se introduce a la potencialidad de oportunidades administrativas, como lo podrían ser, el acceder a un ascenso de puesto, o bien, a ser beneficiado con reconocimientos económicos sociales; ello en la medida en que vaya adquiriendo, fundamentalmente, experiencia, capacitación y profesionalización en la función pública y así, por supuesto, lo ofrezca el ordenamiento jurídico a que se encuentra sujeto.

El autor Miguel Sánchez Morón<sup>69</sup> ha establecido que en la Administración tradicional la carrera de funcionario, rígidamente reglamentada, constituía una garantía y una compensación de su identificación permanente con el Estado.

La carrera administrativa tiene como finalidad regular, por medio de concurso de antecedentes o de oposición, los ascensos y nombramientos del personal, con excepción de los cargos denominados como de confianza.

Bajo de la denominación de funcionarios o empleados públicos, el autor guatemalteco Hugo Calderón, dentro del título de servicio civil, define al elemento subjetivo, trabajador del estado, en los términos siguientes: “Que es el vínculo jurídico- laboral que une al Estado con los particulares, que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que inician en el ejercicio del cargo hasta la entrega del mismo.”<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Sánchez Morón, Miguel. **Derecho de la función pública**. Pág. 138

<sup>70</sup> Calderón Morales, Hugo H., **Derecho administrativo I**, Pág.263

### 3.2.1 Modalidades de la carrera administrativa

El autor Sánchez Morón<sup>71</sup> precitado, afirma que las modalidades de la carrera administrativa son las que han contribuido a diferenciar dos sistemas prototipo del empleo público. En primer lugar, se identifica claramente el sistema de carrera, que se funda en la existencia de categorías personales jerarquizadas, a las que se accede por antigüedad, por méritos o por ambos factores. En segundo lugar se establece el sistema de puestos de trabajo, por el cual, éstos se asignarían a los mejores servidores a través de procedimientos formalizados de selección o sin ellos, con independencia de su antigüedad o posición en el escalafón.

También podemos mencionar que en ambas modalidades de carrera administrativa se desarrollan los cambios de personal que pueden ser en dos sentidos. En el primero, se encuentra en función de cambios que operan sin que esto genere una afectación en la categoría o función de conformidad con lo que establece la Ley de Servicio Civil de la República de Guatemala. En este sentido la Ley de Servicio Civil regula lo relativo a traslados y permutas.

El traslado es un movimiento de servidores públicos que no implica un cambio en la clasificación de un puesto, esto implica que un jefe inmediato puede solicitar que se le cambie a un servidor público sin que esto conlleve un demérito de los derechos de los servidores públicos.

La permuta o intercambio es igual que el traslado, no genera un cambio de clasificación de puesto y se produce a solicitud de jefaturas de dos servidores públicos que ocupen puestos de la misma categoría, puede operar entre dos instancias dentro de la administración pública.

---

<sup>71</sup> Sánchez Morón, Miguel. **Derecho de la función pública**. Pág. 139

En segundo lugar también puede mencionarse dos figuras en las que se opera un cambio en la clasificación de un puesto, que podrían incluso conllevar a un nivel salarial mayor. Estas figuras son la reasignación y la reclasificación.

La reasignación se lleva a cabo con motivo de haber experimentado el servidor público una variación sustancial y permanente en las tareas y niveles de responsabilidad que conforma su puesto, producto de las modificaciones en los objetivos y proceso de trabajo del lugar donde se ubica. Este proceso administrativo tiene por objeto verificar que los cambios se hayan consolidado debidamente por lo que debe de mediar un período de prueba de tres meses consecutivos como lo establece la Ley de Servicio Civil.

La reclasificación de puesto es el acto mediante el cual, lo que rectifica es la clasificación de un puesto, es decir, que la reclasificación no opera por haber experimentado una variación sustancial y permanente en las tareas y niveles de responsabilidad o producto de las modificaciones en los objetivos y procesos de trabajo.

### **3.3 Definición legal**

Esta definición está establecida en la Ley de Servicio Civil de Guatemala, Decreto 1748, la que en el Artículo 4. en su parte conducente establece: “Servidor Público. Se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vinculo legalmente establecido. Mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración pública”.

### **3.4 Normas que los regulan**

Las normas que regulan las relaciones servidor público patrono son:

Como ya indicamos al inicio de este capítulo, la Constitución Política de la República de Guatemala, en los Artículos del 107 al 117, establece cuales son las formas de regir las relaciones entre el Estado de Guatemala y la Administración Pública, las relaciones que existen entre las entidades descentralizadas o autónomas, su prohibición de ejercer más de un cargo público, la cobertura en salud de que gozan los trabajadores del Estado del servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la forma de regulación del derecho de Huelga y por último que todo empleado que haya prestado sus servicios al Estado de Guatemala, tiene derecho a optar al plan de clases pasivas o plan de retiro o Jubilación como también es conocido.

La Ley de Servicio Civil decreto Legislativo 1748 es la ley específica que establece como debe ser la relación servidor público en torno a la Administración Pública, en esta ley se especifica la forma de contratación de los trabajadores, la forma de suspensiones que pueden dárseles a los trabajadores, los días de asueto, sus derechos y obligaciones como trabajadores del Estado que son, los procedimientos administrativos en caso de despido todo lo anteriormente enunciado se desarrollará en los párrafos siguientes.

Esta ley está contenida en el decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala y entró en vigencia el uno de enero de mil novecientos sesenta y nueve.

De la lectura de su parte considerativa, como ya lo indicamos anteriormente, puede deducirse que la ley en referencia pretende desarrollar los principios contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y regular las relaciones de la administración pública con sus trabajadores. Hay que tomar en

cuenta que esta parte de la ley hace referencia a los artículos del 117 al 122 de la Constitución de la República de Guatemala que entró en vigencia el cinco de mayo de 1966, (se le denomina como Constitución de 1965, por ser ese año en que fue decretada y promulgada, sin embargo debe aclararse, que las disposiciones transitorias de la misma iniciaron la vigencia el 16 de septiembre de 1965, se ahí su nombre), por lo que desde el punto de vista técnico, con la entrada a la vigencia de la actual Constitución (la de 1985), la ley en referencia ha sufrido modificaciones de fondo y forma dada la jerarquía legal que existe entre una norma constitucional y una ordinaria. Los cambios que merece destacar son los siguientes: mejora el monto de la indemnización, reconoce el Derecho de Huelga, la jubilación, la opción al régimen de clases pasivas y el derecho a huelga de los empleados públicos.

Otra pretensión de la ley en referencia es la establecer mejoras en la administración pública estableciendo un sistema técnico, armónico, dinámico y efectivo del personal a su servicio.

En el tercer considerando se establece los objetivos de la ley, mismo que plantea como un deber ser en la forma siguiente: garantizar a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos; afirma y protege la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establece que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones eficiencia y antigüedad, corresponde igual salario; estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la Administración Pública, mediante la eliminación de los factores de preferencia puramente personal en los nombramientos, ascensos y despidos; propiciar que la Administración Pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicio personales; reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y derechos especiales.

La división técnica del cuerpo normativo está planteada en títulos y capítulos en la forma siguiente: el título uno contiene las disposiciones generales y en su artículo uno se establece que esta ley es de orden público y que los derechos que consigna son garantías mínimas e irrenunciables susceptibles de ser mejoradas. En el artículo dos se establece que el propósito de esta ley es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores. En el artículo tres se establecen los principios fundamentales de esta ley los cuales pretenden desarrollar la parte considerativa ya citada. En el artículo cuatro se define para los efectos de esta ley al servidor público en la forma siguiente: “Persona individual que ocupe un puesto en la administración pública en virtud del nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración pública.” En los subsiguientes artículos se establecen las fuentes supletorias, la exención de impuestos y la preferencia en emplear a guatemaltecos.

En el título segundo se hace referencia a la organización estableciéndose que la organización suprema la corresponde al Presidente de la República. Y los órganos superiores encargados de la aplicación de esta ley, son en su orden los siguientes:

1. Junta Nacional de Servicio Civil.
2. Oficina Nacional de Servicio Civil.

La Junta Nacional de Servicio Civil se integra con tres miembros titulares y dos suplentes designados por el Presidente de la República para un periodo de tres años. En los artículos de este capítulo el segundo se establece lo relativo a las ausencias y vacancias, su organización, calidades e impedimentos para hacer miembros la Junta Nacional de Servicio Civil. En este capítulo se regula lo referente a las dietas, el carácter de sus resoluciones, los deberes y atribuciones de

la Junta Nacional de Servicio Civil y lo relativo al secretario de esta junta y sus atribuciones.

El capítulo tercero de la ley en referencia desarrolla la figura de la Oficina Nacional del Servicio Civil y la define como el órgano ejecutivo encargado de esta ley así como su integración; el nombramiento del director y subdirector y los requisitos para optar a este cargo; también regulan los impedimentos deberes del director y subdirector. En este capítulo se instituye que el director es el jefe administrativo de la Oficina Nacional de Servicio Civil, encargado de dirigir las actividades técnicas y administrativas y supervisar a todo el personal y en el artículo veintisiete se establece el deber de éste de elaborar los proyectos de reglamento que sean necesarios para la ejecución de esta ley, el que deberá someterse ante la Junta Nacional de Servicio Civil para su aprobación; una vez aprobada por esta instancia, el director someterá el proyecto ante el Presidente de la República para su promulgación. Igual procedimiento se establece para la enmienda de los reglamentos.

En el artículo veintiocho de esta ley se establece que todo reglamento de personal, dentro de cualquier dependencia del Estado afectado por esta ley, debe ser sometido al director de Servicio Civil y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil para poder ser implantado. Se declara que es **nulo ipso jure** toda norma que no cumpla con este requisito. En este mismo capítulo, el tercero, se establece como autoridades nominadoras a las siguientes:

1. Al Presidente de la República;
2. A los Ministros de Estado;
3. A funcionarios y otros servidores públicos.

En el título tercero capítulo único se establece la clasificación del Servicio Público en tres grandes categorías que son las siguientes:

1. Servicio Exento;
2. Servicio sin Oposición;
3. Servicio por Oposición.

Se establecen los cargos comprendidos en cada categoría.

En el título cuarto capítulo único, se desarrolla lo relativo a la clasificación de puestos. En este apartado se establece la obligación de elaborar un plan de clasificación que determine los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos por oposición y sin oposición y agrupa dichos puestos en clases. También se establecen las prohibiciones de promover a servidores públicos, sin que exista previamente la respectiva clase escalafonaria, abolir clases escalafonarias, o puestos con el objeto de despedir a servidor público; promover a servidores sin llenar los requisitos de esta ley, así como bajarlos de clase y todo acto u omisión que implique violación a los procedimientos establecidos en esta ley y su reglamento.

Finalmente se otorga el derecho de revisión y apelación a todo servidor público que se sienta afectado por cualquier asignación o reasignación a un puesto, así como la obligación de notificar las asignaciones o reasignaciones de cualquier puesto o la creación de nuevas plazas.

En el título quinto se establece lo relativo a la selección de personal. En el capítulo uno lo relativo al ingreso al Servicio por Oposición. En el capítulo dos los exámenes; el examen de credenciales; la solicitud de admisión; el puntaje mínimo que se quiera

para ser candidato elegible; el plazo para ser notificado de los exámenes; y el establecimiento de registros de ingreso.

En el capítulo tercero se establece lo referente a nombramientos, en este apartado se establece lo relativo a las vacantes y certificación de elegibles; la selección de candidatos por parte de entidad nominadora; cómo deberá procederse en caso de inexistencia o insuficiencia de candidatos elegibles; lo relativo a nombramientos y a la nulidad de los nombramientos y responsabilidad de los funcionarios que autorizan los mismos.

En el capítulo cuarto se regula lo que se refiere al periodo de prueba, estableciéndose un máximo de seis meses para los nuevos servidores y de tres meses para los casos de ascenso. Se establece también la facultad de la autoridad nominadora y del director de la Oficina Nacional de Servicio Civil para separar del cargo a un empleado que se considere inepto y no cumpla sus deberes satisfactoriamente. Asimismo se otorga la facultad para evaluar la conducta y rendimiento del empleado dentro de este periodo de prueba, para determinar la conveniencia o inconveniencia de que el servidor continúe en el puesto.

En el capítulo quinto se desarrolla lo relativo a los ascensos. En el artículo cincuenta y siete de esta ley se le denomina promoción y se define la misma en la forma siguiente: “Promoción o ascenso es el acto por el cual el servidor público pasa a desempeñar un puesto de grado o clase superior, con la aprobación de la Oficina Nacional de Servicio Civil.” En este mismo artículo se establece los requisitos para la promoción y las autoridades facultadas para la misma y se declara la nulidad de toda promoción que se haga sin llenar las formalidades establecidas en esta ley y sus reglamentos. Se establece también los ascensos temporales.

En el capítulo sexto se regula las permutas y traslados. En el artículo cincuenta y nueve se establece que las permutas solo proceden entre servidores que ocupen

puestos de igual clase y pueden ser acordadas por la autoridad nominadora respectiva, con anuencia de los interesados.

En cuanto a los traslados se establece que pueden ser a solicitud del interesado o cuando se compruebe incapacidad o deficiencia de un servidor en el desempeño de un puesto. En el segundo caso cabe apelación ante la junta nacional de servicio civil y se fija un plazo dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo respectivo.

El título sexto contiene en un único capítulo los derechos, obligaciones y las prohibiciones de los servidores públicos. Se establece que los servicios por oposición gozan de los derechos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el texto de esta ley y además de los siguientes:

1. A no ser removidos de sus puestos a menos que incurran en las causales de despido, debidamente comprobadas y previstas en esta ley.
2. Gozar de un periodo anual de vacaciones renumeradas de 20 días hábiles después de cada año de servicios continuos.
3. Treinta días a los servidores públicos expuestos a riesgo.
4. Licencias sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudio, adiestramiento, y otras causas de conformidad con el reglamento respectivo.
5. Enterarse de sus calificaciones periódicas de sus servicios.
6. Recibir en la primera quincena de cada año un aguinaldo en efectivo que se liquidará con forme a la ley y reglamento respectivo.

7. Recibir indemnización por supresión de puesto o despido injustificado directo o indirecto, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzaren a un año a la parte proporcional. Para este afecto se calcula el promedio de los sueldos devengados en los últimos seis meses, este derecho en ningún caso excederá de cinco sueldos. Modificado por la Constitución de 1985, se amplió a 10 mese de salario.
8. Gozar del régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley respectiva.
9. Recibir un subsidió familiar cuando las condiciones fiscales lo permitan.
10. Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y sueldo mediante la comprobación de eficiencia y méritos.
11. Un salario justo que le permita una existencia decorosa.
12. A un descanso forzoso de 30 días antes del parto y 45 días después.

En el artículo sesenta y dos de esta ley se comprenden por extensión, al Servicio sin Oposición con excepción en lo previsto en los numerales siete y diez respectivamente.

En el Artículo sesenta y tres se reconoce el derecho de asociación. “Haciendo la salvedad que es para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales. Se prohíbe a estas asociaciones participar en actividades políticas y se prohíbe la huelga también. También fue modificado por la Constitución de 1985, en la que si se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores del Estado.

En el artículo sesenta y cuatro se establecen las obligaciones de los servidores públicos en la forma siguiente:

1. Acatar y defender la Constitución de la República.
2. Cumplir y velar por que se cumpla esta ley y sus reglamentos.
3. Acatar órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos.
4. Guardar discreción, en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes reglamentos o instrucciones especiales se requiera reserva.
5. Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos al público, jefes, compañeros, cuidar de su apariencia personal y tramitar con prontitud, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia.
6. Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley la moral y las buenas costumbres.
7. Asistir puntualmente a sus labores.
8. Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones.
9. Aportar iniciativa e interés en la dependencia en la que sirva.
10. Atender requerimientos y presentar los documentos e informes que la junta o la oficina nacional de servicio civil le solicite.

En el artículo sesenta y cinco se establecen prohibiciones generales y son las siguientes:

1. Discriminar por motivos de orden político, social, religioso, racial o de sexo que perjudiquen o favorezcan a los servidores públicos o aspirantes a ingresar al servicio público.
2. Obligar a subalternos a que se dediquen a actividades políticas dentro o fuera de su función como servidores públicos.

El artículo sesenta y seis contiene prohibiciones especiales como las siguientes:

1. Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensa de sus subalternos o de los particulares.
2. Ejecutar lo contenido en el inciso anterior con el fin de obtener nombramientos aumento de salario promoción u otra ventaja.
3. Solicitar o recoger directa o indirectamente contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo excepciones calificadas que establezcan los reglamentos.
4. Hacer propaganda de índole política durante y en el lugar de trabajo.
5. Tomar en cuenta la filiación política para atender gestiones.
6. Coartar directa o indirectamente la facultad de sufragio, no desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado con excepciones de los que presten servicios de docencia y servicios de salud siempre que los horarios sean compatibles.

En el título séptimo, capítulo único se norma lo relativo a las jornadas y descansos, regulándose que la misma no podrá ser menor de cuarenta horas ni

exceder de cuarenta y cuatro horas semanales. Y se refiere al reglamento para fijar lo relativo a la jornada diaria, nocturna y mixta.

En el artículo sesenta y ocho de la ley se estipula como mínimo un día de descanso remunerado después de una semana ordinaria de trabajo.

En el artículo sesenta y nueve se enumeran los días de asueto.

En el título octavo, capítulo uno, se regula el régimen de salario. Se establece el principio de equidad del salario y el de igualdad del mismo. Se estipula lo relativo a un plan de salarios para empleados y funcionarios comprendidos en los servicios por oposición y sin oposición, indicando que el director formulará una escala por cada clase de puestos, con remuneraciones mínimas y máximas y las intermedias que se estime apropiadas. Se establecen principios para el cálculo de los mismos y la revisión de salarios por lo menos cada cuatro años para determinar si amerita algún cambio.

En el artículo setenta y dos se regula la vigencia del plan de salarios y se ordena promover por conducto del Presidente de la República la ley de salarios para toda clase de puestos en los servicios de oposición y sin oposición.

Finalmente en el artículo setenta y tres se establece la obligación de las autoridades nominadoras de evaluar por lo menos una vez al año a los servidores públicos bajo su supervisión con el fin de recomendar ascensos, adiestramientos e incremento de salarios.

En el título noveno, capítulo uno se regula el régimen disciplinario. En el artículo setenta y cuatro se establecen cuatro clases de sanciones conforme al tipo de falta en la forma siguiente:

1. Amonestación verbal.
2. Amonestación escrita.
3. La suspensión del trabajo sin goce de salario hasta un máximo de treinta días.
4. La suspensión del trabajo sin goce de sueldo, procederá también en los casos de detención y prisión provisional.

En el artículo setenta y cinco se instituye los efectos de las sanciones, estableciéndose que las mismas no implican pérdidas de los derechos establecidos en la presente ley.

En cuanto al régimen de despido se regula, que los servidores públicos de los puestos de oposición y sin oposición, pueden ser destituidos de sus puestos si incurren en causal de despido debidamente comprobadas y se establece doce causales.

En el artículo setenta y siete se regula que todo despido justificado se hará sin responsabilidad para el Estado y para la autoridad nominadora y hace perder al servido público todos los derechos que le concede la ley y los reglamentos.

En el artículo setenta y ocho se establece la rehabilitación y se regula un plazo de tres años contados a la fecha de la comisión del despido para poder reingresar al servicio civil.

En el artículo setenta y nueve se reglamenta lo relativo al procedimiento de despido.

En el capítulo tercero se establece la impugnación de resoluciones y su procedimiento. Las cuales deberán sustanciarse por escrito ante el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro de un plazo de tres días a partir de la notificación de la resolución. Después de presentado el escrito el Director dará cuenta a la Junta Nacional de Servicio Civil en un término de treinta días.

En el artículo ochenta y uno se estatuyen los efectos de las resoluciones.

El artículo ochenta y dos se norma la supresión de puestos, y regula que la remoción de servidores públicos en casos en que se considere necesaria la supresión de puestos por reducción forzosa de servicios por falta de fondos o reducción de personal por reorganización previo dictamen favorable de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El artículo ochenta y tres establece la reinstalación de los servidores públicos la cual genera una nueva relación de trabajo, pero deja a salvo los derechos adquiridos con anterioridad.

En el artículo ochenta y cuatro se establece la cesación definitiva de funciones de los servidores públicos en el servicio por oposición, que produce en los casos siguientes:

1. Por renuncia del servidor público.
2. Por destitución o remoción.
3. Por invalidez, cuando fuere absoluta.
4. Por jubilación, de conformidad con la ley.

En el título décimo, capítulo único, se norma lo relativo a las relaciones del Magisterio Nacional con el Estado, con sus puestos cubiertos por el Decreto número 1485 que se considera una ley complementaria a esta ley.

En el título undécimo, capítulo único, se regulan las disposiciones complementarias y en el artículo ochenta y seis quedan establecidas las prohibiciones, en la forma siguiente:

1. Tramitar solicitudes de empleo en forma distinta de las previstas en esta ley.
2. Sugerir cuestionario o formulario relativo a materias de personal información sobre la afiliación u opinión política, social o religiosa de un solicitante de empleo.
3. Permitir, iniciar, o ejercer presión o discriminación, en contra o a favor de un solicitante de empleo, de candidato ya incluido en alguna lista, o de un servidor público.
4. Queda también prohibido a toda persona, oponerse a la aplicación imparcial de la presente ley o de sus reglamentos.

En su artículo ochenta y siete se establece el término de prescripción de todas las acciones o derechos provenientes de la presente ley o de sus reglamentos, prescripción que se fija en el término máximo de tres meses.

En el artículo ochenta y ocho establece que la interrupción de la prescripción solo opera con la presentación de la respectiva gestión, por escrito ante la Junta Nacional de Servicio Civil.

En el artículo ochenta y nueve se define el concepto de las faltas, en la forma siguiente: son todas las infracciones por acción u omisión que cometa cualquier persona contra las disposiciones de la presente ley, y son las siguientes:

1. Multa de veinte a cien quetzales, suspensión o destitución en casos graves, previa audiencia de la Junta Nacional de Servicio Civil.
2. Multa de diez a cincuenta quetzales, si a juicio de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social la acción o la omisión tiene carácter de falta.
3. Para los efectos de las faltas y de sus sanciones penales se debe estar a lo dispuesto en los artículos 269, 270, 271, 415 y siguientes del Código de Trabajo.

En el artículo noventa se establece cambio de clasificación que estando en servicio activo pasen, sin perder su relación laboral, a formar parte de los servicios exentos o sin oposición.

En el artículo noventa y uno establece lo relativo al servicio exento.

En el artículo noventa y dos se refiere a los trabajadores por planilla, los cuales se regirán por un reglamento especial.

En el artículo noventa y tres se regula lo relativo a los derechos post-mortem, en el cual en caso de muerte del servidor público, la familia tiene el derecho al pago de los funerales de éste; este derecho en ningún caso excederá de cinco meses, que se podrá pagar por mensualidades de conformidad con el reglamento respectivo.

En el artículo noventa y cuatro se estatuye la relación de los miembros del ejército a los cuales no les es aplicable la presente ley.

En el título duodécimo, capítulo único, se establecen las disposiciones transitorias.

En su artículo numeral romanos uno se establece la situación jurídica de los servidores públicos con puestos en el servicio por oposición.

En el inciso dos se regulan la vigencia del Plan de Clasificación de la Escala de Salarios.

En el inciso tres se establece la integración de la Primera Junta Nacional de Servicio Civil, la que si integrará treinta días después a la entrada en vigencia de esta ley.

En su numeral romanos cuatro se estatuye que el primer director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, deberá ser nombrado por el Presidente de la República, treinta días posteriores a la vigencia de esta ley.

En el inciso cinco se establece que dentro de los dos años, contados de la fecha de vigencia de la ley, la Oficina Nacional de Servicio Civil debe presentar al Organismo Ejecutivo los estudios actuariales para resolver adecuadamente el problema de las Clases Pasivas.

En el inciso seis, se fija los límites al ámbito de validez de esta ley, y se ordena que de conformidad con el artículo 117 de la Constitución (se refiere a la de 1965), los Organismos Legislativos y Judicial, así como de las municipalidades y demás entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, que en sus leyes especiales tengan contempladas las relaciones de trabajo con sus servidores, con iguales o mayores prestaciones que las establecidas en esta ley, se continuarán rigiendo por esas mismas leyes.

En el inciso siete se regula la aplicación progresiva de la aplicación de esta ley, la cual debe ser revisada cuatro años después de su entrada en vigencia.

En el inciso ocho se estatuye que el Organismo Ejecutivo fijará por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Actualmente Ministerio de Finanzas), un proyecto de Presupuesto General de Gastos del Estado. En el inciso nueve se ordena la derogación del Decreto Presidencial número 584 de fecha 29 de febrero de 1956.

En el inciso diez se fija la vigencia de la ley, que será a partir del uno de enero de mil novecientos sesenta y nueve.

### **3.5 Derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado**

Los servidores públicos como trabajadores del Estado tiene derechos funcionales que son: aquellos que corresponden a la condición de funcionario, los que están inherentemente ligados a su **status** particular como servidores público en la carrera administrativa.

En el libro del Licenciado Hugo Calderón en la sección de la relación funcional del Estado, se establece cuales son los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos.<sup>72</sup>

Por su parte el profesor Rafael Godínez establece las obligaciones de los funcionarios públicos en la forma siguiente:

1. Ejercer las competencias que por mandato legal deben ejecutar, atribuidas al órgano administrativo.

---

<sup>72</sup> Calderón Morales, Hugo H., **Derecho administrativo I**, Pág. 268

2. Respeto y obediencia al superior jerárquico y a la ley.
3. Ejercitar personalmente la competencia.
4. El cumplimiento fiel y dedicado dentro del procedimiento administrativo, para hacer una administración más eficiente y pronta.
5. Imparcialidad en las decisiones que tome, principalmente que dentro del procedimiento administrativo se encuentra de por medio el particular.
6. En algunos casos es obligatorio que el funcionario resida en el lugar en el que está desempeñando el cargo.
7. Contribución a la Seguridad Pública.
8. Oposición a las órdenes ilegales.

El Profesor Godínez, establece en su trabajo ya citado algunos de los derechos de los funcionarios públicos.

Los derechos son los siguientes:

1. La estabilidad laboral y el derecho a hacer una carrera administrativa, esto significa que el funcionario tiene el derecho a los ascensos de acuerdo a las capacidades que va desarrollando dentro de su trabajo.
2. El derecho a la defensa en los procedimientos por medidas disciplinarias que el superior jerárquico puede imponer.

3. El derecho a participar en las oposiciones para los ascensos de puestos dentro del órgano administrativo.
4. Descansos semanales, de conformidad con las jornadas de trabajo establecidas en el Código de Trabajo.
5. A los asuetos plenamente establecidos en la Ley.
6. Al goce de vacaciones anuales.
7. Permisos especiales de estudio, enfermedad y períodos de pre y post natales.
8. A percibir los sueldos, aumentos y bonificaciones cuando sean legalmente decretados.
9. A las ventajas económicas y viáticos cuando son procedentes de conformidad con la naturaleza de la función.
10. Derecho al régimen de seguridad social.
11. Derecho al régimen de retiro o jubilación, viudedad y sobrevivencia.
12. Derecho a la recreación.
13. El derecho a la libre sindicalización y agrupación o asociación gremial.
14. El derecho a la huelga legalmente autorizada.

### **3.6 Suspensión de la relación servidor público - Estado**

La relación del funcionario público del Estado se puede suspender temporalmente o interrumpirse cuando se separa de órgano administrativo temporalmente, al gozar de permisos con o sin goce de sueldo ya sea por suspensión médica, vacaciones o por otorgamiento de becas de estudio. Por los motivos antes expresados la relación no termina sólo se suspende mientras el funcionario público se encuentra ausente.

### **3.7 Terminación de la relación servidor público - Estado**

La terminación de la relación laboral del funcionario público puede ser por diversos motivos y podemos enunciar algunos: por renuncia al cargo, por fallecimiento, por supresión de plazas, despido, jubilación.

### **3.8 Descentralización**

Según el Autor Jorge Mario García González la descentralización es un concepto general que comprende cuatro específicos y son los siguientes: a) Avocación, b) Delegación, c) Desconcentración y d) autonomía. Como concepto general se entiende a la Descentralización como una técnica de administrar o gobernar en cualquier administración, lo que equivale a distribuir las tres funciones principales: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

La función administrativa abarca una serie de competencias, en principio en el organismo ejecutivo y gracias a la descentralización se distribuye en las entidades descentralizadas del Estado, por medio de la cual se traslada a cada entidad: jerarquía, decisión y mando.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el artículo 224 párrafo segundo: Que la administración será descentralizada como norma específica y en otros artículos de este mismo cuerpo legal se hace referencia a la descentralización. El concepto constitucional descentralización, debe tenerse como un concepto general que comprende los cuatro conceptos específicos citados anteriormente. Cualquier otra interpretación que se le de a tal concepto contribuirá a la confusión que estimula el manejo inadecuado del tema; interpretando el texto constitucional citado se establece que en la actualidad no existe, toda vez que sería diferente si el texto dijera la administración debe ser descentralizada, lo que constituiría una norma de cumplimiento obligatorio.

El concepto avocación se refiere a la facultad que tiene el superior de atraer la competencia del subordinado. La delegación tiene lugar cuando el superior jerárquico traslada la competencia a un subordinado, para tal efecto existen las siguientes clases de jerarquía: a) común, es la que se da entre aquellos órganos cuyas atribuciones comprende la generalidad de los servicios; b) territorial, es la que ocurre entre órganos que ejercen funciones dentro de determinadas circunscripciones territoriales; c) especial se refiere a los órganos que cumplen determinados servicios; d) burocrática, se refiere a los órganos unipersonales o individuales; e) colegiada, se da entre los órganos pluripersonales que ejercen funciones consultivas como por ejemplo la Corte de Constitucionalidad.

La desconcentración consiste en la transferencia de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior perteneciente a la misma administración pública. Esta técnica de traslación de competencias suele tener por sujetos a un órgano de carácter central frente a otro de competencia territorialmente limitada, pero puede también darse la desconcentración de un órgano jerárquicamente superior a otro inferior aun cuando ambos tengan la misma competencia territorial. La Constitución establece que el principio de desconcentración debe regir la actuación de la administración pública,

junto a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación. La desconcentración es un principio organizativo opuesto a la acumulación de funciones en órganos centrales mediante el que se pretende conseguir un mayor acercamiento de la administración al ciudadano. A diferencia de la delegación la desconcentración supone el traslado de la titularidad de la competencia y no sólo del ejercicio de ésta.

Autonomía, principio constitucional de naturaleza política que entraña una división vertical de los poderes del Estado y que habilita a aquéllas para ejercer, no la soberanía, sino un poder limitado en un ámbito que se concentra en una potestad legislativa y un derecho de auto gobierno. La doctrina establece que para que un ente administrativo sea considerado como autónomo es necesario que reúna las condiciones siguientes: 1. Personalidad Jurídica propia; 2. Generar sus propios ingresos; 3. Elegir a sus propias autoridades; 4. Creación de sus propias normas y reglamentos; 5. Que tengan patrimonio propio.

Algunos autores guatemaltecos no están de acuerdo con estas condiciones por cuanto que hay instituciones denominadas autónomas que dependen del presupuesto del Estado, o sus funcionarios son nombrados por parte del ejecutivo.

La descentralización consiste en el sistema o forma de organización de la administración estatal, a través, de la creación de un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica, otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico y con ciertos controles del Estado, entre ellos garantizar la justicia y el desarrollo integral de sus trabajadores.

En el ámbito funcional, en materia laboral de la entidad Cuerpo Voluntario de Voluntarios de Guatemala como institución descentralizada del Estado puede distinguirse:

La competencia derivada de la autonomía funcional de esta entidad descentralizada, por la que tiene la facultad de aprobar y reformar los reglamentos internos, incluyendo los que regulan la estructura organizacional, el régimen laboral, de remuneraciones y contrataciones.

El Artículo 108 de la Constitución, establece que las relaciones de las entidades descentralizadas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Es decir, que el Cuerpo Voluntario de Bombero de Guatemala es una entidad descentralizada del Estado que fue creada con su propia ley orgánica, en la cual se le otorgó autonomía. Al respecto es necesario destacar la oposición contradictoria y limitativa que surge al entrar en vigencia su ley orgánica, toda vez que en el Artículo 1. se establece la autonomía de la institución, pero en el Artículo 27 de la misma se limita ésta y da origen a un conjunto de oposiciones contradictorias que más adelante analizamos.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. Desarrollo histórico del benemérito cuerpo voluntario de bomberos de Guatemala**

#### **4.1 Historia**

Según datos que obran en la Institución Bomberil, su creación se remonta al 16 de agosto de 1951, a partir de tal fecha es posible hablar con propiedad del Cuerpo Voluntario de Bomberos.

Como antecedentes históricos a la fecha de su creación, puede citarse los hechos que en forma anecdótica se narran en las fuentes consultadas: es este el primer Cuerpo de bomberos organizado en el país, lógico es suponer que los incendios de mayor o menor proporción, se apagaban entonces o intentaban apagarse a la buena de Dios, con el concurso del vecindario y de la fuerza pública, pero sin las técnicas y los instrumentos necesarios para garantizar la efectiva labor de salvamento, privando siempre el descontrol, sin descartar los hechos verídicos de que, los menos, afortunadamente, de los improvisados bomberos, llegaban con el afán de apropiarse de cuanto estuviera a mano, y de que en un momento dado, la fuerza pública daba “puerta libre” para que quien más, quien menos, se hiciera de cuanto pudiera cargar.

Un antecedente de la formación del cuerpo voluntario de bomberos, propiamente dicho, lo constituye la donación de una unidad móvil, que en abril de 1944, el Club Rotario de Guatemala hiciera a las autoridades de gobierno. También puede

calificarse como la primera unidad para combatir incendios, tal bien donado, consistente en una plataforma sobre resortes y cuatro ruedas, a la que se adaptó un motor de vehículo y una bomba estacionaria. Contaba con sus tubos de succión y las respectivas mangueras, siendo halada por otro vehículo, poseyendo, además el escudo del Club donante, adosada a un vehículo, ocupa ahora un lugar especial en el Salón de Honor de la institución bomberil.

Aproximadamente, en esa misma fecha, la municipalidad de Guatemala había adquirido una bomba estacionaria acoplada con su respectivo motor a una plataforma, la cual era halada por las regadoras municipales. En más de una ocasión, el agua era tomada por el público directamente de los regadores para ser lanzada contra el fuego con diversidad de recipientes.

Por los años 1947 y 1948 la entonces Guardia Civil, contaba con dos vehículos marca “Willys” a los que se adaptaron bombas centrifugas frontales, y además con un automóvil Ford Roster, modelo 1921, equipos con extintores, los que eran usados por los guardias civiles que habían recibido algún entrenamiento. Sin embargo, pese a la buena intención de estos servidores públicos y a la relativa escasez de incendios, el servicio no fue siempre del todo satisfactorio. A ello se oponían, por una parte la carencia de la mística que el bombero posee en su profesión y por la otra, la diversidad de labores encomendadas a los guardias civiles.

Con estos antecedentes llegamos al encuentro de una figura íntimamente vinculada a la organización del primer Cuerpo de Bomberos de Guatemala, la del excelentísimo embajador de Chile en nuestro país, Licenciado Virgilio González Allendes, quien en 1951, sentó las bases de la organización del **CUERPO VOLUNTARIO DE BOMBEROS DE GUATEMALA**.

González Allendes, un brillante economista de 35 años de edad, iniciado en la carrera diplomática en 1937, como tercer secretario del Ministerio de Relaciones

Exteriores de Chile, y con una trayectoria brillante a su paso por las Naciones Unidas, Ecuador y Venezuela, entonces embajador de su país para Centroamérica y Panamá, con sede en Guatemala, tuvo la feliz idea de reunir en su embajada a distinguidos representantes de la iniciativa privada, de las entidades de servicio social, de la prensa y radiodifusión y del gobierno, exhortándoles a organizar un Cuerpo Voluntario de Bomberos que, mediante la capacitación técnica y contando con los equipos de trabajo y de protección personal necesarios, se constituyera en un efectivo bastión de seguridad para el país.

González Allendes es para la historia bomberil un personaje digno de la mayor consideración y reconocimiento, porque si bien es cierto cualquiera otra persona pudo haber sido el iniciador del bomberismo en nuestro país, cabe a tan distinguido diplomático la satisfacción de figurar en la conciencia de quienes están ligados con tal labor social de la institución bomberil, como el precursor de la misma. Al propio Licenciado González Allendes no escapa el concepto que se ha vertido, pues según se cuenta en los anales de su historia, hace algunos años un miembro del Cuerpo Voluntario de Bomberos le conoció en Santiago de Chile, y dentro del cambio de impresiones que sostuvieron y toda vez que vive al tanto de las cuestiones relacionadas con Guatemala, recordó con frases de mucho cariño la acogida que hace 19 años recibió su idea, haciendo mención de la satisfacción que mantiene porque aquella, aparte de que se hizo realidad, sigue siendo lo que él pensó desde el principio una organización al servicio de la Sociedad guatemalteca.

Acudimos a la embajada de Chile en Guatemala, reunidos el embajador González Allendes con sus invitados, les narró cómo de manera casual le tocó presenciar la actividad y denodado empeño de los guardias civiles y de particulares en su intento de reducir los estragos del incendio producido el 11 de agosto de 1951 en el restaurante “ Tony’s Spaghetti House” ubicado en la 7ª. Avenida entre 8ª. Y 9ª. Calles de la ahora zona 1, en donde los recursos materiales de un verdadero equipo

mecanizado, así como el ejercicio de la disciplina, coordinación y pericia, que sólo pueden adquirirse mediante un riguroso entrenamiento individual y de conjunto.

Este incendio se inició posiblemente en la cocina del “Tony’s Spaghetti House”, según las informaciones de prensa de fecha 13 de agosto de 1951; el siniestro principio a las 23 horas con 45 minutos, y se consideró controlado cinco horas después, cuando ya los destrozos era gravísimos en el propio restaurante, y en otros aledaños: “ El Palacio de Cristal” y en las ferreterías “Anker”, “Casa Blanca” y “ El Lobo”.

Fue el agente de la Guardia Civil No. 776, Miguel Ángel Navas, quien, encontrándose de servicio de vigilancia, en el Banco Agrícola Mercantil, se dio cuenta del incendio y corrió hasta el Portal del Comercio para avisar a sus superiores. Inmediatamente se presentaron las bombas de la Guardia Civil, las que por su poca capacidad no pudieron desplegar una acción eficiente; por otra parte, el servicio de hidrantes no fue posible aprovecharlo, por lo que ambas unidades tuvieron que aprovisionarse de agua hasta en la plazuela España, la piscina del Hipódromo del Norte y en un tanque público del barrio de Candelaria. Las pérdidas establecidas sumaron más de medio millón de quetzales.

La gravedad de este incendio hizo nacer en la mente del embajador González Allendes, la necesidad de promover la reunión a que antes nos hemos referido, la que trajo como consecuencia la organización de esta Institución, el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, ahora ya proyectado a toda la republica de Guatemala, en función protectora y de servicio en general.

Debe mencionarse también a los siguientes personajes: al ciudadano Jorge Toriello Garrido, al periodista José Alfredo Palmieri, a don Adolfo Amado Padilla y al Doctor Luis O. Sandoval ya fallecido, porque desde el 16 de agosto y en carácter de Presidente, Secretario, Tesorero y Vocal, respectivamente de la naciente

organización, y con el concurso de innumerables ciudadanos cuyos nombres sería largo enumerar, les tocó hacer fructificar la semilla sembrada en su mente por el culto embajador chileno. Y así se hizo. La iniciativa privada, la Banca, el comercio y el gobierno mismo, respondieron favorablemente para dar vida a una idea que es hoy, un árbol esplendoroso que se apresta a cobijar bajo su sombra a estos jóvenes ciudadanos que aspiran a formar filas en el grupo de salvación que es el cuerpo.

## **4.2 El uniforme del bombero voluntario**

El traje del bombero voluntario lo califican ellos como modesto que obtienen después de algunos esfuerzos en la preparación teórico-práctica para obtener tal calidad. El uniforme y las prendas que lo complementan son: el casco, la casaca, las botas o zapatos que deben mantenerse en condiciones de presentación satisfactoria, también lo relativo a la presentación del cabello y la barba debidamente rasurados. Dentro de la modestia del traje que hemos aludido, hay aspectos que le dan vistosidad tales como el nomograma y el grado que ostenta el bombero, los bordados que van en la parte superior de la manga izquierda, a tres centímetros de la costura respectiva, y la sardineta en la que lee la palabra **GUATEMALA**, en letras mayúsculas, en la manga derecha. Parte complementaria del uniforme son los gafetes metálicos sobre ambas tapaderas de los bolsillos de la camisa del uniforme, el del grado que se ostenta y el número de compañía a la que pertenece del lado derecho y el nombre y apellidos – abreviados-, del lado izquierdo, en metal dorado para oficiales y plateado para galonistas y rasos. Sobre el gafete del lado izquierdo se porta una chapa metálica en forma de Cruz de Malta estilizada, de aproximadamente 2.4 centímetros de diámetro que tiene grados en sus extremos superior, izquierdo, inferior derechos dos pitones cruzados, un hidrante, dos hachas cruzadas y una escalera y garfio cruzados, respectivamente. En el círculo blanco del centro se lee: Cuerpo Voluntario de Bomberos, Guatemala; y en el círculo amarillo central aparece el escudo de la Institución.

Cuando el uniforme es de una sola pieza se llama overol, sostenido por la cintura mediante un cincho. Cuando el uniforme es de dos piezas se denomina uniforme de presentación, igualmente sostenido por medio de un cincho de color negro. Sólo los oficiales están autorizados para usar cincho de color blanco. Como es fácil comprender la diferencia jerárquica se establece por el grado respectivo, bastando para el caso dar un simple vistazo al brazo izquierdo del individuo.

Se complementa el uniforme con el casto de color negro, cuya parte frontal aparecen uniformemente las palabras **VOLUNTARIO**, al centro la insignia del grado, que tiene que ser igual a la que aparece en el uniforme, y en la base de la palabra **BOMBERO, GALONISTA, OFICIAL o MAYOR**, según el grado del efectivo.

El uniforme de diario consta de dos piezas: pantalón en tela color negro con satuche en color amarillo, de tipo rector y camisa en tela color blanco, con dos bolsas con tapadera a cada lado de la abotonadura con dos jaretas con botón falso en el extremo cercano al cuello; abotonadura en color blanco, manga corta y cuello sport.

En la camisa se usan gafetes, distintivos y chapa metálicos en color oro para la oficialidad y plata para galonistas y caballeros bomberos. En la chapa y gafetes aparece el logotipo de la Institución. En los últimos aparece la identificación y el grado que ostenta, así como la compañía a la que pertenece. El uniforme se complementa con casto y botas, ambas de color negro.

### **4.3 La solidaridad gremial**

Solidaridad es el sentimiento que induce a los hombres a prestarse ayuda mutua. Los **BOMBEROS VOLUNTARIOS** afirman pertenecer a un gremio, el del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala y con seres humanos no pueden ser ajenos a la solidaridad. Esta se manifiesta en el trato cordial y fraterno y debe seguir manifestándose en la ayuda, el auxilio y la colaboración a que están obligados para con sus compañeros.

Los servicios que competen al bombero son delicados y de riesgo inminente. Precisamente allí en la prestación de estos, es en donde debe aflorar el espíritu de solidaridad, velando por la vida y la integración de sus compañeros en acción. Su Credo lo dice con total claridad: “Creo es la solidaridad de mi gremio. La aliento y la practico porque ella es la base de sustentación de la Institución a la que pertenezco, y resguardo de mi propia vida.” Continúan afirmando: que en tanto sean solidarios con sus compañeros, entonces se sentirán respaldados por ellos. Desde luego que la solidaridad no sólo es en servicio, debe ser y en la misma dimensión en todas las actividades que realizan. Son parte de sus relaciones interpersonales. Un ejemplo de la solidaridad aflora cuando muestran sus sentimientos ante la pena y/o la angustia de un compañero, como cuando están a su lado en los momentos de alegría y felicidad. Siempre tienen presente que en acción, nadie, absolutamente nadie estará presto a reconfortarlos o a servirlos, esta actitud de solidaridad sólo pueden encontrarla en los miembros de su propio gremio, y así se desenvuelve todo, ellos mismos deben ser los primeros en colocarse a la par de quien necesita de una mano amiga.”

#### **4.4 El saludo del bombero voluntario**

Saludar es un acto de cortesía y educación, voluntario del ser humano, ante las personas a quienes conoce o no. Dentro de la Institución es un acto obligado, dirigido hacia el superior, cualquiera sea su grado.

Cuando la cabeza se tiene cubierta con el casco y se está ante un superior jerárquico uniformado, el bombero se colocará en posición firmes y llevar su mano derecha hacia el perfil derecho del ala anterior del casco, con los cuatro dedos rígidos y el dedo pulgar colocado en la palma de la mano, justamente en la unión de los dedos anular y medio, manteniéndose así hasta que se le constes el saludo; en ese momento volverá el brazo con rapidez hacia su posición normal.

Si se tiene la cabeza descubierta se procederá en igual forma, sólo que la mano derecha se colocará en la misma posición a la altura del corazón.

Cuando se esté en posición de sentado al frente para un superior, de inmediato se colocará en posición de firmes, viendo hacia donde pasa el superior y haciendo el saludo como queda indicado. Sin el superior no viste las prendas reglamentarias, no se guardará la posición de firmes, sin saludo.

#### **4.5 El lema del bombero voluntario**

El lema es una o varias palabras o una frase breve con la o las que se resume el fondo o razón de ser una empresa o entidad. El Cuerpo como institución tiene su lema conformado por tres palabras: **DISCIPLINA - HONOR - ABNEGACIÓN**. Este lema fue adoptado por el Cuerpo Voluntario de Bomberos conforme el Acuerdo No. 4 dictado por el Primer Congreso de la Confederación de los cuerpos de Bomberos del Istmo Centroamericano, de fecha 25 de abril de 1964. Estas tres palabras reflejan por sí solas la alta misión del Cuerpo y la justa posición del Bombero Voluntario.

Disciplina: es el conjunto de leyes, normas y reglamentos que rigen a las instituciones, entonces el acomodo del individuo hacia esas regulaciones, es decir, se sujeción a las mismas. Disciplina, se ha dicho, es la educación de la conducta. La disciplina, dijo el Comandante Raúl Gándara, del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico, es lo primero que el Bombero debe aprender y lo último que puede olvidar.

#### **4.6 De la intervención**

Desde la creación de la Institución de los Bomberos Voluntarios de Guatemala en 1,951, al diez de mayo de 1,965 en que fue publicado el Decreto Ley número 344, de la intervención del Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, emitido el veintinueve de abril del mismo año, durante el régimen **de facto** del coronel Enrique Peralta Azurdia, los destinos de la institución fueron regidos por seis presidentes designados mediante elección entre “miembros del Cuerpo con méritos relevantes o entre personas ajenas al mismo, cuya honorabilidad sea ampliamente conocida...”

El decreto número 344 que en su sentido literal estipula lo siguiente:

**Decreto-Ley No.344**  
**Enrique Peralta Azurdia**  
**Jefe del Gobierno de la República,**

**CONSIDERANDO**

Que el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala confronta una situación anómala que perjudica su buen funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, lo que hace necesario llevar a cabo una investigación económica y encausar sus actividades de acuerdo con la ley y sus reglamentos.

## **CONSIDERANDO**

Que es obligación del Organismo Ejecutivo vigilar y controlar las actividades de la Institución que prestan servicios públicos y que la Comisión Especifica, nombrada para estudiar la situación de los cuerpos de bomberos y proponer las soluciones procedentes, ha recomendado inicialmente que se intervenga al Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala.

## **POR TANTO:**

En uso de las facultades que le confieren los artículos 3º. y 27, párrafo final, de la Carta Fundamental de Gobierno,

en Consejo de Ministros,

## **DECRETA:**

Artículo 1o.- Se interviene el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, para cuyo efecto se nombrará un interventor-administrador, por acuerdo gubernativo.

Artículo 2o. – El interventor-administrador tendrá la representación legal del Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala y podrá ejercer todas las atribuciones y funciones del Directorio de dicho Cuerpo, del Presidente mismo y todas aquellas de carácter ejecutivo quedando tales órganos, así como los Comandantes del Cuerpo y demás personal subordinados a su autoridad.

Artículo 3o.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público queda encargado del cumplimiento de este Decreto, el cual entra en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en el Palacio Nacional: en la ciudad de Guatemala, a los veintinueve días del mes de abril de mil novecientos sesenta y cinco.

Publíquese y Cúmplase.

**ENRIQUE PERALTA AZURDIA**  
JEFE DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA  
MINISTRO DE LA DEFENSA NACIONAL

El viceministro de Gobernación

Encargado del Despacho.

**NOE MONTENEGRO QUIÑÓNEZ**

El Ministro de Relaciones Exteriores

**ALBERTO HERRARTE GONZÁLEZ**

El Ministro de Agricultura

**CARLOS HUMBERTO DE LEÓN**

El Ministro de Comunicaciones y Obras Públicas

**JOAQUIN OLIVARES M.**

El viceministro de Economía

Encargado del Despacho

**EDUARDO PALOMO ESCOBAR**

El Ministro de Educación

**RONALDO CHINCHILLA AGUILAR**

El ministro de Hacienda y Crédito Público

**JORGE LUCAS CABALLEROS**

El viceministro de Salud Pública y Asistencia Social

Encargado del Despacho

**MANUEL HERRERA FUENTES**

El Ministro de Trabajo y Previsión Social

**JORGE JOSÉ SALAZAR VALDEZ**

#### **4.7 Acuerdo de desintervención**

El decreto número 146-83 que en su sentido literal estipula lo siguiente:

**ACUERDO DE DESINTERVENCIÓN  
JEFATURA DE ESTADO  
DECRETO LEY NUMERO 146-83  
EL JEFE DE ESTADO**

**CONSIDERANDO**

Que por disposición del Decreto Ley número 344, emitido con fecha 29 de abril de 1965, se ordenó la intervención del Cuerpo Voluntario de Bomberos, en vista de que dicha institución de servicio público, confrontaba una situación anómala que

perjudicada su buen funcionamiento, y se hacia imperativo reencauzar sus actividades de acuerdo con la ley y sus reglamentos.

### **CONSIDERANDO**

Que las circunstancias y condiciones que dieron origen a la emisión del Decreto Ley número 344, han sido superadas, razón por la cual debe cesar dicha medida, por lo que es procedente dictar la disposición legal que así lo establezca.

### **POR TANTO:**

En el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 4º. Del Estatuto Fundamental de Gobierno, modificado por los Decretos Leyes números 36-82 y 87-83.

### **DECRETA:**

Artículo 1º. Desintervenir el Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala.

Artículo 2º. Se deroga el Decreto Ley número 344 emitido en Consejo de Ministros con fecha 29 de Abril de 1975.

Artículo 3º. El Organismo Ejecutivo, dispondrá por Acuerdo Gubernativo, la forma y procedimiento para la integración de los órganos de dirección del Cuerpo Voluntario de Bomberos.

Artículo 4°. El presente Decreto Ley entra en vigor el primero de diciembre de mil novecientos ochenta y tres y deberá ser publicado en el Diario Oficial.

Dado en el Palacio Nacional: a los treinta días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y tres.

Publíquese y cúmplase.

**General de Brigada**  
**OSCAR HUMBERTO MEJIA VICTORES**  
**Jefe de Estado**

El Secretario General de la Jefatura de Estado  
**MANUEL DE JESÚS GIRÓN TANCHEZ**

El Ministro de Gobernación  
**GUSTAVO ADOLFO LÓPEZ SANDOVAL**

## **4.8 Regulación legal**

### **4.8.1 Decreto legislativo 1422 y su reglamento**

El Cuerpo Voluntario de Bomberos, nació a la vida jurídica según Acuerdo Gubernativo emitido por el Ministerio de Gobernación el veinticinco de abril de mil novecientos cincuenta y dos. No contaba con recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines. Dadas las funciones y servicios que presta el referido

cuerpo y que las mismas son de carácter público, lo cual implica que deberían ser asumidas por las municipalidades y/o por el Organismo Ejecutivo como en forma similar ocurre en otros países.

Desde el punto de vista mercantil podría decirse que los servicios que presta este Cuerpo benefician directa e indirectamente a las compañías de seguros y favorece a dueños de bienes no asegurados contra incendio, por cuanto que las actividades esenciales de la Institución, evitan o reducen siniestros causados por fuego, razón por la cual es justo y necesario que tales beneficiarios contribuyan equitativamente al sostenimiento y desarrollo de las labores asistenciales que prestan éstos. Lo anterior expuesto implicó la necesidad de emitir una ley a favor de este cuerpo de bomberos que propiciara la efectiva realización de sus fines.

Los anteriores razonamientos sirven de fundamento para la emisión del Decreto Legislativo que se comenta y analiza en el presente capítulo, mismo que fue emitido por el Congreso de la República, el veinte de enero de mil novecientos sesenta y uno, publicado en el diario oficial el veintiocho de enero del mismo año.

El decreto en referencia consta de dieciocho artículos y en el Artículo primero se reconoce el carácter de entidad de derecho público. Se regula como una asociación con autonomía funcional, patrimonio propio, fondos privativos y plena capacidad legal para adquirir y disponer de sus bienes y para contraer obligaciones conforme sus objetivos y fines.

En el referido cuerpo normativo se asigna a favor del cuerpo los impuestos, con carácter de subsidios específicos y disponibilidades privativas, destinadas exclusivamente al cumplimiento de los fines de dicha asociación, en los montos siguientes:

1. Un mil Quetzales anuales para las empresas que operen en el país y están autorizada para emitir pólizas de segura contra incendio.
2. El dos por ciento que cubrirá al asegurado calculado sobre las primas pagadas por seguro contra incendio.
3. Impuesto anual de medio de uno por millar, sobre el valor de edificios susceptibles de sufrir daños por fuego, no asegurados contra incendios y ubicados en los departamentos en que preste su servicio el Cuerpo.

En los subsiguientes artículos (3, 4, 5 y 6) se fija la forma procedimientos y plazos para el pago de los mismos.

En Artículo séptimo del decreto en referencia se exonera a la institución de toda clase de impuestos, tasas fiscales, arbitrios, tasas y contribuciones municipales.

En el Artículo octavo se regula la forma y fecha anual de la presentación de su proyecto de presupuesto.

En el Artículo noveno se ordena un informe anual de sus actividades así como el empleo de sus recursos que deberá presentar al Organismo Ejecutivo. Así mismo se ordena su fiscalización por medio de la Contraloría de Cuentas.

En el Artículo décimo se ordena la publicación en el diario oficial, entre los primeros quince días hábiles de cada trimestre del balance correspondiente al trimestre anterior y anualmente su balance general.

En el Artículo once se responsabiliza a los miembros del directorio por las resoluciones que dicten a menos que hagan constar su opinión en contrario.

En el Artículo doce al tesorero general y otros cuentadantes, se les ordena garantía de fianza cuyo importe será fijado por del directorio central.

En el Artículo trece designa al directorio del cuerpo para que formule los proyectos de los reglamentos necesarios.

En el Artículo catorce se fija prevalecía de la presente ley en relación con los Estatutos del Cuerpo.

En los Artículos quince, dieciséis y diecisiete son de carácter transitorio. Establecen las formas de pago de los impuestos, los plazos y el crecimiento de la cobertura de los servicios respectivamente.

Finalmente el Artículo dieciocho contiene el plazo de entrada en vigencia de la ley.

#### **4.8.2 Reglamento para la aplicación del Decreto 1422 del Congreso de la República**

Este fue presentado por el Directorio del Cuerpo Voluntario de Bomberos y fue emitido por el Presidente de la República el quince de marzo de mil novecientos sesenta y tres.

En este se fija en forma desarrollada la forma y montos así como el procedimiento para hacer efectivos los impuestos contenidos en la ley que este reglamento desarrolla. Se ordena la impresión de formularios y los requisitos de los mismos. Así mismo se fijan formularios y procedimientos para el control de los impuestos recaudados. Se hace un listado de diecinueve bienes que son susceptibles de sufrir daño por fuego, también se fija medidas de control sobre personas y entidades sujetas al impuesto.

#### **4.8.3 Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala Decreto 81-87 del Congreso de la República de Guatemala**

En la parte considerativa de esta ley se parte de los servicios vitales que presta a la colectividad el Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, en cuanto a la seguridad de las personas y sus bienes, a la prevención de incendios y proporcionando auxilios de toda naturaleza en casos de calamidad y lo conceptúa como un colaborador del Estado para el logro del bien común.

En lo relativo a su naturaleza, desarrollo, organización y cumplimiento de sus fines establece como una necesidad definir la situación jurídica de la entidad emitiendo normas legales que permitan un mejor desarrollo administrativo de la institución. En consecuencia en Congreso de la República de Guatemala emite la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala la que queda contenida en 35 artículos que se comentan en el presente capítulo.

#### **4.8.4 Estatutos del Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala**

En los estatutos esta regulada la organización y fines; la define como una institución eminentemente técnica-profesional, de carácter público, al servicio de la comunidad, instituida para la protección y la seguridad de la persona y sus bienes, cuyo objetivo primordial es el de prevenir y combatir incendios, pudiendo prestar, a la vez, los auxilios necesarios dentro de sus posibilidades en casos de emergencia.

Es una entidad con personalidad jurídica reconocida y se desenvuelve dentro de un régimen y disciplina especiales. Es ajena a toda cuestión de orden político o religioso.

## **4.9 Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala**

### **4.9.1 Naturaleza jurídica**

En su ley orgánica y estatutos se establece al respecto lo siguiente: El Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, es una entidad autónoma de servicio público, esencialmente técnica, profesional, apolítica, con régimen de disciplina, personalidad jurídica y patrimonio propio con duración indefinida, domiciliada en el departamento de Guatemala y con Compañías y Secciones Técnicas en todos los departamentos que constituyen la República de Guatemala.

### **4.9.2 Fines**

Son fines del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala los siguientes:

1. Prevenir y combatir incendios.
2. Auxiliar a las personas y sus bienes en casos de incendios, accidentes, desastres, calamidades públicas y otros similares.
3. Promover campañas de educación y prevención, periódicamente, tendientes a evitar siniestros.

4. Revisar y emitir certificados de seguridad en materias de su competencia a nivel nacional.
5. Prestar la colaboración que se le solicite por parte del Estado y personas necesitadas, en asuntos que sean materia de su competencia y no contravengan su naturaleza.

#### **4.9.3 Miembros**

En su normativa se establece que son miembros del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, todas aquellas personas que con anterioridad a la ley se encuentren registrados en la institución, se reconocen los grados efectivos, asimilados y honorarios conferidos.

Los miembros del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala se clasifican en personal administrativo; bomberos voluntario activo e inactivo así:

1. **Personal Activo:** Son todos aquellos que han sido dados de alta como bombero voluntarios, permanentes, de reserva o asimilados.
  - 1.1 **Voluntarios:** Son aquellos que no reciben remuneración o sueldo, excepto gastos de representación, están adscritos a una Compañía y cumplen con las obligaciones de la misma según la reglamentación respectiva.
  - 1.2 **Permanentes:** Son aquellos que reciben remuneración o sueldo.
  - 1.3 **De reserva:** Son aquellos que se nombran por razón de su profesión y que ingresan con el grado de reserva que el Reglamento determine y sólo

podrán activar en lo relativo a materias de su competencia, gozando de los derechos y obligaciones del personal activo voluntario.

**1.4 Asimilados:** Son todos aquellos grados que se confieren por razón del cargo que ocupan y que serán válidos únicamente por el término de su ejercicio.

**2. Personal Inactivo:** Son aquellos retirados del servicio activo o que ostentan grados honorarios:

**2.1** Retirados o jubilados.

**2.2** Licenciados del servicio.

**2.3** Honorarios. El personal inactivo gozará de los derechos del personal activo voluntario.

#### **4.9.4 Escala jerárquica**

En la normativa relativa a la institución bomberil se establece la escala jerárquica reconocida por cargos en forma descendente:

1. Presidente Comandante **Primer Jefe.**
2. Vicepresidente Comandante **Segundo Jefe.**
3. Comandante **Tercer Jefe.**
4. **Directores** de Compañía.

5. **Jefes** de Compañías.

6. **Jefaturas.**

Los grados que tendrán los Bomberos Voluntarios, son los siguientes:

1. **Oficiales Superiores:** Mayor Uno, Dos y Tres de Bomberos.
2. **Oficiales Subalternos:** Oficial I, II, y III de Bomberos.
3. **Clases :** Galonista I, II, y III de Bomberos y Caballeros Bomberos de: Primera, Segunda y Tercera clase.

#### **4.9.5 Derechos del personal activo voluntario**

También en su ley orgánica se establecen cuales son los derechos del personal Activo Voluntario:

1. Participar de los beneficios de protección y superación general vigentes o que en el futuro se establezcan.
2. Elegir y ser electos, conforme la reglamentación respectiva.
3. Vestir los uniformes establecidos.
4. Ser objeto de homenajes y distinciones en los casos previstos en los reglamentos.

5. Optar a los ascensos de grados jerárquicos establecidos en el reglamento.

#### **4.9.6 Derechos del personal activo permanente**

En el cuerpo legal se estipulan los derechos con los que cuenta el personal activo permanente, siendo los siguientes:

1. Participar de los beneficios de protección y superación general vigentes o que en el futuro se establezcan.
2. Vestir los uniformes establecidos.
3. Ser objeto de homenajes y distinciones en los casos previstos en los reglamentos.
4. Optar a los derechos del personal activo voluntario, adscribiéndose a una Compañía y cumpliendo con las obligaciones de la misma, según la reglamentación respectiva.

#### **4.9.7 Prohibiciones**

En normativa bomberil ya citada se establecen las prohibiciones siguientes:

1. Abandonar su puesto durante las horas de servicio y durante las emergencias.
2. Recibir dádivas o retribuciones de cualquier naturaleza, a título personal.

3. Ingerir o estar bajo los efectos de bebidas embriagantes o estupefacientes vistiendo el uniforme de la institución o dentro de sus instalaciones.
4. Faltar a la ley orgánica, estatutos, reglamentos y demás normas de la institución.

#### **4.9.8 Pérdida de calidad**

Su cuerpo legal regula la pérdida de calidad de bombero por los siguientes motivos:

1. Por renuncia.
2. Por baja.
3. Por expulsión.

#### **4.9.9 Requisitos de ingreso a la Escuela Nacional de Bomberos**

Los requisitos básicos de ingreso para aspirantes a caballeros bomberos son los siguientes:

1. Ser mayor de edad y menor de cuarenta años.
2. Ser guatemalteco o extranjero residente.
3. Aprobar el examen de admisión de la Escuela Nacional de Bomberos.

4. Gozar de buena salud mental y física y no tener impedimentos físicos.
5. Poseer una ocupación decorosa.
6. Carecer de antecedentes penales y policíacos.

#### **4.9.10 Organización**

Los órganos que integran a la institución bomberil son los siguientes:

1. Junta Nacional de Oficiales.
2. Directorio Nacional.
3. Comandancia de Operaciones.
4. Consejo Nacional de regiones.
5. Consejo Técnico Nacional.
6. Consejo de Seguridad y Prevención.
7. Tribunal de Honor.
8. Compañías y secciones técnicas.
9. Escuela Nacional de Bomberos.

#### **4.9.11 Atribuciones de la junta nacional de oficiales**

La autoridad máxima del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, y es la Junta Nacional de Oficiales que tienen las atribuciones siguientes:

1. Modificar o reformar los estatutos.
2. Resolver los asuntos que someta a su consideración el Directorio Nacional.
3. Declarar electos a los miembros del Directorio Nacional.
4. Sancionar las actuaciones del Directorio Nacional.

#### **4.9.12 Directorio nacional**

En la normativa de la institución se establece que por delegación de la Junta Nacional de Oficiales la Dirección del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, estará bajo la responsabilidad del Directorio Nacional. El Directorio Nacional estará integrado por un Presidente Comandante Primer Jefe; un Vicepresidente Comandante Segundo Jefe; y Cinco Vocales Titulares, dentro de los que se elegirá al Secretario, un Vocal Suplente I, y un Vocal Suplente II.

##### **4.9.12.1 Atribuciones del directorio nacional**

Se establecen como atribuciones del Directorio Nacional las siguientes:

1. Dirigir y resolver todos los asuntos de la Institución, salvo resolución contraria expresa de la Junta Nacional.
2. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Nacional de Oficiales.
3. Emitir y reformar los reglamentos y normas internas.

#### **4.9.13 Representación legal**

La representación legal del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, la ejerce el Presidente Comandante Primer Jefe.

#### **4.9.14 Otros órganos**

La institución bomberil cuenta con otros órganos que son los siguientes: la Comandancia de Operaciones, la que está a cargo del Comandante Tercer Jefe, y es el órgano ejecutivo directamente responsable del cumplimiento de las disposiciones y órdenes emanadas del Directorio Nacional.

#### **4.9.15 Jefaturas**

Son las secciones específicas de la Comandancia de Operaciones, especializada en los distintos campos de acción necesarios para planificar, coordinar y controlar los servicios. Se cuenta con las siguientes Jefaturas:

1. Jefatura de Servicios.

2. Jefatura de Abastecimiento y Suministros.
3. Jefatura de Talleres y Mantenimiento.
4. Jefatura de Seguridad y Prevención.
5. Jefatura de Relaciones Públicas.

#### **4.9.16 Consejo nacional de regiones**

El Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, está regionalizado a efectos de facilitar su administración, asistencia técnica, educación y superación general.

#### **4.9.17 Consejo técnico nacional**

Se creó este Consejo, como un órgano del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual será eminentemente consultor y asesor. Entre otras atribuciones tiene las siguientes: proponer las reformas que considere necesarias a los Estatutos, reglamentos, Normas y demás disposiciones del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, ante el Directorio Nacional cuando le sean solicitadas, o bien a iniciativa propia.

#### **4.9.18 Consejo de seguridad y prevención**

Es un órgano interno de supervisión y vigilancia de la seguridad en el diseño, construcción, equipamiento, ocupación y funcionamiento de las edificaciones a fin de

que reúnan las condiciones de seguridad y fácil desocupación en casos de pánico, incendio, temblores, terremotos u otros siniestros.

#### **4.9.19 Tribunal de honor**

Es el encargado de conocer y resolver las apelaciones interpuestas contra sanciones decretadas por la Comandancia. Será órgano permanente y se integrará a solicitud del Directorio.

#### **4.9.20 Compañías y secciones técnicas**

Las Compañías estarán integradas por los elementos adscritos a las mismas, las que elegirán un Secretario y un Tesorero. Las Secciones Técnicas formarán parte de una Compañía y son responsables del adecuado uso y mantenimiento de los equipos de extinción de fuegos, rescate en espacios confinados, rescate acuático, transmisiones, servicios médicos y paramédicos y las demás que se crearen en el futuro.

#### **4.9.21 Escuela nacional de bomberos**

Es el órgano que capacita técnica y profesionalmente a los aspirantes a Caballeros Bomberos.

#### **4.9.22 Elecciones**

Los cargos directivos del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, a excepción de los especificados en esta ley, serán por elección general de acuerdo a lo que para cada uno, especifiquen los Estatutos y Reglamentos.

#### **4.9.23 Régimen financiero**

El Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, contará con las asignaciones siguientes:

1. Una asignación anual incluida en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.
2. Los bienes que le sean transferidos por el Estado o sus Instituciones descentralizadas o autónomas.
3. Las aportaciones extraordinarias que el Estado acuerde otorgarle.
4. El subsidio específico del Decreto Legislativo Número 1422 y los que en el futuro se establezcan.
5. Las asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias o legados que le otorguen las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.
6. Los demás bienes que se adquieran por cualquier título, y los que provengan de convenios por prestación de servicios acordes a sus fines, con otras instituciones.

#### **4.9.24 Exenciones de impuestos y obligaciones**

El Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, goza de los beneficios siguientes:

1. Exoneración de impuestos de importación de equipo y materiales necesarios para el cumplimiento de los fines que determina la presente ley.
2. Franquicia postal, telegráfica y radiográfica para sus comunicaciones oficiales en todo el territorio nacional.

#### **4.9.25 Obligaciones financieras**

En materia presupuestaria, el Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, se ajustará a las disposiciones que emita el Ministerio de Finanzas Públicas y a la fiscalización de la Contraloría de Cuentas de la Nación.

#### **4.9.26 Relaciones laborales**

En lo relativo a las relaciones laborales el personal presupuestado, salvo lo estipulado en esta ley, estará sujeto a las Ley de Servicio Civil, Decreto Legislativo 1748.



## **CAPÍTULO V**

### **5. Análisis jurídico de la situación laboral del personal permanente del benemérito cuerpo voluntario de bomberos**

#### **5.1 Presentación**

Conforme al Plan de Investigación, aprobado por la Unidad de Tesis, en este capítulo es donde confrontaremos lo teórico y jurídico con la práctica histórico social, es decir la dinámica de las relaciones empleado-patrono, que se da al interior del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, que en el presente informe hemos denominado indistintamente como relaciones obrero-patronales.

La parte teórica, histórica y jurídica la hemos desarrollado extensivamente, en los capítulos precedentes y una mínima parte de la teórica en el presente, con el objetivo único de ilustrar adecuadamente cada una de las soluciones que proponemos como viable para la solución de la problemática, objeto es estudio, es decir que esta investigación no se queda únicamente en el diagnóstico, proponemos soluciones permanentes, legales y justas a nuestro criterio, dada la importancia del trabajo de los bomberos voluntarios. En cuanto a la regulación legal podemos decir que fue relativamente fácil su desarrollo, a partir de los cuerpos legales que regulan

a la institución bomberil. En cuanto a la investigación de campo, no podemos afirmar lo mismo, fue sumamente difícil, fundamentalmente por el hermetismo de algunas autoridades de la institución, y por el desconocimiento que manifiestan los bomberos voluntarios en servicio respecto de su situación laboral, como explicaremos en adelante.

La problemática estudiada, la explicamos a partir de dos tipos de causas, que hemos denominado objetivas y subjetivas, hemos inferido a partir de la investigación bibliográfica, legal y de campo, esta última consistió en entrevistas verbales con bomberos permanentes y autoridades de la institución.

A las causas del primer tipo la hemos denominado como causas de carácter objetivo, que se infieren a partir del análisis de la situación real de los bomberos voluntarios en servicio y se derivan de la práctica de las relaciones obrero patronales en la institución, confrontada con la teoría que sirvió de marco y la regulación legal. Las causas subjetivas se conforma y derivan de las responsabilidades contraídas por los bomberos voluntarios como sujetos al momento de ser seleccionados, y que fueron detectadas por nosotros a partir de documentos consultados, entrevistas realizadas y nuestra relación con el personal en servicio. Estas se derivan fundamentalmente de las motivaciones personales que orientan al candidato a Bombero Voluntario, a partir de su decisión a pertenecer a la institución, cuyo denominador mayoritario es su espíritu de servicio, sacrificio y abnegación, conceptos que se fortalecen e internalizan en el proceso de formación del futuro bombero voluntario, se amplían, fortalecen, desarrollan, y realimentan en su práctica y en conjunto forman un marco conceptual, que se fija internamente, en la práctica bomberil, y se ha convertido es una especie de doctrina que los acompaña, desde que son aspirantes a bomberos, durante el servicio y aún después de su retiro. El contenido esencial de esta doctrina, como le hemos denominado está contenido en el juramento y otros documentos que hemos fichado y están contenidos, en forma resumida, en el capítulo segundo de este informe Es de suma

importancia esta causa, pero por su misma naturaleza de subjetiva, no la hemos desarrollado ni explicado a fondo, dada la naturaleza del presente estudio y porque ésta rebasa los límites de la misma. Por su importancia y manifestación, consideramos importante tratarla, pero únicamente en forma periférica. No obstante lo anterior explicado, hemos desarrollado parte de este tema en el capítulo segundo de este informe final y explica parcialmente esta causa, que forma en conjunto los principios y valores que se fijan en la conciencia del bombero en su formación y práctica. Los documentos en que constan estos principios y valores son los denominados: solidaridad gremial, el uniforme e insignias del bombero voluntario, el saludo del bombero voluntario, el lema y juramento del bombero voluntario. La misma forma en que está redactada la historia de la institución denota un marco doctrinario propio del bombero voluntario permanente.

El objeto fundamental del presente estudio, lo constituye el desarrollo de las denominadas causas objetivas que se explican, a partir de la confrontación de la práctica histórico social de las relaciones obrero patronales con la teoría filosófica y jurídica, la dinámica administrativa laboral y la regulación legal consultada y analizada, método (el comparativo) que nos permitió inferir, la situación real del bombero voluntario permanente.

Los cuatro capítulos que preceden contienen el estudio teórico e histórico así como la regulación legal de la problemática en la institución bomberil. En el presente capítulo cumplimos con la tercera etapa del conocimiento científico que, en esencia, consiste en confrontar la etapa teórica (la hipótesis) con la práctica histórico social, la regulación legal con la práctica, con el fin de estar en condiciones de rechazar o verificar la hipótesis que orientó este trabajo de investigación.

Previo a la procedencia de la confrontación, es necesario analizar algunos aspectos, que en forma de premisas fundantes, nos servirán de base para concluir validamente.

En el trabajo de campo pudimos establecer, que no existe reglamento alguno, que regule específicamente las relaciones obrero patronales de la institución bomberil. Si bien es cierto que en el artículo 27 de su Ley Orgánica estipula en su parte conducente que: “En lo relativo a las relaciones laborales el personal presupuestado, salvo lo estipulado en esta ley, estará sujeto a las leyes de Servicio Civil, Decreto Legislativo 1748”, también lo es que tal norma no se aplica totalmente en la práctica, tampoco el reglamento que desarrolla a ésta. Debe advertirse en la Ley Orgánica de la institución no existe norma alguna que regule las relaciones laborales de los bomberos voluntarios permanentes.

## **5.2 Análisis comparativo Ley Orgánica con la Ley del Servicio Civil (causas objetivas)**

### **5.2.1 Respecto al tema de la autonomía**

En la ley orgánica y estatutos del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios se establece al respecto lo siguiente: El Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, es una entidad autónoma de servicio público, esencialmente técnica, profesional, apolítica, con régimen de disciplina, personalidad jurídica y patrimonio propio con duración indefinida, domiciliada en el departamento de Guatemala y con Compañías y Secciones Técnicas en todos los departamentos que constituyen la República de Guatemala.

### **5.2.2 Oposiciones contradictorias que se derivan de lo contenido en el artículo 27 de la Ley orgánica del benemérito cuerpo de bomberos voluntarios y las limitaciones a la autonomía de la institución**

## **bomberil**

En el título segundo de la Ley de Servicio civil se hace referencia a la organización estableciéndose que la organización suprema la corresponde al Presidente de la República. Y los órganos superiores encargados de la aplicación de esta ley, son en su orden los siguientes: Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

También se establece que la Junta Nacional de Servicio Civil se integra con tres miembros titulares y dos suplentes designados por el Presidente de la República para un periodo de tres años.

Esta oposición contradictoria se origina al momento que el Organismo Legislativo al emitir la Ley Orgánica de los bomberos voluntarios, preceptuó en el artículo 27 de la misma, que las relaciones laborales del personal presupuestado estarán reguladas por la Ley de Servicio Civil Decreto 1748. Esta ocurrencia legislativa da origen a que, vía este artículo, se permita que paralelamente a las autoridades de los bomberos puedan decidir los órganos superiores encargados de la aplicación de la ley de servicio civil. También se limita la autonomía de la institución bomberil, debido a que coarta la posibilidad de darse sus propias normas, que es una de las notas esenciales del concepto autonomía, conforme a la doctrina y la legislación. Por no estar resuelta esta oposición contradictoria, los derechos de los bomberos voluntarios permanentes se ven disminuidos y tergiversados, porque ante la incertidumbre legal, resuelven las autoridades bomberiles en forma casuística sin una base legal preestablecida, violándose con ello los derechos constitucionales de legalidad y defensa respectivamente.

### **5.2.3 Autonomía entendida como potestad de reglamentar que se atribuye en la Ley orgánica de los bomberos a ciertas autoridades**

Otro efecto, derivado a partir de la inclusión del contenido del Artículo 27 de la Ley Orgánica de los Bomberos Voluntarios de Guatemala, es que se limita la intención del concepto autonomía de la referida institución, tomando el concepto como la potestad de emitir sus propias normas, lo constituye lo establecido en el artículo veintiocho de la Ley de Servicio Civil, al establecer que: todo reglamento de personal, dentro de cualquier dependencia del Estado afectado por esta ley, debe ser sometido al director de Servicio Civil y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil para poder ser implantado. Se declara que es **nula ipso jure** toda norma que no cumpla con este requisito. Este artículo provoca una oposición contradictoria con los artículos de la Ley Orgánica de la Institución bomberil, que facultan a la Junta Nacional de Oficiales y al Directorio Nacional, respectivamente las potestades de emitir y reformar los reglamentos.

#### **5.2.4 Ascensos y promociones**

En el capítulo quinto de la Ley de Servicio Civil, se desarrolla lo relativo a los ascensos. En el artículo cincuenta y siete de este mismo cuerpo legal, se le denomina promoción y se define la en la forma siguiente: “Promoción o ascenso es el acto por el cual el servidor público pasa a desempeñar un puesto de grado o clase superior, con la aprobación de la Oficina Nacional de Servicio Civil.” En este mismo artículo se establece los requisitos para la promoción y las autoridades facultadas para la misma y se declara la nulidad de toda promoción que se haga sin llenar las formalidades establecidas en esta ley y sus reglamentos. Se establece también los ascensos temporales. Se contradice el contenido de estos artículos con la práctica en la institución bomberil, toda vez que en ésta se prepara a los bomberos en la escuela que funciona para el efecto, se les otorga ascensos, en la forma que referimos en el capítulo cuatro del presente informe, pero tales ascensos sólo son de grado y nombre, porque no implican mejoras económicas. Estos ascensos no llenan

las formalidades establecidas en la Ley de Servicio Civil, lo cual conforme a los artículos comentados y en estricto apego al derecho podría ser declarada nula, lo cual también va en detrimento del bombero voluntario.

### **5.2.5 Derecho a la jubilación**

En el artículo ochenta y cuatro de la Ley de Servicio Civil, se establece la cesación definitiva de funciones de los servidores públicos en el servicio por oposición, que se produce en los casos siguientes: Por renuncia del servidor público. Por destitución o remoción. Por invalidez, cuando fuere absoluta. Por jubilación, de conformidad con la ley. En la institución bomberil la invalidez la cubre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y no se manifestó, en la investigación de campo, ningún caso de retiro por jubilación conforme lo regula la ley precitada.

### **5.2.6 Prestaciones postmortem**

En el artículo noventa y tres de la Ley del Servicio Civil se regula lo relativo a los derechos post-mortem, que establece que en caso de muerte del servidor público, la familia tiene el derecho al pago de los funerales de éste; este derecho en ningún caso excederá de cinco meses, que se podrá pagar por mensualidades de conformidad con el reglamento respectivo. Esta norma que contiene un derecho para los bomberos voluntarios tampoco se cumple en la práctica, dado que en caso de muerte de algún bombero voluntario se otorga a los deudos una cantidad de dos mil quetzales, contra entrega de factura a nombre de la institución bomberil, suma que constituye aproximadamente un 16% del total que otorga la ley en referencia.

### **5.2.7 Definición de bomberos y clases, en la forma que se tomó la misma en el presente informe**

Conforme a la Ley Orgánica de los Bomberos Voluntarios de Guatemala, los miembros se clasifican en personal administrativo; bomberos voluntarios activos e inactivos en la forma siguiente: **Personal Activo:** Son todos aquellos que han sido dados de alta como bombero voluntarios, permanentes, de reserva o asimilados. **Voluntarios:** Son aquellos que no reciben renumeración o sueldo, excepto gastos de representación, están adscritos a una Compañía y cumplen con las obligaciones de la misma según la reglamentación respectiva. **Permanentes:** Son aquellos que reciben renumeración o sueldo. **De reserva:** Son aquellos que se nombran por razón de su profesión y que ingresan con el grado de reserva que el Reglamento determine y sólo podrán activar en lo relativo a materias de su competencia, gozando de los derechos y obligaciones del personal activo voluntario. **Asimilados:** Son todos aquellos grados que se confieren por razón del cargo que ocupan y que serán válidos únicamente por el término de su ejercicio.

### **5.2.8 Escala jerárquica**

En la normativa relativa a la institución bomberil, Ley Orgánica, se establece la escala jerárquica reconocida por cargos en forma descendente: Presidente Comandante **Primer Jefe**. Vicepresidente Comandante **Segundo Jefe**. Comandante **Tercer Jefe**. **Directores** de Compañía. **Jefes** de Compañías. **Jefaturas**.

### **5.2.9 Organización**

Conforme lo establece su Ley Orgánica. Los órganos que integran a la institución bomberil son los siguientes: Junta Nacional de Oficiales. Directorio Nacional. Comandancia de Operaciones. Consejo Nacional de regiones. Consejo Técnico Nacional. Consejo de Seguridad y Prevención. Tribunal de Honor. Compañías y secciones técnicas. Escuela Nacional de Bomberos.

### **5.2.10 Atribuciones de la junta nacional de oficiales**

La autoridad máxima del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, es la Junta Nacional de Oficiales que tienen las atribuciones siguientes: Modificar o reformar los estatutos. Resolver los asuntos que someta a su consideración el Directorio Nacional. Declarar electos a los miembros del Directorio Nacional. Sancionar las actuaciones del Directorio Nacional.

### **5.2.11 Atribuciones del directorio nacional**

En su Ley Orgánica se establecen como atribuciones del Directorio Nacional las siguientes: Dirigir y resolver todos los asuntos de la Institución, salvo resolución contraria expresa de la Junta Nacional. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Nacional de Oficiales. Emitir y reformar los reglamentos y normas internas.

### **5.2.12 Representación legal**

La representación legal del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, la ejerce el Presidente, Primer Comandante.

#### **5.2.13 Consejo técnico nacional**

Conforme a su Ley Orgánica se creó este Consejo, como un órgano del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual será eminentemente consultor y asesor. Entre otras atribuciones tiene las siguientes: proponer las reformas que considere necesarias a los Estatutos, reglamentos, Normas y demás disposiciones del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, ante el Directorio Nacional cuando le sean solicitadas, o bien a iniciativa propia.

#### **5.2.14 Tribunal de honor**

Es el encargado de conocer y resolver las apelaciones interpuestas contra sanciones decretadas por la Comandancia. Será órgano permanente y se integrará a solicitud del Directorio. Ninguno de los bomberos entrevistados en la investigación de campo dio respuesta sobre la existencia de algún Reglamento que regule este Tribunal y no existe más que su conformación en la Ley Orgánica, por lo que deducimos que no existe y al carecer de una reglamentación específica al respecto, tanto la definición de falta, como el procedimiento para imponerlas y la defensa del bombero queda a merced del superior jerárquico, violándose con ello derechos fundamentales como el de legalidad, debido proceso y defensa respectivamente.

### **5.3 Soluciones propuestas**

Conforme a la teoría que se sostiene en el presente trabajo de investigación, tomando como base el denominado marco teórico, desarrollado conforme el plan de investigación y ante la ausencia de una regulación legal específica, el problema planteado puede resolverse en forma mediata, con la propuesta, discusión, aprobación y sanción de una modificación a la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos Voluntarios de Guatemala y/o un Acuerdo Gubernativo que desarrolle un Reglamento que regule las relaciones obrero patronales de la referida institución, con el fin de proteger y desarrollar los derechos de éstos contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias. A partir del análisis de las causas objetivas, que explican fundamentalmente el fenómeno de la institución bomberil, en esta parte proponemos las soluciones jurídicas administrativas en el orden siguiente:

### **5.3.1 Inmediatas individuales o colectivas**

Como quedó establecido anteriormente, en el análisis comparativo, hemos detectado una serie de violaciones a derechos fundamentales de los bomberos voluntarios permanentes, que aunque no sean de mala fe existen, limitan y tergiversan los derechos de éstos. El orden en que se proponen no implica preferencia alguna. Proponemos como una medida inmediata la acción de amparo, como forma de control de la constitucionalidad y de la exacta aplicación de la ley. Que desarrollamos extensamente en los términos siguientes:

#### **5.3.1.1 La institución del Amparo en Guatemala**

##### **5.3.1.1.1 Acción de Amparo**

El amparo es un sistema de control de la constitucionalidad y de la legalidad. Es el medio por el cual se logra, en forma efectiva la inviolabilidad de la Constitución y la exacta aplicación de la ley común.

Amparar quiere decir proteger en contra de las arbitrariedades de las autoridades<sup>73</sup>, por ello decimos que el amparo es el más genérico, el más importante para la protección de los gobernados.

Doctrinariamente amparo es una institución que tiene su ámbito dentro de las normas de Derecho Político o Constitucional y que va encaminada a proteger la libertad individual o patrimonial de las personas cuando han sido desconocidas, atropelladas por una autoridad cualquiera sea su índole, que actúa fuera de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas, generalmente vulnerando las garantías establecidas en la Constitución o los derechos que ella protege.

#### **5.3.1.1.2 Naturaleza jurídica**

Ha sido objeto de amplia discusión en la doctrina si la petición de Amparo constituye un recurso, un juicio o una acción, si bien parece prevalecer esta última designación, por no haber previa resolución contradictoria y si la hay es independiente de la acción de amparo.

Nuestra Legislación lo contempla simplemente como amparo por lo que la considera como acción de amparo.

El amparo es una acción específica para casos de inconstitucionalidad por abuso de poder, notoria ilegalidad, y otros hechos de tal naturaleza.

---

<sup>73</sup> Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.

### **5.3.1.1.3 Contenido de la acción de amparo**

El amparo considerado como un proceso de control constitucional ostenta la calidad de una acción, cuyo titular es la persona que ha sido afectada en sus intereses jurídicos personales o patrimoniales garantizados por leyes fundamentales, o bien, que ha sido amenazada con violación de esos derechos.

El amparo se funda y vive en un conjunto de postulados esenciales que lo diferencian de otros procesos. Con respecto al contenido de la acción de amparo, la doctrina discrepa, según algunos autores el amparo de la libertad individual constituye el Habeas Corpus y, el amparo a la libertad patrimonial constituye el amparo, y finalmente no falta quienes estiman que es el Habeas Corpus el que ampara, ambas libertades. En nuestra legislación el amparo, contiene la protección de las personas contra la violación de sus derechos o restaurar el imperio de las mismas cuando la violación de sus derechos hubiere ocurrido. La procedencia del juicio de amparo o de la acción de amparo, está determinada por la satisfacción de los requisitos que la ley, exige, para que una persona puede validamente promover dicho juicio o ejercitar esa acción. La constitución ha estimado conveniente restringir mediante la reglamentación adecuada, el curso de la acción de amparo, para evitar su abuso, que suele traducirse en entorpecimiento de la actuación de las autoridades y para el efecto la ley fija detalladamente los casos en que las violaciones de garantías constitucionales pueden ser sometidas al juicio de amparo.

Cuando el perjudicado ejercita la acción de amparo, autoriza a los Tribunales que conocen de dicha acción para que tomen conocimiento, puesto que deben resolver las controversias para establecer si algún acto, viola o no las garantías individuales que reclama el agraviado con lo que implícitamente da a los titulares de dichas garantías, acción judicial para reclamar las violaciones de las mismas, y de esa manera queda instituida la procedencia de un juicio, que como ya hemos dicho

antes, por estar expresamente previsto en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, le da tal derecho al solicitante. En el contenido de la acción de amparo podemos citar ciertos principios que lo inspiran y son los siguientes:

1. Principio de la iniciativa o instancia de Parte.
2. Principio de la existencia de agravio.
3. Principio del impulso procesal de oficio.
4. Principio de definitividad en el Amparo.
5. Principio de estricto derecho.
6. Principio de la relatividad en las sentencias de amparo.
7. Inmediación Procesal.
8. Libertad de la apreciación de la prueba.
9. Adquisición de la prueba.

#### **5.3.1.1.4 Objeto del juicio de amparo**

El juicio de amparo tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, la autolimitación del ejercicio de la autoridad por los órganos gubernativos, la cual jurídica y lógicamente resulta de la decisión de la soberanía del Estado, que en los primeros artículos de la Constitución garantiza los derechos del hombre, pues dicho juicio tiende a lograr que esos preceptos de la constitución predominen en la

actuación de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas.

Es una rama de suma importancia y de muy amplio contenido, debido que el juicio de amparo se extiende a un minucioso control de legalidad, que consiste: primero, en revisar la aplicación concreta de la ley hecha por la autoridad responsable y segundo, en examinar si el acto reclamado expresa su fundamento legal y su motivo de hecho, con el objeto de determinar si ese fundamento y ese motivo son o no pertinentes, pero todo esta restringido a los actos de las autoridades que tengan algunas relaciones con los derechos del hombre, garantizados en la Constitución.

Con respecto al objeto del amparo en la Legislación guatemalteca, éste está encaminado a proteger a las personas contra las amenazas de violación a sus derechos, o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de la autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la constitución y las leyes garantizan.

### **5.3.1.2 Legitimación en el amparo**

#### **5.3.1.2.1 Concepto de legitimación**

Las circunstancias de que haya un sujeto procesal que figure en la posición de demandante y otro en la situación de demandado, justifica que un proceso exista como tal, pero es necesario todavía otra calificación. Hace falta dice el autor Prieto Castro una ulterior determinación que nos diga si el demandante es el sujeto que

tiene derecho a serlo en el proceso que se trate, y el demandado la persona que haya de sufrir la carga.

De asumir tal postura en ese proceso, lo mismo que en el ejercicio privado de los derechos, es indispensable para que la relación jurídica surta efectos, que el genuino titular se dirija contra el genuino obligado.<sup>74</sup> De lo anterior puede decirse que la legitimación es la facultad de poder actuar dentro de un proceso, o sea estar legitimado para actuar ejecutando actos procesales dentro del mismo.

Cuando abordamos el tema de la legitimación la concebimos como un presupuesto procesal, mediante el cual se coloca al órgano jurisdiccional en la posibilidad jurídica de verificar un examen y resolver sobre las pretensiones que le han sido formuladas. Hablar de legitimación es ubicar al genuino sujeto de derechos frente al verdadero sujeto de obligaciones. La legitimación tiene que ver y está íntimamente relacionada con la posición jurídica de las partes y por ello se dice que el sujeto que reclama o que tiene el derecho de reclamar es la persona que goza de legitimación activa, porque a ella incumbe ese derecho de pedir, mientras que tiene legitimación pasiva, la persona u órgano que soporta la carga o embestida de jurídica de la pretensión del actor, o sea del sujeto con legitimación activa. De lo anterior resulta que la legitimación activa la tiene quien goza del derecho de reclamar y la pasiva la tiene el demandado o en su caso el órgano contra quién se formula la pretensión.

#### **5.3.1.2.2 Legitimación en la doctrina**

Doctrinariamente se habla de legitimación especial lo que ha llevado a algunos autores a hablar de legitimación mediata, (para el titular de la relación jurídica), e inmediata (para quien actúa en el proceso). Caso típico se presenta en la llamada

---

<sup>74</sup> Aguirre Godoy, Mario. **Derecho procesal civil**. Pág. 130

sustitución procesal; para nosotros estos problemas se plantean en relación con lo que llamamos personalidad de las partes. Conocidos los conceptos de capacidad procesal y de legitimación, es preciso exponer cómo se puede intervenir en el proceso ejecutando actos de parte, a esa aptitud que se requiere para realizar actos procesales ( actos judiciales y de parte), o para ser receptor de los actos del tribunal ( actos judiciales), se llama capacidad de postulación procesal.<sup>75</sup>.

Esta legitimación es la que en nuestro medio es conocida como representación, o sea la sustitución dentro del proceso de la persona en nombre de quién se actúa.

#### **5.3.1.2.3 Legitimación en el amparo en la legislación guatemalteca**

De acuerdo con la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, tiene legitimación activa para pedir amparo: a) Toda persona que considere que con actos de autoridad se provoca una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución y las Leyes garantizan, b) El Ministerio Público, c) El Procurador de los Derechos Humanos, para interponer amparo a efecto de proteger los intereses que le han sido encomendados, d) Los Abogados Colegiados y e) Los parientes dentro de los grados de ley de la persona afectada.

La misma Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad expresa que son sujetos pasivos del amparo los siguientes: a) El poder público, b) Las entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por la ley, c) Las que actúan por delegación de los órganos del Estado en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante, d) Las entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por la ley, tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes.

---

<sup>75</sup> Aguirre Godoy, Mario. **Derecho procesal civil**. Pág. 130

El texto de las normas citan y ponen de manifiesto indudablemente que no existe autoridad o persona que ejerza autoridad, que escape al control de amparo, sin embargo debemos tomar en cuenta la precisa y exacta ubicación del sujeto u órgano de donde proviene el acto y en quien estuvo la posibilidad jurídica de reparar el daño causado y no obstante habérsele requerido no lo hizo, es en contra de esa persona contra quien debe enderezarse la acción de amparo, en otras palabras la mala ubicación del sujeto con legitimación pasiva, soporta la carga de la pretensión de justicia constitucional ejercida por vía del amparo, conduce inevitablemente a la negociación de la tutela constitucional efectiva reclamada. Por otra parte el planteamiento de amparo por la persona que no es la directamente afectada o sea la persona que no goza de ese derecho, hace también improcedente el amparo porque en esta clase de pretensiones no opera la acción popular.

Hablando específicamente de la representación judicial, en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, se encuentra contemplada dentro del Artículo 23 que en su parte conducente preceptúa: “Sólo los abogados colegiados y los parientes dentro de los grados de ley, podrán actuar gestionando por el afectado y sin acreditar representación en forma, cuando declaren que actúan por razones de urgencia, para la debida protección de los intereses que les han sido encomendados. Antes de resolver el amparo, deberá acreditarse la representación que se ejercita, salvo casos de urgencia que el tribunal calificará”.

El amparo, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, protege contra la situación susceptible de una amenaza o efectiva violación de los derechos que la Constitución y las leyes de la República reconocen, siempre que esas situaciones provengan de persona, entidades públicas o entidades de derecho privado de las aceptadas por entidades de derecho privado, las aceptadas por la ley. No todos los derechos fundamentales de la persona se agotan en la Constitución. Hay derechos

fundamentales en la Constitución, en las leyes ordinarias y en Tratados o Convenciones Internacionales, estos últimos también asimilados a la categoría de Ley de la República y con preeminencia sobre la legislación ordinaria en materia de derechos humanos.

#### **5.4 Derecho colectivo del trabajo**

Esta es otra propuesta de solución, mediata y colectiva, de fondo al problema planteado, cuyo procedimiento administrativo y legal explicamos en forma sucinta en los términos siguientes:

##### **5.4.1 Vía directa**

Es la etapa inicial obligatoria del trámite de un conflicto económico social de Pacto Colectivo de Condiciones de trabajo o la suscripción de un convenio colectivo de condiciones de trabajo.

##### **5.4.2 Clases de conflictos colectivos**

Hay dos clases de Conflictos Colectivos que pueden plantearse:

1. El Conflicto Colectivo, mediante el cual se pretende obtener la suscripción de un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo.

2. El Conflicto Colectivo, mediante el cual se pretende obtener la suscripción de un Convenio Colectivo de Condiciones de Trabajo.

#### **5.4.2.1 Diferencia que existe entre los dos conflictos**

1. En el primer caso se suscribe un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, con un Sindicato, este es permanente.
2. En el Segundo caso, se Suscribe el Convenio Colectivo de Condiciones de Trabajo, con un Comité **Ad-Hoc**, que lo tramita, éste es temporal. Cualquiera de las dos vías puede seguir los bomberos voluntarios permanentes, sin embargo, estimamos más viable esta segunda opción, basándonos en las causas subjetivas que planteamos al inicio de este capítulo y también en la inexistencia de una organización sindical en la referida institución.

#### **5.4.2.2 Similitud de los dos instrumentos jurídicos**

- 1.- Los dos Instrumentos Jurídicos, son Ley Profesional y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo suscriben.
- 2.- Se aplica a todos los trabajadores, presentes y futuros.
- 3.- Si el Sindicato o el Comité **Ad-Hoc** siguen funcionando hay obligación de denunciarlos, pues al Convenio Colectivo se le aplican las mismas normas del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo.

4.- Los dos Instrumentos tienen un plazo de vigencia, que pueden ser de uno a tres años y el Pacto Colectivo de Industria de uno a cinco años conforme a lo establecido en los Artículos 53 y 55 del Código de Trabajo.

#### **5.5 Trámite del conflicto colectivo que pretende la suscripción de un pacto colectivo de condiciones de trabajo**

- 1.- El Sindicato tiene obligación de iniciar la discusión en la Vía directa.
- 2.- Si fracasa la discusión en la Vía Directa, se acude al trámite de la CONCILIACIÓN.
- 3.- Sin fracasa la Conciliación, las partes pueden someter el asunto al Arbitraje Voluntario.
- 4.- Si no hay Acuerdo para someter el asunto al Arbitraje Voluntario, se solicita la Declaratoria de Legalidad de la Huelga.
- 5.- Declarada Legal una Huelga, se solicita que la misma se declare justa o injusta, por cualquiera de las partes.

#### **5.6 El trámite del conflicto colectivo que pretende la suscripción de un convenio colectivo de condiciones de trabajo, es el siguiente:**

1. Tiene la ventaja de que no existe una Asamblea General Previa, sino que tres o más trabajadores se reúnen, elaboran un pliego de peticiones, en el cual se describirán las causas que provocan el conflicto.

2. Una vez elaborado, y aprobado el proyecto de pliego de peticiones, se facciona un acta, que contiene los datos siguientes:
  1. Lugar, fecha, hora; nombre y datos personales de cada uno de los comparecientes; el motivo de la reunión, el nombre de la institución donde prestas sus servicios y surge el conflicto, la dirección donde se encuentra ubicada la Empresa.
  2. Se propone candidatos, para ocupar los cargos de presidente de debates y secretario circunstancial, para que levante el acta.
  3. Las causas por las que surgió el Conflicto.
  4. En este momento se declara por el presidente de debates, al grupo de trabajadores coaligados, que a partir de este instante se convierte en Asamblea General y se somete a consideración de los asistentes la Agenda respectiva, que contiene la aprobación del pliego de peticiones.
3. Designación de tres delegados, para integrar el Comité **Ad-hoc**, para que en representación de los trabajadores coaligados, procedan a efectuar su planteamiento, quienes tendrán poder suficiente para firmar cualquier arreglo en definitiva o **ad-referéndum**, además como la Asamblea es autónoma, puede concederles facultad para que desistan del Conflicto Colectivo.
4. Obligación de los delegados de informar a la Inspección General de Trabajo de su designación como miembros del Comité **Ad-Hoc**.
5. Cierre del acta y la firma de los comparecientes. Artículos 376, 377 del Código de Trabajo.

6. La personería con que actúan los miembros del Comité **Ad-Hoc**, se prueba con la certificación del acta mencionada.
7. Si hay arreglo directo, se levantará acta de lo acordado y se enviará copia auténtica a la Inspección General de Trabajo, 24 horas posteriores a su firma, mediante un memorial para que vele por su cumplimiento, la violación a lo pactado por las partes se sanciona con multa. Art. 375 del Código de Trabajo.
8. Si no hay arreglo directo, se plantea el Conflicto Colectivo de pliego de peticiones a un Juzgado de Trabajo y Previsión Social, para que éste decrete las prevenciones, notifique a las partes y posteriormente lo envíe a un Juzgado de Trabajo y Previsión Social que corresponda.

## **5.7 Trámite del conflicto colectivo que pretende la suscripción de un pacto colectivo de condiciones de trabajo**

### **5.7.1 Definición de pacto colectivo de condiciones de trabajo**

Es el que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos o sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste.

### **5.7.1 Características**

1. Es ley profesional.

2. A sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes.
3. Tiene fuerza de ley para los trabajadores presentes y futuros. Artículos 49 y 50 del Código de Trabajo.

### **5.7.3 Variantes**

Existen dos variantes en este sentido:

1. Cuando se envía el primer proyecto de pacto colectivo.
2. Cuando se denuncia un pacto colectivo ya existente, esto se hace con por lo menos un mes de anticipación, por que de lo contrario se entiende prorrogado automáticamente el mismo. Artículo 53 literal b) del Código de Trabajo

### **5.7.4 Técnicas para la elaboración de un proyecto de pacto colectivo de condiciones de trabajo**

1. Puede elaborar el proyecto de pacto colectivo de condiciones de trabajo el Comité Ejecutivo.
2. El Comité Ejecutivo puede nombrar una comisión de los miembros del Comité Ejecutivo o de base, que conozcan muy bien las necesidades y clases de prestaciones que deben de incorporarse al proyecto.
3. Puede montar eventos como: a) Charlas por grupos, b) conferencias, seminarios, talleres de trabajo, para que los elementos de base aporten sugerencias, c) distribuir cuestionarios para que aporten sugerencias.

## **5.8 Contenido del pacto colectivo**

1. Lo relativo a profesiones, oficios, actividades y lugares de trabajo que comprenda.
2. Duración del Pacto (de uno a tres años), día en que empieza a regir, debe de denunciarse con un mes de anticipación, de lo contrario se prórroga por otro período igual.
3. Se hace llegar copia de la denuncia al Ministerio de trabajo, para eso se acompañan tres copias a la Inspección General de Trabajo, y ésta se encarga de remitirlo al Ministerio, también lo puede hacer el Sindicato.
4. Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes: prestaciones, aumento de salarios, superación de garantías mínimas, pero no es válida la cláusula por medio de la cual se comprometa el patrono a admitir como trabajador solo al que esté sindicalizado. Art. 53 del Código de Trabajo y 106 de la Constitución.

### **5.8.1 Aprobación del proyecto de pacto colectivo**

1. Para tal efecto, el Comité Ejecutivo cita a Asamblea General a los afiliados, para dar a conocer el proyecto para su discusión y aprobación artículo por artículo, y si no hay quórum, de conformidad con el artículo 221 del Código de Trabajo. Los asistentes pueden acordar la convocatoria para nueva reunión, dentro de los diez días siguientes, la que ha de verificarse legalmente con el número de miembros que a ella asistan. En este caso no es lícita la representación de unos miembros por otros.

2. De conformidad con el artículo 222 del C. de T, dentro de las atribuciones de la Asamblea General está la de aprobar ya sea en definitiva o **ad-referéndum** los pactos Colectivos, los contratos colectivos y otros convenios de aplicación general, es necesario que sean aprobados con la mayoría de las dos terceras partes. Artículo 222, literales d) y m) del Código de Trabajo.

### **5.8.2 Cómo se hace llegar el proyecto de pacto colectivo**

Para la negociación de un pacto colectivo de condiciones de trabajo, el sindicato o patrono hará llegar a la otra parte para su consideración, por medio de la autoridad administrativa más próxima (INSPECCION GENERAL DE TRABAJO), el proyecto de pacto colectivo de condiciones de trabajo para que se discuta en la vía directa, lo cual pueden hacerlo: a) solo las partes, b) con terceros o amigables componedores, c) con la intervención de la autoridad administrativa. (Puede ser la Inspección General de Trabajo o del Consejo Técnico del Ministerio de Trabajo).

### **5.8.3 Justificación de la personalidad jurídica del sindicato y la personería con que actúan los delegados miembros de la comisión negociadora**

Esta se justifica con:

1. Certificación del Departamento de Registro Laboral de la Dirección General de Trabajo, donde consta que el Sindicato se encuentra inscrito en el Registro Público de Sindicatos.
2. Certificación del Departamento de Registro Laboral de la Dirección General de Trabajo, donde consta que los miembros del Comité Ejecutivo del Sindicato se encuentran inscritos en el Registro Público de Sindicatos.

3. Certificación del acta de Asamblea General, donde consta que se aprobó el proyecto de pacto y se designó a la delegación de trabajadores para la discusión del proyecto de Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo.

#### **5.8.4 Inicio de la discusión de un pacto colectivo**

En este sentido puede darse la situación siguiente: que únicamente se faccione el acta inicial donde se establece la forma en que se realizará la discusión, si se levanta acta de cada sesión, se inserta en ella los artículos aprobados y los que quedan pendientes en esa misma sesión, pues en algunas discusiones se acostumbra que cada artículo aprobado, se firma por las partes en tres o más ejemplares y en otros casos se levanta acta de cada sesión, y se insertan los artículos aprobados.

#### **5.8.5 Aprobación del pacto en la vía directa**

De conformidad con el Artículo 52 del Código de Trabajo, el pacto colectivo, una vez discutido, aprobado y firmado por las partes, debe extenderse en tres ejemplares, bajo pena de nulidad *ipso jure*, uno para cada una de las partes, y el otro ejemplar que se remite al Ministerio de Trabajo y de Previsión social, el cual debe estudiarlo, y en caso que encuentre violaciones a la ley debe de ordenar a las partes ajustarse a las disposiciones de ley. En el presente caso puede remitirlo, cualquiera de las partes, pero se acostumbra por respeto mutuo que las dos partes lo remitan a dicho ministerio.

### **5.8.5.1 Trámite en el Ministerio de Trabajo**

Éste, lo remite al Consejo Técnico del mismo, para que emita dictamen, si el dictamen no es favorable, ordena a las partes que se ajusten a las disposiciones legales, y si es favorable, lo devuelve al Ministerio de Trabajo, para que dicte la resolución que homologa el mismo.

Cuando el Consejo Técnico recibe el memorial y se han satisfecho los requisitos previos, emite nuevamente dictamen, en el cual se estipula, que por haberse cumplido con los requisitos ordenados, es procedente se dicte por parte del Ministerio la resolución que le da validez jurídica (homologa), al Pacto Colectivo.

### **5.8.6 Pactos colectivo de industria, de actividad económica o de región determinada**

Un Pacto colectivo puede extenderse con fuerza de ley para todos los trabajadores sindicalizados o no de determinada rama de industria, actividad económica o Región determinada, para ello es necesario: a) Que se haga constar por escrito en tres ejemplares, uno para cada parte y una para remitirla al Ministerio de Trabajo, por ejemplo: la federación de empleados bancarios puede suscribir un Pacto Colectivo relacionado con esa actividad económica, con los diferentes bancos del sistema, así como la Federación de Sindicatos de Trabajadores Azucareros. b) Que el Sindicato o Sindicatos que lo suscriban tengan a su servicio las dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados. c) Que si el Ministerio de Trabajo declara extensiva su obligatoriedad, ordenará su publicación durante tres veces consecutivas en el diario Oficial y en otro de mayor circulación, concederá un término improrrogable de quince días contados a partir de la última publicación, para que el o los patronos o sindicatos afectados formulen su oposición razonada contra la extensión obligatoria del mismo.

d) Si no hay oposición o desechada las que se hayan presentado, el Ministerio emite el acuerdo declarando su obligatoriedad en lo que no se oponga a las leyes de interés público y las de carácter social, circunscribiéndolo a la región, empresas o industrias que a de abarcar, pero si en esas empresas existen pactos que tienen mejores prestaciones, subsisten éstas como un derecho adquirido. e) Cuando haya oposición, el Ministerio de Trabajo debe dar audiencia por diez días comunes, a quien se oponga y a los firmantes del pacto para que aleguen lo que estimen conveniente, el plazo cuenta desde la última notificación hecha por un inspector de trabajo, transcurrido ese tiempo, el Ministerio debe de emitir dictamen definitivo, si declara con lugar la oposición debe de tratar de avenir a las partes, sometiéndoles un nuevo proyecto de pacto, el cual si es aprobado por éstas, debe ser declarado de extensión obligatoria.

El plazo es fijado por el Ministerio de Trabajo, el cual no puede ser menor de un año ni mayor de cinco, si no se denuncia en tiempo se prorroga automáticamente en cada ocasión por otro período igual al fijado, si ninguna de las partes manifiesta mediante memorial al Ministerio su voluntad de dar por terminado el pacto; si se denuncia en tiempo, el pacto Colectivo deja de regir en el momento en que transcurra el plazo estipulado, esta es la diferencia con el pacto colectivo de empresa, pues este continúa vigente aunque no se denuncie, pues en un pacto de empresa, la denuncia solo sirve para que no se prorrogue el período de vigencia del pacto y para dejar en libertad a las partes para que discutan uno nuevo.

Los pactos colectivos de industria, de actividad económica o de región determinada, aún estando en vigor pueden ser revisados, si las partes de común acuerdo así lo solicitan, y si esta solicitud se declara con lugar puede el Ministerio de Trabajo derogar el acuerdo que le dio fuerza extensiva al pacto colectivo y a emitir un nuevo acuerdo, si las partes se ponen de acuerdo en la revisión planteada. Artículos 54, 55, y 56 del Código de Trabajo.

En resumen la problemática analizada en la presente investigación se puede resolver en definitiva con los actos jurídicos siguientes:

1. Reformar la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios, por sustitución del artículo 27 de la misma, facultando a las autoridades bomberiles, a que en el ejercicio de su autonomía emita un reglamento o estatuto de relaciones laborales entre la institución y sus trabajadores.
2. Presentar una solución colectiva de parte de los bomberos voluntarios permanentes a sus autoridades, para que con base a los artículos 3, 8 y 9 de su Ley Orgánica procedan a la elaboración de un reglamento o estatuto que regule las relaciones de trabajo en la Institución. Este procedimiento conforme al análisis presentado en este capítulo página 107 del punto 5.2.3 Autonomía entendida como potestad de reglamentar que se atribuye en la Ley Orgánica de los bomberos a ciertas autoridades, corre el riesgo de ser declarado **nula ipso jure** debido a lo contenido en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Guatemala.
3. Interponer, en forma individual o colectiva, una acción de amparo contra el representante legal de la institución bomberil, a efecto de promover el control de la legalidad constitucional, defensa del orden, y la protección contra la violación de sus derechos laborales contenidos en leyes ordinarias y en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como la restauración e imperio de los mismos dado que la violación de sus derechos ya ha ocurrido como en el presente caso, de manera continuada. Debe tenerse presente, al respecto, que no hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación de los derechos que la Constitución y las leyes garantizan. En el presente caso podemos afirmar que

si procede la acción de amparo debido a que las violaciones, por parte de las autoridades bomberiles, son permanentes y continuadas.

4. Finalmente, no por menos importantes, proponemos otra solución viable contenida en el Derecho Colectivo del Trabajo. De las dos clases de conflictos por la naturaleza de la institución bomberil y la ausencia de una organización sindical nos inclinamos por el segundo planteamiento, mediante el cual se pretende la suscripción de un Convenio Colectivo de Condiciones de Trabajo. Además porque tiene similitud en el resultado final y porque su trámite es más rápido y sencillo.

Las propuestas de solución definitiva al problema planteado están desarrolladas abundantemente en el presente informe. El orden de los mismos no implica ninguna preferencia ni importancia de una respecto de las otras. Están fundamentadas legal y doctrinariamente. Además de urgentes son pertinentes.



## CONCLUSIONES

1. Cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público tiene serias limitaciones. No existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basa en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo. Asimismo, existen varias categorías de empleados, las cuales no están todas incluidas en los listados de plazas autorizadas. El resultado es que las estimaciones del nivel de empleo en el sector público varían dependiendo del rango o cantidad de instituciones incluidas, categorías de empleos cubiertas y si se utiliza la cantidad de plazas autorizadas o la cantidad de plazas ocupadas como base para hacer una estimación; el caso de los bomberos voluntarios no es la excepción, existe una negativa inexplicable por parte de algunas autoridades a proporcionar información al respecto; no obstante pedírselas por escrito, en más de una oportunidad.
2. Otro de los problemas detectados en el transcurso de la presente investigación es que no obstante existir una Ley marco de Servicio Civil, hay una dispersión de leyes que, incluso, rebasan el contenido de la misma ley. Esta situación provoca que existan contradicciones entre lo que una ley posterior regula, reforma, modifica o sustituye respecto a la anterior. Este fenómeno tiene incidencia directa en el fenómeno estudiado, y constituye una de las premisas fundamentales en nuestra conclusión final respecto de la hipótesis planteada. Además, la estructura de las compensaciones y su administración no representa condiciones para promover la calidad en el servicio. No existen sistemas adecuados de determinación de funciones y atribuciones, fijación de metas y objetivos a los empleados; retroalimentación en base a la labor efectuada ni sistemas de evaluación del desempeño. En

consecuencia, se paga igual a quienes cumplen efectivamente sus atribuciones y a los que no, generando incentivos perversos en lugar de incentivos correctos y alineados con los objetivos del sistema y de las instituciones. En el fenómeno estudiado, la primera parte de esta conclusión la suple parcialmente la escuela de bomberos voluntarios, sin embargo los ascensos en términos generales no implican incentivos correctos.

3. Un común denominador detectado en el análisis legal efectuado es que leyes clasificadas como básicas, complementarias y otras, especifiquen qué se puede autorizar pero no cómo deben llevarse a cabo los procedimientos. Además de ello, tales leyes se contradicen en algunas ocasiones, pues en tanto que una concede un derecho o una obligación al servidor público, otra lo disminuye, elimina, amplía o tergiversa. En todos los casos, salvo algunas excepciones, las leyes están vigentes no obstante que la posterior derogó tácitamente lo de la anterior, aplicándose lo que disponga el jefe de personal, su asesor jurídico y a veces en última instancia la opinión de la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC-. El caso de los bomberos voluntarios, sujeto a estudio, es un clásico ejemplo de esta afirmación, con la variable que no obstante que su relación laboral esta regulada por la Ley de Servicio Civil y su reglamento, las decisiones las toma la comandancia sin un procedimiento legal preestablecido, violándose el derecho de defensa y el debido proceso.
4. Es importante resaltar la importancia del influjo, en este estudio del autor Mario de la Cueva, quien define el reglamento de trabajo en los términos siguientes: “Son normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo” Las normas sobre las condiciones de trabajo, uno de los elementos de lo que denominamos el “núcleo” del estatuto laboral son la parte esencial del derecho del trabajo, su base y su fin, el espíritu laboral que da vida y sentido

al ordenamiento jurídico porque son las normas que según su definición aseguran de manera inmediata y directa la salud y vida del trabajador y le proporcionan un ingreso decoroso.

5. Las conclusiones fundamentales de Kelsen, que fundamentan teóricamente la presente investigación, con relación a la eficacia como condición de validez de las normas jurídicas son las siguientes: La eficacia es condición de la validez en aquella medida en que la eficacia debe aparecer en la imposición de la norma jurídica, para que no pierda su validez. Una norma que en ningún lugar y nunca es aplicada y obedecida, una norma que no alcanza cierto grado de eficacia, no es considerada como una norma jurídica llamada válida. Un orden estatal sólo puede considerarse vigente cuando la representación del mismo sea eficaz hasta un cierto grado; esto, es cuando los hombres cuya conducta es regulada por el orden normativo, se conduzcan ordinariamente de acuerdo con él, merced a la acción motivadora que la representación de ese orden ejerce en su conciencia. Íntimamente relacionados con los conceptos citados y derivados de la misma teoría, fueron de fundamental importancia los conceptos derecho vigente y derecho positivo del autor mejicano Eduardo García Máynez.
  
6. El fundamento jurídico de la potestad reglamentaria, es el más importante, pues de nada serviría lo expuesto en el presente informe, si el derecho positivo no facultase a la administración, de forma explícita o implícita, para que dictase reglamentos. En el ordenamiento jurídico positivo, donde se encuentra la respuesta a la cuestión que examinamos, desde el punto de vista ahora contemplado; pues unas veces de forma directa y, otras, indirectamente, en numerosas ocasiones, el derecho positivo atribuye a la administración, y, más en concreto, a órganos determinados, la potestad de vincular mediante sus actos con carácter general e indefinidamente a los administrados. Este fundamento viabilizar las soluciones propuestas, en el

presente informe, en cuanto a la elaboración de un reglamento que regule específicamente las relaciones obrero patronales de los bomberos voluntarios permanentes.

7. Para la validez del reglamento deberán concurrir todos aquellos elementos que la doctrina, basándose en derecho positivo y la jurisprudencia, postula con carácter general para los actos administrativos y son las siguientes: Deberá ser dictado por un sujeto o ente público, y, dentro de éste, por el órgano al que el ordenamiento jurídico atribuya en cada caso la competencia al respecto. La declaración de voluntad o mandato que constituye su contenido deberá ser posible, lícita y determinada o determinable. Deberá ser elaborada con observancia del procedimiento aplicable en cada caso. Para que pueda dictarse un reglamento deberá concurrir la causa predeterminada por el derecho positivo que habrá de valorarse en forma menos rigurosa e inmediata que si se tratase de un acto no normativo. El reglamento deberá dictarse precisamente para la persecución del fin determinante. Cada reglamento deberá adoptar la forma prescrita por el derecho vigente.
  
8. Tomando como base el concepto más amplio de validez que expone el jusfilósofo Hans Kelsen en su *Teoría General del Derecho y del Estado*, que fundamenta teóricamente el presente trabajo de investigación, que en su parte conducente dice: “validez del derecho significa que las normas jurídicas son obligatorias, que los hombres deben conducirse como éstas lo prescriben, y que deben obedecer y aplicar las mismas normas” podemos afirmar que el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios no es válida o es inválida, dado que en las relaciones obrero-patronales de la institución en referencia, objeto del presente estudio, no se le da el carácter de obligatoriedad a la misma, dado que no se conducen como ésta lo prescribe, que no se obedece ni se aplica. Y conforme a lo sostenido por García Máynez, es derecho vigente pero no positivo. Si

agregamos a estas afirmaciones, la inexistencia de un reglamento específico que regule las relaciones obrero- patronales del cuerpo de bomberos, objeto de estudio estamos en condiciones de confirmar la hipótesis planteada en el plan de trabajo de tesis aprobado por la unidad correspondiente.



## BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil**. Tomo I, Guatemala, C. A. Ed. Universitaria 1977.

AQUECHE JUÁREZ, Héctor. **Introducción a la lógica e informática jurídica**, 23ª ed. Ed. Universitaria, Guatemala, C. A. 1990.

BONIFAZ ALONZO, Leticia. **El problema de la eficacia en el derecho**. Ed. Porrúa S.A. México 1993.

BURGOA, Ignacio. **El Juicio de amparo**. 23ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1987.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo**. Tomos I y II, ed. 7; Ed. Estudiantil Fénix, Guatemala Centro América 2005.

CARRIÓ Genaro, R. **Dworkin y el positivismo jurídico**. Cuadernos de Crítica número 16 Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, 1981.

CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. **Derecho administrativo** Tomo I, 16 ed.; Ed. Impresiones Gráficas, Guatemala Centro América 2005.

DE LA CUEVA, Mario, **El nuevo derecho de trabajo** Tomos I y II, 7ª. ed. ; Ed Porrúa S.A. México 1993.

DÍAZ, Elías. **Sociología y filosofía del derecho**. 2ª. ed.; Ed Taurus, Madrid, 1980.

ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de derecho administrativo**. 32ª. ed. Ed. Helias Edición Madrid, 1980.

GARCÍA MÁYNES, Eduardo. **Diálogos jurídicos**. Ed Porrúa, S.A. México 1978.

GARCÍA MÁYNES, Eduardo. **Introducción al derecho**. 35ª. ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1984.

GUERRERO, Euqerio. **Manual de derecho del trabajo**. Ed Porrúa, México 2000.

KELSEN, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México 2ª.ed. 1958 2ª. Reimpresión 1979, México D.F. Traducción de Eduardo García Máynez.

KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho**. Universidad Nacional Autónoma de México Serie Estudios Doctrinales No. 16 Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1979. Título original: Reine Rechtshre, Wien, 1960. Traducción de Roberto J. Vernengo.

KELSEN, Hans. **Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado**. Ed. Porrúa, México, 1987. Traducción de la 2ª. Edición del alemán por Wenceslao Roces.

KELSEN, Hans. **Sobre los límites entre el método sociológico y el jurídico**. (Conferencia dictada en la sociedad sociológica de Viena en 1911) Traducida de Leando Azuara. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIX julio-diciembre 1969 páginas de 561 a 578.

KELSEN, Hans. **Compendio de teoría general del estado**. 3ª. ed. Ed. Blume. Edición Barcelona 1979. 1ª. Edición (1928). Estudio preliminar de Luis Recaséns Siches y prólogo de Albert Casamoglia.

KELSEN, Hans **¿Qué es el positivismo jurídico?** Traducción de Mario de la Cueva. Revista de la Facultad de Derecho Tomo XVI número 61 enero-marzo 1966 páginas 131 a143.

KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. Traducción de Florencio Acosta. 1ª. Edición en inglés 1942. Facultad de Ciencias Económicas 2ª. Edición México 1928.

KELSEN, Hans. **Contribuciones a la teoría pura del derecho**. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1969. Traducción de Eduardo A. Vásquez.

LUMIA, Guiseppe. **Principios de teoría e ideología del derecho**. Editorial Debate. Madrid 1982. Título original Lineamenti di teoria e ideología del diritto. Traducción de Alfonso Ruiz Miguel.

MAIER, Julio B,J. **Reflexiones acerca de la vigencia del derecho**, dentro de la obra El lenguaje del derecho Homenaje a Genaro R. Carrió. Págs 235 a 274.

NEVZALI, Mario. **El Derecho de trabajo, su aplicación y sus tendencias**. Ed. Astred, Buenos Aires, Argentina, 1983, Pág. 214.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, República de Argentina 1992.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.**  
Ed. Heliasta S. R.L. Buenos Aires, República de Argentina 1974.

RAZ, Joseph. **La autoridad del derecho.** ( Ensayos sobre derecho y moral)  
Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª. Ed. México 1982. título  
original: The authority of Law. Traducción y notas de Rolando Tamayo y  
Salmorán.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho de la función pública.** Ed. Tecnos S.A.  
Madrid 1996.

VALENZUELA HERRERA, Agosto. **Manual de derecho laboral.** Ed. Sur S.A.  
Guatemala 2003.

#### **Legislación:**

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

**Ley de Servicio Civil.** Decreto 1748 y sus reformas.

**Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala.**  
Decreto 81-87 del Congreso Nacional de la República de Guatemala.

**Estatutos del Cuerpo Voluntarios de Bomberos de Guatemala.**