

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

ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL, EL CUAL ESTABLECE QUE LOS REGLAMENTOS DE PERSONAL SON NULOS DE PLENO DERECHO CUANDO NO HAN SIDO APROBADOS POR LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, CON RELACIÓN A LO REGULADO EN EL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA.

INGRID PAOLA FERNÁNDEZ SOSA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2005.

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

ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL, EL CUAL ESTABLECE QUE LOS REGLAMENTOS DE PERSONAL SON NULOS DE PLENO DERECHO CUANDO NO HAN SIDO APROBADOS POR LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, CON RELACIÓN A LO REGULADO EN EL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA.

TESIS

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

Por

INGRID PAOLA FERNÁNDEZ SOSA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2005.

ACTO QUE DEDICO

A DIOS: Por conducirme por el camino correcto, por darme salud, fortaleza y consuelo para alcanzar esta meta.

A MIS PADRES: Julio César Fernández Galindo, por sus enseñanzas y por ser un ejemplo de perseverancia a seguir. Gloria Aracely Sosa Solís, por sus sabios consejos, por ser mi mejor amiga y estar a mi lado en todo momento. Que este triunfo más que mío sea de ustedes.

A MIS HERMANOS: Mayra Noemí, Julio David y Mario René, por su compañía y por la bendición de compartir la vida con ellos.

A MIS AMIGOS: Por las experiencias y momentos compartidos, por su ayuda sincera y por brindarme su mano desinteresadamente a lo largo de mis estudios.

AL GRUPO JUVENIL

CATÓLICO FE Y AMOR Por haberme dado lecciones de vida, por enseñarme a ser una mejor persona cada día y darme verdaderas amistades con quienes poder compartir, reír y llorar.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

En especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por ser la fuente de mis conocimientos y por tener la dicha de poder poner en alto tan honorable casa de estudios.

Y a usted por compartir este momento.

**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. Eddy Giovanni Orellana Donis |
| VOCAL II: | Lic. Gustavo Bonilla |
| VOCAL III: | Lic. Erick Rolando Huitz Enriquez |
| VOCAL IV: | Br. Jorge Emilio Morales Quezada |
| VOCAL V: | Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio |
| SECRETARIO: | Lic. Avidán Ortiz Orellana |

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| Presidente: | Lic. Napoleón Orozco Monzón |
| Vocal: | Lic. Hugo Aroldo Calderón Morales |
| Secretario: | Lic. Héctor Manfredo Maldonado |

Segunda Fase:

| | |
|-------------|------------------------------------|
| Presidente: | Lic. Sergio Amado Pineda Castañeda |
| Vocal: | Lic. Marco Tulio Pacheco |
| Secretario: | Lic. Julio César Quiroa |

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

ÍNDICE

| | Pág. |
|-------------------|-------------|
| Introducción..... | (i) |

CAPÍTULO I

| | |
|--|---|
| 1. Sistemas o formas de organización de la administración pública..... | 1 |
| 1.1. La centralización o concentración administrativa..... | 2 |
| 1.1.1. Características..... | 2 |
| 1.1.2. Elementos..... | 2 |
| 1.2. La desconcentración administrativa..... | 3 |
| 1.2.1. Características..... | 3 |
| 1.3. La descentralización administrativa..... | 4 |
| 1.3.1. Características..... | 4 |
| 1.4. La autonomía y la autarquía administrativa..... | 5 |
| 1.5. La relación funcional..... | 8 |

CAPÍTULO II

| | |
|--|----|
| 2. Principios fundamentales que rigen las relaciones de las entidades descentralizadas del Estado con su personal..... | 11 |
| 2.1. Principio evolutivo..... | 11 |
| 2.2. Principio de irrenunciabilidad..... | 12 |
| 2.3. Principio de tutelaridad..... | 13 |

| | Pág. |
|---|-------------|
| 2.4. Derecho a optar a cargo público..... | 14 |
| 2.4.1. Capacidad..... | 14 |
| 2.4.2. Preparación..... | 14 |
| 2.4.3. Eficiencia..... | 14 |
| 2.4.4. Honradez..... | 15 |
| 2.5. Principio de igualdad..... | 15 |
| 2.6. Eficiencia de la administración pública..... | 16 |
| 2.7. Carrera administrativa..... | 16 |
| 2.8. Estabilidad laboral..... | 17 |

CAPÍTULO III

| | |
|---|----|
| 3. Régimen jurídico de las relaciones laborales de las entidades descentralizadas del Estado con su personal..... | 19 |
| 3.1. Consideraciones sobre el ejercicio práctico de los reglamentos de las relaciones de las entidades descentralizadas del Estado con su personal..... | 22 |
| 3.2. Violación de principios constitucionales en los casos de despido de los servidores públicos de las entidades descentralizadas del Estado..... | 24 |

CAPÍTULO IV

| | |
|---|----|
| 4. De los conflictos de jurisdicción..... | 29 |
| 4.1. Conflicto..... | 29 |

| | Pág. |
|--|-------------|
| 4.2. Jurisdicción..... | 29 |
| 4.3. Conflictos de jurisdicción..... | 30 |
| 4.4. Clases de conflictos de jurisdicción..... | 31 |
| 4.5. Órgano jurisdiccional competente para conocer los conflictos de de jurisdicción..... | 32 |
| 4.6. Esquema del planteamiento y resolución de un conflicto de jurisdicción..... | 34 |

CAPÍTULO V

| | |
|---|----|
| 5. Análisis jurídico de la nulidad del Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, por violar preceptos constitucionales..... | 37 |
| 5.1. Procedencia de la acción de amparo cuando una Sala de Apelación de Trabajo y Previsión Social ha resuelto que los reglamentos de que no cumplen con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio civil, son nulos de pleno derecho..... | 42 |
| 5.2. Procedencia de la inconstitucionalidad de carácter general contra lo estipulado en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil..... | 45 |
| CONCLUSIONES..... | 49 |
| RECOMENDACIONES..... | 53 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 55 |

(i)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, tiene como propósito fundamental, establecer que existen criterios jurisdiccionales que violan principios constitucionales, al basar sus fallos en una norma que es susceptible de ser declarada inconstitucional, por ejemplo: un Juzgado de Trabajo y Previsión Social emite sentencia declarando que el reglamento de personal de una entidad descentralizada del Estado no constituyen presupuesto legal para pretender prestaciones laborales cuando no ha cumplido con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, el cual establece que dichos reglamentos deben ser sometidos al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y aprobados por la Junta Nacional de Servicio Civil, sin tomar en cuenta lo que estipula la Constitución Política de la República, en la sección octava, capítulo II, al regular que los derechos allí consignados son irrenunciables, susceptibles de ser superados, que serán nulas ipso jure y no obligarán a los trabajadores las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de ellos, además los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones laborales, las cuales superen las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán ese trato y las entidades descentralizadas del Estado que cuenten con su propio reglamento de personal, se regirán por este, considerando que dichas entidades tienen la facultad de emitir sus propias normas legales, sin violar su ley orgánica.

Atendiendo a la jerarquía de la norma y a la aplicación de la norma que más favorezca al trabajador, se debe tomar en cuenta que cuando una entidad descentralizada del Estado cuenta con su propio reglamento de personal, basará sus relaciones laborales en este, no en la Ley de Servicio Civil, porque así lo establece la Carta Magna en su Artículo 108 al regular que las entidades descentralizadas del Estado que cuenten con sus propias disposiciones se regirán por éstas.

(ii)

Adicionalmente a lo anterior, es conveniente tomar en cuenta que los derechos establecidos en un reglamento de personal, los cuales nunca podrán ser inferiores a los mínimos establecidos en la Ley de Servicio Civil, pero si podrán superarlos, deberán respetarse porque dicho reglamento

es de aplicación general para todos los servidores públicos de la entidad descentralizada de que se trate aunque no haya sido sometido al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ni aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, porque es considerado derecho positivo y los derechos allí establecidos se han convertido en derechos adquiridos, tomando en cuenta los principios del derecho laboral, entre ellos, el principio de irrenunciabilidad de derechos, que es una protección para el trabajador aun en contra de él mismo, el principio evolutivo, el cual invita a la superación de derechos mínimos; cabe destacar también que de acuerdo a los sistemas de interpretación de las leyes laborales, en caso de duda, se deberán interpretar en sentido más favorable para el trabajador, es decir se aplica la norma que más le convenga.

De ésta manera fue necesario desarrollar a través del método sintético analítico cinco capítulos que a continuación se especifican:

En el Capítulo I se hace una breve exposición de las formas de organización de La Administración Pública, entre ellas, la centralización, la descentralización, la autonomía, la autarquía y cual es su relación funcional.

En el Capítulo II se expone el tema de los principios para optar a cargo público, los cuales se estudiaron doctrinaria y legalmente.

En el Capítulo III se establece el régimen jurídico de las entidades descentralizadas del Estado con su personal en el cual se logra exponer de manera precisa el ejercicio

(iii)

práctico de los reglamentos de personal de las relaciones laborales y la violación de principios constitucionales que surge en caso de despido.

En el Capítulo IV se aborda el tema de los conflictos de jurisdicción, definiendo que son, que clase de conflictos de jurisdicción existen, cual es el órgano jurisdiccional competente para conocer de dichos conflictos y cual es su trámite.

Y por ultimo en el Capítulo V se hace un análisis jurídico de la inaplicabilidad del Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, de la violación de preceptos constitucionales y sus correspondientes medios de defensa.

CAPÍTULO I

1. Sistemas o formas de organización de la administración pública.

La administración pública como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que responden lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.¹

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señaladas en la Constitución Política de la República.²

En este apartado se tratarán los sistemas que realmente existen dentro de la doctrina general, los que se detallan a continuación:

- ✓ La centralización o concentración administrativa;
- ✓ La desconcentración administrativa;
- ✓ La descentralización administrativa;
- ✓ La autonomía y la autarquía administrativa.

¹ Calderón Morales, Hugo, **Derecho administrativo I**, pág. 109.

² **Ibid**, pág. 110.

1.1. La centralización o concentración administrativa

“Centralización equivale a concentrar en el Órgano Ejecutivo las tres principales funciones públicas: legislación, administración y justicia y todas las competencias imaginables. Centralización es el conjunto de funciones y competencias concentradas en la organización que ocupa el mas alto grado en el orden administrativo y en consecuencia, concentra el ella, la jerarquía, decisión y mando.”³

La centralización o concentración administrativa es aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración. (Presidente de la República).⁴

1.1.1. Características

- ✓ Existe un superior jerárquico;
- ✓ Existe la relación de subordinación;
- ✓ Se manifiestan los poderes de la jerarquía, los cuales son: el poder de mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc.
- ✓ Los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político.

1.1.2. Elementos

- ✓ La unidad de mando, se concentra en el Presidente de La República;

³ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 204.

⁴ Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 116.

- ✓ La jerarquía, que se deriva de la subordinación, que existe dentro de órganos de la administración;
- ✓ El control, el que es una de las potestades de la jerarquía y la ejerce el superior
- ✓ La potestad de revisión;
- ✓ La facultad de decidir la competencia de los órganos.

1.2. La desconcentración administrativa

Es la atribución de competencias y de funciones administrativas a una organización subordinada. Esta atribución debe estar prevista en la ley en forma exclusiva y permanente, a efecto que la organización desconcentrada, tome decisiones en forma definitiva en toda clase de asuntos a su cargo.⁵

Es un sistema o forma de organización de la administración estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo.

1.2.1. Características

- ✓ Continúa como sistema principal de organización de la administración;
- ✓ Se otorga a los órganos administrativos inferiores la competencia legal para tomar las decisiones técnicas necesarias;
- ✓ Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;

⁵ Castillo González, **Ob. Cit**; pág. 216.

- ✓ El órgano supremo de la administración pública controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, presupuesto y patrimonio;
- ✓ El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado.⁶

1.3. La descentralización administrativa

“Es una técnica de administrar o de gobernar que utiliza cuatro métodos o procedimientos: avocación, delegación, desconcentración y autonomía.”⁷

Es un sistema de organización de la administración pública, que consiste en crear un órgano administrativo dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado.⁸

1.3.1. Características

- ✓ Transferencia del poder de decisión o competencia a una nueva persona jurídica de derecho público;
- ✓ La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal;
- ✓ Deben gozar de relativa independencia política para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman;
- ✓ Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto;
- ✓ Independencia estatutaria y reglamentaria, pudiendo emitir sus propias normas legales, sin violar su ley orgánica.

⁶ Godínez Bolaños, Rafael, **Los sistemas de organización de la administración pública**, pág. 52.

⁷ Castillo González, **Ob. Cit**; pág. 202.

⁸ Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 133.

1.4. La autonomía y la autarquía administrativa.

Los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tienen la facultad de darse sus propias instituciones que lo regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado; además los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privativos. No podemos hablar que en Guatemala existan entidades autónomas, porque dependen del Estado financieramente y en otros casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo.

La autarquía también tiene su propia ley como ocurre con los entes autónomos y queda sujeto el ente a lo que disponga la ley de su creación, esto significa que tanto las entidades autónomas como las autárquicas están sujetas, en cuanto a las disposiciones normativas que se dicten, a una disposición de carácter superior, es decir por la Constitución.⁹

El Artículo 134 de la Constitución Política de la República, establece al respecto: “Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

⁹ Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 131.

En la Constitución, existe una gran confusión de lo que significa la descentralización y la autonomía, no hay una verdadera consistencia en la aplicación constitucional de los conceptos. Se cree que las denominaciones son más de carácter político que administrativo.

“...Enseguida, que esta Corte ha examinado el tema relativo a la descentralización, en el que identificó algunos de sus elementos, tales como: que es creada por el legislador constitucional o por el legislador común; que la organización de la administración pública no puede ser sino obra de la ley, e igualmente su modificación o extinción; que constituye una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado; que implica la creación de personas jurídicas de Derecho Público; y que, en algunos casos de descentralización menor, puede significar el reconocimiento de cierta libertad de acción a determinados entes públicos, sin llegar a quebrar la unidad estatal, explicándose así algunas reservas relativas a nombramientos...”¹⁰

“... de conformidad con lo prescrito por el Artículo 134 de la Constitución, en Guatemala existen... entes que gozan de autonomía por mandato constitucional, situación en la que se encuentran algunos organismos, instituciones y entidades estatales que, debido a su inherente naturaleza, se les ha asignado competencias y atribuciones especiales, tales, entre otros, los organismos Legislativo, Judicial, el Tribunal Supremo Electoral y esta misma Corte, cuyas determinaciones en materia de contratación o adquisición de bienes y servicios no pueden estar supeditadas a trámites o aprobaciones por parte del Organismo Ejecutivo, por cuanto ello implicaría una injerencia ilegítima e inaceptable en su independencia funcional y una grave vulneración a su status constitucional. En tanto a otras les

¹⁰ Gaceta 57, expediente 16-00, pág. 71 de la Corte de Constitucionalidad.

corresponde una autonomía restringida con un concreto fin de descentralización administrativa, que les ha sido o les puede ser conferida por medio de una ley ordinaria. De aquí que sea jurídicamente factible distinguir, dentro de la organización del Estado guatemalteco, entes cuya autonomía, por ser de rango constitucional, solo podría ser suprimida mediante una modificación a la Constitución, y entes descentralizados o semi-autónomos que tiene su origen en una ley ordinaria, que pueden ser suprimidos por medio de otra ley de igual categoría...”¹¹

A continuación se detallan algunas dependencias que la Constitución señala como autónomas.

- ✓ Escuela Nacional Central de Agricultura, Artículo 79
- ✓ Universidad de San Carlos de Guatemala, Artículo 82
- ✓ Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, Artículo 92
- ✓ Comité Olímpico Guatemalteco, Artículo 92
- ✓ Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Artículo 100
- ✓ Banco de Guatemala, Artículo 132
- ✓ Los municipios, Artículo 253

A continuación se detallan algunas de las entidades que la Constitución, denomina descentralizadas.

- ✓ La Administración del Sistema Educativo, Artículo 76
- ✓ Escuela Nacional Central de Agricultura, Artículo 79
- ✓ Contraloría General de Cuentas, Artículo 232

Y todas las demás entidades que el Estado promueva en forma sistemática, para lograr un adecuado desarrollo regional del país, según lo establece el Artículo 119, literal b de la Constitución.

¹¹ Gaceta 45, expedientes acumulados 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 559-97, pág. 41. de la Corte de Constitucionalidad.

1.5. La relación funcional

“Es bien sabido que la administración es infuncional si a pesar de contar con territorio, finanzas, organizaciones, fines y base legal, no tiene el elemento humano o personal idóneo para desarrollar sus actividades, este es el único que puede imprimirle a toda organización el dinamismo que la convierte en eficiente.”¹²

Es de aquí de donde se desprende el estudio de la legislación aplicable a las relaciones laborales existentes entre entidades descentralizadas del Estado con sus trabajadores.

El Artículo 108 de la Constitución Política de la Republica establece: “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades...”

El Artículo 111 del mismo cuerpo legal, señala al respecto: “Régimen de entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas del Estado, que realicen funciones económicas similares a las empresas de carácter privado, se regirán en sus relaciones de trabajo con el personal a su servicio por las leyes laborales comunes, siempre y cuando no menoscaben otros derechos adquiridos”.

El Artículo 191 del Código de Trabajo, establece: “Las relaciones entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el Estatuto de los

¹² Calderón Morales, **Ob. Cit;** pág. 137

trabajadores del Estado por consiguiente, dichas relaciones no quedan sujetas a las disposiciones de este Código”.

El Artículo 1º. De la Ley de Servicio Civil, regula: “Carácter de la ley. Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado...”

El Artículo 2º. Del mismo cuerpo legal establece: “Propósito. El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores...”

Es así como se concluye que las entidades descentralizadas del Estado rigen sus relaciones laborales de acuerdo a lo establecido por la Ley de Servicio Civil a excepción de las que cuentan con sus propios reglamentos de personal, las que se regirán por éste.

CAPÍTULO II

2. Principios fundamentales que rigen las relaciones de las entidades descentralizadas del Estado, con su personal.

Para iniciar es necesario definir el vocablo principios, que son las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos.¹³

2.1. Principio evolutivo.

“El derecho laboral es una rama jurídica que está en constante movimiento, por consiguiente debe adaptarse a las diferentes circunstancias cambiantes del quehacer humano.”¹⁴

La Ley de Servicio Civil, establece una serie de *derechos mínimos* que se derivan de una relación laboral entre una entidad descentralizada del Estado, con su personal, los cuales pueden ser superados por la misma ley o por reglamento, pero es nula cualquier disminución, las condiciones de trabajo nunca podrán ser inferiores a las estipuladas en la ley; es por lo mismo que la Constitución protege esos derechos mínimos, al establecer que serán *nulas ipso jure* las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en tratados internacionales

¹³ Plá Rodríguez, Américo, **Los principios del derecho de trabajo**, pág. 4.

¹⁴ Fernández Molina, Luis, **Derecho laboral guatemalteco**, pág. 19.

ratificados por Guatemala, en los reglamentos y otras disposiciones relativas al trabajo.

2.2. Principio de irrenunciabilidad.

Consiste en la imposibilidad legal de que un trabajador se prive o renuncie a una o más ventajas o derechos concedidos por el derecho laboral. Este principio trata de que se cumpla con las garantías mínimas sociales y laborales que protejan al trabajador. Por eso la ley establece que estas garantías son irrenunciables para el trabajador.

Al terminar la relación laboral, el trabajador puede renunciar al pago de sus prestaciones, claro que esta renuncia será nula porque una de las características del derecho laboral es la imperatividad, que deben entenderse aun frente o en contra, del mismo trabajador.

La Constitución, en el Artículo 106, preceptúa al respecto que los derechos consignados en el capítulo II, sección octava, son irrenunciables para los trabajadores...serán nulas ipso jure las estipulaciones que impliquen renuncia...

La Ley de Servicio Civil en el Artículo 1º. Establece que “la ley es de orden publico y los derechos que consignan son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos...”

Este principio se implementa con el objeto de asegurar los mínimos que establece la ley y evitar que el trabajador renuncie a esos mínimos, ya sea por presiones, engaños o cualquier otro motivo.¹⁵

2.3. Principio de tutelaridad.

Este principio lo encontramos contemplado en el Artículo 103 de la Constitución Política al establecer que el derecho de trabajo es un derecho tutelar de los trabajadores, porque trata de compensar la desigualdad económica de estos, otorgándoles una protección jurídica preferente.

Es decir, toma en cuenta que la parte patronal tiene muchos recursos y estos le dan poder y facilidad para resolver sus problemas de todo tipo, entre ellos los problemas con la ley.

Este principio también lo encontramos aunque de manera no muy clara y desarrollada, en el tercer considerando de la Ley de Servicio Civil que regula: “Que los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil deben ser garantizar a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado...”

La protección del trabajador constituye la razón de ser del Derecho Laboral. No solamente es el germen en sus orígenes, sino que también es su actual sustentación. Las normas primigenias de esta rama surgieron como una voz de protesta por los excesos y abusos que se cometían en contra de las personas en ocasión del trabajo.¹⁶

¹⁵ Fernández Molina, **Ob. Cit**; pág. 11.

¹⁶ **Ibid**, pág. 4.

2.4. Derecho a optar a cargo público.

Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en meritos de capacidad, idoneidad y honradez, regulado en el Artículo 113 de la Constitución Política de la República y en el Artículo 3º. numeral 1 de la Ley de Servicio Civil.

2.4.1. Capacidad.

Distintas condiciones esenciales para poder desempeñar las funciones o tareas inherentes a la relación laboral. La capacidad laboral, presupone la capacidad jurídica de la que goza toda persona por el hecho de serlo conforme a los Artículos 1º. y 8º. del Código Civil, respecto a las personas físicas y a su vez en condición *sine qua non* el goce de capacidad de obrar, que se manifiesta en la aptitud para la realización de actos jurídicos eficaces.¹⁷

2.4.2. Preparación

“Es el conjunto de conocimientos que se tienen sobre determinada materia.”¹⁸

2.4.3. Eficiencia

“Es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado, que logra hacer efectivo un propósito.”¹⁹

Se refiere a esfuerzos, medios, recursos e insumos, utilizados por empleados y funcionarios públicos. En toda la administración pública

¹⁷ **Diccionario jurídico espasa**, pág. 139.

¹⁸ **Diccionario de la lengua española**, pág. 615.

¹⁹ **Ibid**, pág. 287.

se trabaja con escasez de recursos e insumos, insuficiente personal, dinero y equipo. La eficiencia se logra obteniendo más y mejores resultados, administrando bien la escasez. También se obtiene empleando menor esfuerzo en alcanzar resultados y multiplicando los pocos medios disponibles de manera que se multipliquen los resultados.

2.4.4. Honradez

“Es una actitud procedente de algo recto, propio de una persona honrada. Dignidad o conducta intachable.”²⁰

2.5. Principio de igualdad.

“El trabajador, no puede ser tratado en forma diferente que los demás trabajadores en lo relativo a condiciones de trabajo referentes a la no discriminación laboral entre hombre y mujer.”²¹

En el preámbulo de la Constitución, se establece que para organizar jurídica y políticamente al Estado, debe de consolidarse el régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad,... si bien es cierto que éste no es fuente de derecho pero en caso de duda pueden utilizarse sus principios, según criterio de La Corte de Constitucionalidad.

En el Artículo 4º. de la Constitución se estipula: “Libertad de igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera, que sea su estado civil tienen iguales oportunidades y responsabilidades, ninguna persona puede ser

²⁰ **ibid**, pág. 408.

²¹ **ibid**, pág. 483.

sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.”

En el Artículo 3º numeral 5 de la Ley de Servicio Civil se regula: “A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario...”

2.6 Eficiencia de la administración pública.

La administración pública debe fomentar la eficiencia, si bien ya se mencionó anteriormente, que es una virtud o facultad para lograr un efecto determinado, y de ésta manera obtener óptimos resultados, dentro de los diferentes órganos administrativos, que son el medio o transporte para poder lograr el fin del Estado.

Nuestra legislación, regula al respecto, en el Artículo 3º. numeral 3 de la Ley de Servicio Civil: “El sistema nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública...”

2.7. Carrera administrativa.

Carrera administrativa, es el derecho que tienen los funcionarios públicos de pasar a desempeñar un puesto de grado o clase superior, por capacidad, conocimiento y experiencia dentro de la función administrativa.

Implica un estímulo que se puede dar a los funcionarios públicos que desarrollan una labor dedicada y eficiente del cargo que desempeñan,

aunque como bien lo sabemos normalmente dentro de la administración pública guatemalteca, los cargos a nivel de dirección siempre son de naturaleza política o de partido político.

La Ley de Servicio Civil en el Artículo 3º. numeral 4, establece: “Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes.....” y en el Artículo 57 del mismo cuerpo legal se regula que la promoción o puestos de grado superior pueden ser acordados por la autoridad nominadora a solicitud del jefe inmediato respectivo y debe ser notificado a la Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC- y procede cuando el candidato llena los requisitos fijados para el puesto a que asciende. La promoción a clases superiores se hará mediante solicitud del interesado y con la aprobación y examen de prueba que practicará la Oficina Nacional de Servicio Civil.

2.8. Estabilidad laboral.

Este principio se obtuvo a través de una de las mayores luchas de la clase trabajadora, el fin primordial fue el de obtener continuidad en su trabajo. Un trabajo estable y seguro garantiza el bienestar, en tanto que un trabajo temporal e inseguro, a su vez genera una serie de problemas socio-económicos para el trabajador y su familia. Éste principio no es absoluto sino relativo, es decir, que no hay una estabilidad laboral plena y completa.

En la legislación laboral guatemalteca no se establece éste principio de manera muy clara y concreta, sin embargo, existen algunas instituciones y normas que lo contemplan aunque no de manera absoluta. En el Artículo 102 literal q de la Constitución se regula: “...Los trabajadores no podrán ser

despedidos por participar en la formación de un sindicato...”. La Ley de Servicio Civil, establece en lo referente a la estabilidad laboral, lo siguiente: en el Artículo 3º. numeral 6: “Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal...”, Artículo 11: “Integración. La Junta Nacional de Servicio Civil se integra con tres miembros...Solo pueden ser removidos por las causas y en la forma establecidas en esta ley”, Artículo 61 numeral 1: “Derechos de los servidores públicos. Los servidores públicos en los servicios por oposición gozan, de los derechos establecidos en la Constitución, 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, previstas en esta ley”. Artículo 76: “Despido justificado. Los servidores públicos del Servicio por Oposición y sin Oposición, solo pueden ser destituidos de sus puestos, si incurren en causal de despido debidamente comprobadas. Son causas justas que facultan a la autoridad nominadora para remover a los servidores públicos del Servicio por Oposición, sin responsabilidad de su parte:...”

CAPÍTULO III

3. Régimen jurídico de las relaciones laborales de las entidades descentralizadas del Estado con su personal.

El sector público de la República de Guatemala esta conformado por diversos organismos e instituciones cuya misión principal es administrar la cosa pública para coadyuvar al desarrollo integral de nuestra nación. Es por ello que durante la etapa de transición entre el segundo y tercer milenio, algunos de estos organismos e instituciones han experimentado una serie de transformaciones tanto en sus objetivos y funciones como en sus estructuras orgánicas, con el fin de hacerlos mas eficientes y eficaces para poder atender las necesidades de la población así como para enfrentar los múltiples retos que conlleva el proceso de globalización.

La Organización Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala de acuerdo al diseño elaborado con base en el clasificador institucional del sector público contenido en el manual de de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 2ª. edición, Ministerio de Finanzas Públicas, diciembre 2000, se pueden citar las siguientes entidades descentralizadas del Estado.²²

Entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Gobernación

- ✓ Instituto de Fomento Municipal

Entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Finanzas Públicas.

- ✓ Superintendencia de Administración Tributaria

²² **Ibid**, pág. 50-60

Entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- ✓ Instituto de Recreación de los trabajadores
- ✓ Instituto Técnico de Capacitación y Productividad

Entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Economía.

- ✓ Comité Permanente de Exposiciones
- ✓ Instituto Nacional de Cooperativas
- ✓ Inspección General de Cooperativas
- ✓ Superintendencia de Bancos
- ✓ Instituto Guatemalteco de Turismo
- ✓ Instituto Nacional de Estadística

Entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

- ✓ Fondo de Tierras
- ✓ Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola
- ✓ Instituto Nacional de Bosques

Entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Cultura y Deportes

- ✓ Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala.

Entre otros se podrían mencionar:

- ✓ Fondo de Inversión Social
- ✓ Instituto Nacional de Administración Pública
- ✓ Contraloría General de Cuentas (Org. De Control Jurídico Activo.)

Las entidades descentralizadas del Estado basan sus relaciones laborales en la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que tienen sus propios

reglamentos. De acuerdo al Artículo 108 de la Constitución Política de la Republica el cual establece: “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades...”

“En efecto, es cierto que el Artículo 108 de la Constitución establece que las entidades descentralizadas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, pero éste Artículo no puede aplicarse en forma aislada, sino en conjunto con las otras disposiciones de la propia Constitución y entre ellas se encuentra el Artículo 111, que se refiere a que las entidades descentralizadas del Estado que realicen funciones económicas similares a las empresas de carácter privado, se regirán en sus relaciones de trabajo con el personal a su servicio por las leyes laborales comunes siempre que no menoscaben otros derechos adquiridos. Al confrontar estas dos disposiciones se encuentra que la segunda es especial respecto de la primera, porque el Artículo 108 se refiere a todas las entidades descentralizadas y el Artículo 111 solamente a aquellas que realicen funciones económicas similares a las de carácter privado; y a la vez es excluyente porque establece que están sometidas a leyes laborales comunes, pero no obstante ello, éste postulado no significa que las entidades descentralizadas del Estado sometidas al Servicio Civil **queden excluidas de la jurisdicción de trabajo para la tutela de los derechos laborales cuando las propias leyes no los garantizan o éstas no existen para proteger el derecho de los trabajadores.**”²³

El Artículo 191 del Código de Trabajo, establece: “Las relaciones entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el Estatuto de los trabajadores del

²³ Gaceta 7, expediente 249-87, pág. 48 de la Corte de Constitucionalidad.

Estado por consiguiente, dichas relaciones no quedan sujetas a las disposiciones de este Código”.

El Artículo 1º. De la Ley de Servicio Civil, regula: “Carácter de la ley. Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado...”

El Artículo 2º. Del mismo cuerpo legal establece: “Propósito. El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores...”

3.1. Consideraciones sobre el ejercicio práctico de los reglamentos de las relaciones de las entidades descentralizadas del Estado, con su personal.

Actualmente las entidades descentralizadas del Estado, gozan de independencia estatutaria y reglamentaria, pueden emitir sus propias normas legales, sin violar su ley orgánica, entre ellas encontramos que han creado sus propios reglamentos laborales, por consiguiente, basan sus relaciones laborales en estos, en los cuales se deben establecer los derechos y obligaciones de todo el personal de dicha entidad, los derechos establecidos, no deben ser inferiores a los mínimos regulados en la Ley de Servicio Civil, ni afectar los derechos adquiridos, de lo contrario dichas estipulaciones serán consideradas nulas de pleno derecho.

El Artículo 108 de la Constitución, regula al respecto: “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades

descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservaran ese trato.”

Adicionalmente a lo anterior, la Constitución establece en el Artículo 106: “Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados a través de contratación individual o colectiva, en la forma que fija la ley...Serán nulas ipso jure y no obligaran a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores...”

La Ley de Servicio Civil, en el Artículo 28, regula lo relativo a los reglamentos de personal de las entidades descentralizadas del Estado y establece: “Reglamentos de personal de las dependencias. 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. Es nula ipso jure toda norma que no tiene este requisito.”

Si atendemos al precepto constitucional regulado en el Artículo 108, se concluye en que las entidades descentralizadas del Estado que tengan sus propias normas legales, se rigen por estas.

3.2. Violación de principios constitucionales en los casos de despido de los servidores públicos de las entidades descentralizadas del Estado.

La Ley de Servicio Civil, regula respecto a los despidos, de los servidores públicos, que solo pueden ser destituidos de sus puestos, si incurren en causal debidamente comprobada. Si el despido ocurriese con causal determinada, se pierden los derechos de acuerdo al Artículo 77 de la Ley de Servicio Civil, que establece: “Pérdida de derecho. Todo despido justificado se hará sin responsabilidad para el Estado y para la autoridad nominadora y hace perder al servidor publico todos los derechos que le conceden ésta ley y sus reglamentos, excepto los adquiridos en relación con jubilaciones, pensiones y montepíos y los demás que expresamente se señalan...”

Ahora bien si el despido fuese injustificado, el servidor publico, tiene todo el derecho a impugnar dicha resolución, en recurso de apelación de acuerdo al Artículo 18, 19 numeral 6 y Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil, las resoluciones de dicho recurso, en caso de despido, son las únicas que pueden ser discutidas ante las Salas de Trabajo y Previsión Social. Tales tribunales resolverán conforme a las normas del procedimiento ordinario de trabajo, en única instancia.

Éste procedimiento de impugnación de las resoluciones de destitución de los puestos de los servidores públicos es aplicable a las entidades que basan sus relaciones laborales en la Ley de Servicio Civil, en oposición a las entidades que tienen su propio reglamento de personal, que se rigen por éste, de acuerdo a lo establecido por la Constitución en el Artículo 108, quienes acudirán directamente a la vía judicial en donde se aplicará supletoriamente el Código de Trabajo sustanciando un procedimiento ordinario oral laboral ante un Tribunal de Trabajo y Previsión Social. La

Corte de Constitucionalidad opina: “No obstante el postulado del Artículo 111 de la Constitución, no significa que las entidades autónomas y descentralizadas sometidas al Servicio Civil, o a leyes o disposiciones propias, queden excluidas de la jurisdicción de trabajo para la tutela de los derechos laborales cuando las propias leyes no los garantizan o éstas no existen para proteger el derecho de los trabajadores...”²⁴ por consiguiente, al ser destituido un servidor público de una entidad descentralizada del Estado que cuenta con su propio reglamento de personal, se regirá por éste y en caso de despido injustificado acudirá directamente a los tribunales de justicia, no pueden impugnar dichas resoluciones interponiendo el recurso de apelación ante el director de La Oficina Nacional de Servicio Civil porque no es procedente que acudan a la Ley de Servicio Civil si dicha entidad se rigen por su propio reglamento y siendo la misma Constitución la que establece que las entidades descentralizadas del Estado se regirán por la Ley de Servicio Civil, **excepto las que cuenten con sus propios reglamentos**, por lo tanto, deberán agotar los recursos establecidos en el reglamento, si los regula, o lo establecido al referirse a la supletoriedad y de no llegar a un arreglo, podrán accionar directamente ante un Tribunal de Trabajo y Previsión Social, en procedimiento Ordinario Oral Laboral.

El Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, se establece que si los reglamentos de personal de las entidades descentralizadas del Estado, no han sido sometidos al director de Servicio Civil, y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, son nulos de pleno derecho, por lo que corresponde aplicar dicho Artículo, el cual es susceptible de considerarse **inconstitucional** por violar los Artículo 103, 106 y 108 de la Constitución, al establecer la inaplicabilidad de los reglamentos de personal de las entidades descentralizadas del Estado, por falta de los presupuestos jurídicos para que

²⁴ Gaceta No. 24, expediente No. 120-92, pág. 155, de la Corte de Constitucionalidad.

se tenga por factible la satisfacción de la pretensión a favor del servidor público comprendido en los servicios de oposición por haber inexistencia del presupuesto legal, toda vez que los derechos que se demanden y que provengan de un reglamento de personal no cumplan con lo establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, contenida en el Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, para poder ser implantado dentro de cualquier entidad descentralizada del Estado, sin tomar en cuenta que el Artículo 28 de la Ley ibid, señalado anteriormente, es nulo de pleno derecho porque se opone a lo establecido en la Constitución, al regular dicho requisito, el cual no es necesario si la entidad descentralizada del Estado, la cual tiene la facultad de emitir sus propios reglamentos, sin oponerse a su ley orgánica, otorga derechos o superación de derechos mínimos, establecidos en dicha Ley, sin ser aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, los cuales se convierten en derechos adquiridos y se han obtenido por el paso del tiempo, por costumbre y específicamente porque está establecido en el reglamento de personal de la entidad, siendo la Constitución Política de la República, la ley fundamental de todo estado y siendo superior a cualquier ley, excepto en materia de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales aprobados y ratificados por Guatemala, la que establece que las entidades descentralizadas del Estado que tengan sus propias leyes o disposiciones, **deben regirse por éstas** y las entidades que otorgan a sus trabajadores, **en reglamento o por costumbre**, prestaciones adicionales a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, **deberán conservar ese trato**, no establece que si los reglamentos a que se refiere no son aprobados por la Junta Nacional de Servicio Civil, no se aplican y no constituyen fundamento legal o no tienen validez al momento de un litigio entre servidor público y entidad descentralizada del Estado, en caso de despido injustificado.

Ciertas corrientes doctrinarias, establecen que la costumbre es una fuente específica del derecho laboral, lo que significa que si los servidores públicos, han gozado los derechos o superación de mínimos establecidos en la Ley de Servicio Civil, por reglamento o por cualquier otro documento, tienen derecho a reclamarlos, y derecho a recibirlos, sin importar si han sido o no aprobados por la Junta Nacional de Servicio civil, debido a que dichos derechos han sido otorgados por costumbre a través del paso del tiempo y porque las entidades que cuentan con su propio reglamento deben regirse por éste, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 108 de la Constitución Política de la República; en este caso la costumbre solo puede usarse cuando beneficia al trabajador, ya que si restringe los derechos que la ley les concede o los que hayan obtenido por medio de reglamentos de personal, pactos colectivos de condiciones de trabaja, etc. carecerán de importancia por el principio de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.

La Ley del Organismo Judicial en el Artículo 2 regula: “Fuentes del derecho. La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia la complementará. La costumbre regirá solo en defecto de la ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.”

Por la peculiar naturaleza del derecho de trabajo siempre prevalecerá la norma que mas favorezca al trabajador cuando existan distintos preceptos aplicables. Al contrario del derecho común, en el derecho de trabajo, entre varias normas sobre la misma materia, la pirámide que entre ellas se construye tendrá en el vértice no la Constitución o las convenciones colectivas o el reglamento de personal. El vértice de la pirámide de las

normas laborales será ocupado por la norma más favorable al trabajador de entre todas las diferentes normas en vigor.

Se considera que en el caso de despidos injustificados, en los que se acciona ante el órgano jurisdiccional competente, para pretender el pago de prestaciones laborales, las cuales han sido superadas por reglamento de personal de una entidad descentralizada del Estado, que no ha sido aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, no puede considerarse nulo de pleno derecho, en todo caso debe considerarse **nula de pleno derecho la estipulación contemplada en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil**, porque está limitando, disminuyendo o tergiversando los derechos de los trabajadores, por consiguiente se han violado un preceptos constitucionales, regulados en los Artículos 103, 106 y 108; y aunque el reglamento no haya sido aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, ha sido considerado derecho positivo y se han adquirido derechos por costumbre a través del paso del tiempo y de acuerdo a la interpretación de las leyes laborales, ésta ultima es la aplicable porque es la disposición que más favorece al trabajador.

CAPÍTULO IV

4. De los conflictos de jurisdicción.

4.1. Conflicto.

“Puede definirse como la colisión u oposición de intereses, derechos, pretensiones, etc.”²⁵

4.2. Jurisdicción.

En sentido amplio, jurisdicción es la función del Estado consistente en tutelar y realizar el derecho objetivo diciendo lo jurídico ante casos concretos, a través de órganos especialmente cualificados para ello. En igual sentido se habla de “función jurisdiccional” y de “administración de justicia”.

En otro sentido, el término jurisdicción designa al conjunto de órganos que desempeñan la función jurisdiccional. Dentro de esta aceptación, se distingue entre jurisdicción ordinaria y jurisdicciones especiales. Jurisdicción ordinaria es el conjunto de órganos jurisdiccionales a los que se encomienda el conocimiento y resolución de la generalidad de los procesos, relativos, a su vez, a la generalidad de las materias jurídicas. Jurisdicciones especiales son los conjuntos de órganos jurisdiccionales constituidos o dedicados al completo conocimiento y resolución de procesos concernientes a materias y/o sujetos específicos.

²⁵ Diccionario de la lengua española, Ob. Cit; pág. 194.

Por ultimo, en un sentido mas restringido, jurisdicción es el presupuesto del proceso consistente en que el órgano ante el cual se ha de sustanciar y que ha finalizado mediante sentencia, tenga naturaleza jurisdiccional, pertenezca a la rama de la jurisdicción correspondiente al caso de que se trate y pueda, en razón de normas que atienden al territorio y al objeto, decir validamente el derecho.”²⁶

4.3. Conflictos de jurisdicción.

Partiendo de lo anterior, se puede definir conflictos de jurisdicción de la siguiente manera: el ordenamiento jurídico establece un reparto de competencia entre los distintos órganos del estado y entre los diferentes órganos de cada poder. Si la separación es fácil por lo que toca al poder legislativo respecto de los demás poderes del estado, no ocurre lo mismo en lo que se refiere al poder ejecutivo, en el que encarna la mayor parte de la actividad administrativa y al judicial. En efecto, la ejecución de las leyes corre a cargo de las autoridades administrativas y judiciales; y aunque el ordenamiento jurídico procura definir las respectivas atribuciones ésta determinación no siempre es lo bastante precisa para evitar todo choque o razonamiento entre unas u otras autoridades.

“Denomínese, por tanto, *conflictos de jurisdicción*, los surgidos entre dos autoridades judiciales, administrativas o de ambas a la vez, cuando los dos pretenden conocer o no conocer del mismo asunto.”²⁷

Nuestra Constitución Política establece como deber del Estado, entre otros, garantizar a los habitantes de la República, la justicia y es el mismo texto

²⁶ **Diccionario jurídico, Ob. Cit;** pág. 552.

²⁷ **Ibid,** pág. 219.

constitucional el que ordena que la función jurisdiccional la debe ejercer con exclusividad absoluta, la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que la ley establezca, a los cuales les corresponde la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. En este orden de ideas, debe tenerse presente que la función jurisdiccional conlleva la determinación de las facultades de los órganos de administrar justicia, así como de las reglas para la tramitación de los juicios, en virtud de lo cual la función jurisdiccional resulta ser la potestad conferida a los órganos mencionados para administrar justicia, insistiendo que dentro del esquema de separación de poderes, ésta función corresponde como nuestro texto constitucional lo estatuye, únicamente al Organismo Judicial, y finalmente debe anotarse que los conflictos jurisdiccionales son aquellos que surgen entre tribunales y órganos estatales pertenecientes a diferentes jurisdicciones (judicial, administrativa, legislativa y ejecutiva) concerniente a cual corresponde conocer de un juicio determinado.

4.4. Clases de conflictos de jurisdicción.

La Ley del Organismo Judicial establece en su Artículo 57 que la justicia se imparte de conformidad con la Constitución Política de la República y demás leyes que integran el ordenamiento jurídico del país. Específicamente para resolver los conflictos de jurisdicción que surjan en la administración de justicia la “Ley del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, Decreto 64-76 del Congreso de la República de Guatemala” establece en numero clausus, dentro del cual debemos enmarcar todos los asuntos sometidos a conocimiento y resolución del Tribunal. Textualmente la citada ley establece: “Artículo 1º. El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción se reunirá exclusivamente: 1) Para resolver las contiendas entre el Tribunal de lo

Contencioso Administrativo y la Administración Pública; 2) Para resolver las contiendas que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los de Jurisdicción ordinaria o privativa; 3) Para resolver las contiendas que surjan entre la Administración Pública y los Tribunales de Jurisdicción Ordinaria Privativa". Fuera de éstos supuestos, taxativamente enumerados por la ley, éste Tribunal no tiene competencia para entrar a conocer otros planteamientos.

4.5. Órgano jurisdiccional competente para conocer los conflictos de jurisdicción.

El órgano jurisdiccional competente para conocer los conflictos de jurisdicción, es el denominado Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas y de Conflictos de Jurisdicción, según Acuerdo número 32-2003 de la Corte Suprema de Justicia.

Dicho tribunal se integra con tres magistrados propietarios y dos suplentes, son electos por el Congreso de la República, y unos y otros, podrán ser reelectos, se requieren los mismos requisitos y calidades que para ser magistrado de las Salas de la Corte de Apelaciones y gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas.

Anteriormente, el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, era convocado cuando debía sustanciarse un conflicto de jurisdicción, y no devengaban sueldo, su trabajo era remunerado por el sistema de dietas pero la Corte Suprema de Justicia estimó que debido a disposiciones legales emitidas con posterioridad al Decreto 64-76 del Congreso de la República (Ley del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción) el tribunal al que se refiere dicha ley

desarrolla escasa actividad, razón por la cual y por convenir al servicio de justicia, sus funciones pueden asignarse a otro tribunal colegiado de la misma categoría, sin menoscabo de las que legalmente corresponde a cada uno de ellos y de acuerdo a lo establecido en la Ley del Organismo Judicial en sus Artículos 54 literal a), f); 86 y 87 y el Artículo 218 de la Constitución acuerda: adscribir el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción al Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas, con el objeto de que con carácter mixto, conozca de ambas materias, de conformidad con las atribuciones que legalmente le corresponden a cada uno de dichos órganos colegiados y que a partir de la vigencia del Acuerdo antes mencionado, el tribunal colegiado a que nos hemos referido se denomina “Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas y de Conflictos de Jurisdicción”.

4.6. Esquema del planteamiento y resolución de un conflicto de jurisdicción.

Momento para plantearlo.

| | |
|-----------------------|--|
| En lo administrativo. | Cuando no se ha resuelto en Definitiva. |
| En lo judicial. | Antes de señalarse día para la vista en primera instancia. |

Lugar para plantearlo.

| | |
|-----------------------|--|
| En lo administrativo. | a) Dentro del mismo expediente ante el órgano que conoce del procedimiento. b) Ante el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.* |
| En lo judicial. | a) Ante el tribunal que conoce del asunto principal. b) Ante el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.* |

* La solicitud debe contener los requisitos de toda demanda de naturaleza civil.

Esquema del trámite de un conflicto de jurisdicción

| | | |
|--|--|--|
| <p align="center">En lo Administrativo</p> | <p align="center">Ante el Tribunal que conoce el asunto principal</p> | <p align="center">Ante el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción</p> |
| <p>el órgano administrativo, debe elevar el Exp. al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, dentro de los 5 días siguientes. Se suspende todo trámite. Art. 9 LTCJ</p> | <p>el órgano administrativo, debe elevar el Exp. al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, dentro de los 5 días siguientes. Se suspende todo trámite. Art. 9 LTCJ</p> | <p>el tribunal manda a pedir antecedentes a donde corresponda, los que deberán ser enviados dentro de las 48 horas siguientes. trámite. Art. 9 LTCJ</p> |
| <p align="center">Recibida la solicitud y enviados los antecedentes.</p> | <p align="center">Recibida la solicitud y enviados los antecedentes.</p> | <p align="center">Recibida la solicitud y pedidos los antecedentes.</p> |
| <p>Se da audiencia a los otros interesados, si los hubiere, por el plazo de 2 días. Art.138 LOJ Se dirime por el tribunal como puntos de derecho, en sesiones secretas. Art. 10 LTCJ.</p> | <p>Se da audiencia a los otros interesados, si los hubiere, por el plazo de 2 días. Art.138 LOJ Se dirime por el tribunal como puntos de derecho, en sesiones secretas. Art. 10 LTCJ.</p> | <p>Se da audiencia a los otros interesados, si los hubiere, por el plazo de 2 días. Art.138 LOJ Se dirime por el tribunal como puntos de derecho, en sesiones secretas. Art. 10 LTCJ.</p> |
| <p align="center">Resolución</p> | <p align="center">Resolución</p> | <p align="center">Resolución</p> |
| <p>Se resuelve a través de un auto por el plazo de 3 días. Art. 142 LOJ. Es notificado por el notificador de la CSJ de acuerdo a lo establecido por el CPCyM, dicha notificación es certificada por el secretario del tribunal. Art. 14 LTCJ</p> | <p>Se resuelve a través de un auto por el plazo de 3 días. Art. 142 LOJ. Es notificado por el notificador de la CSJ de acuerdo a lo establecido por el CPCyM, dicha notificación es certificada por el secretario del tribunal. Art. 14 LTCJ</p> | <p>Se resuelve a través de un auto por el plazo de 3 días. Art. 142 LOJ. y es notificado por el notificador de la CSJ de acuerdo a lo establecido por el CPCyM, dicha notificación es certificada por el Secretario del Tribunal. Art. 14 LTCJ</p> |

CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico de la nulidad del Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, por violar preceptos constitucionales.

Si bien es cierto el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, establece: “Reglamentos de personal de las dependencias. Todo reglamento de personal, dentro de cualquier dependencia del Estado afectado por esta ley, debe ser sometido al director de Servicio Civil, aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, para poder ser implantado. Es nula ipso jure toda norma que no llene este requisito.”, el citado Artículo se refiere a las entidades centralizadas, descentralizadas o autónomas del Estado, en el caso concreto al que se refiere la presente investigación es exclusivamente a las entidades descentralizadas del Estado, las cuales gozan de independencia administrativa y tienen la potestad de crear sus propios reglamentos, a través de la emisión de Acuerdos Gubernativos, siempre y cuando no contravenga su ley orgánica, la cual es decretada por el Congreso de la Republica y es de mayor jerarquía por ser de carácter ordinario.

El conflicto de interpretación de la ley, surge en el momento en que dichos reglamentos de personal no cumplen con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, para poder ser instituidos y aun así los instauran, los trabajadores reciben superación de derechos mínimos, beneficios adicionales y otros, convirtiéndose estos en derechos adquiridos, los que se han percibido por costumbre y se aduce que así lo establece el reglamento de personal de la entidad descentralizada de que se trate.

La Constitución Política de la República establece al respecto en el Artículo 108: “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus

entidades descentralizadas y autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, **con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades.** Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que **por la ley o por costumbre reciban prestaciones que superen las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán ese trato.”**

Está clarísima la interpretación del citado Artículo, al establecer que las entidades descentralizadas del Estado que tengan su propio reglamento de personal, deben regirse por éste, ya sea que contemple los mismos derechos mínimos que regula la Ley de Servicio Civil o los supere, sin importar si se ha cumplido con el requisito establecido en el Artículo 28 de la ley *ibid*, el cual ordena que dicho reglamento debe ser sometido al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, de lo contrario se reputará nulo de pleno derecho, contraviniendo a la Constitución, la que preceptúa en el Artículo 108 que las entidades descentralizadas que cuenten con sus propias leyes o disposiciones, deberán regirse por éstas. Tal requisito no es óbice para pretender que los reglamentos de personal no se pueden instaurar y es inválida la pretensión de inaplicabilidad, toda vez que los derechos que se demanden y que provengan de un reglamento de personal que no cumplió con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, el cual es nulo de pleno derecho porque quebranta el precepto constitucional regulado en el Artículo 108, al normar dicha obligación, la que no es necesaria porque la Ley de Servicio Civil está en medio de la Constitución y el reglamento de personal que corresponda, teniendo que respetarse el principio de jerarquía constitucional y adicionalmente, aplicar la norma que más le favorezca al trabajador. Además, al recibir superación de derechos mínimos, deben mantenerse porque se han convertido en ***derechos adquiridos.***

El Artículo 106 de la Constitución Política de la República estipula: “Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Los derechos consignados en esta sección son irrenunciables para los trabajadores, susceptibles de ser superados ...Serán nulas ipso jure y no obligaran a los trabajadores, aunque se exprese en un contrato... o en otro documento, las estipulaciones que impliquen **renuncia, disminución, tergiversación o limitación de derechos reconocidos** a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en tratados internacionales ratificados por Guatemala, **en reglamentos** u otras disposiciones relativas al trabajo...”

Aunado con el Artículo 44 de la Constitución, el cual establece: “Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuya, restrinja o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.”

Reforzado el anterior supuesto con el Artículo 175 del mismo cuerpo legal, el cual regula: “Jerarquía constitucional. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure...”

También podemos citar el Artículo 114 de La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual establece: “Jerarquía de las leyes. Los tribunales de justicia observaran siempre el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado internacional, sin perjuicio de que en materia de derechos humanos prevalecen los tratados y convenciones internacionales...” y el Artículo 115 del mismo cuerpo legal regula: “Nulidad de las leyes y disposiciones inconstitucionales. ..Ninguna ley

podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen las normas constitucionales son nulas de pleno derecho.”

Por consiguiente, el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, es nulo de pleno derecho porque contraviene los mandatos constitucionales regulados en los Artículos 103, 106 y 108, al establecer la inaplicabilidad de un reglamento de personal, por no haber sido sometido al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, por lo que es nula la disposición que establece que un reglamento de personal para tener validez debe ser sometido al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil.

En el caso concreto en que una entidad descentralizada del Estado, imponga un reglamento de personal el cual no ha cumplido con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, no significa que haya **inexistencia de presupuesto legal para pretender las prestaciones laborales establecidas en el mismo**, debido a que dicho reglamento se instauró y adicionalmente se otorgó superación de derechos mínimos y otras ventajas, las cuales se gozan a través del paso del tiempo, convirtiéndose en **derechos adquiridos**, los cuales tienen el carácter de irrenunciables, ya que existe imposibilidad legal para que un trabajador se prive o renuncie a una o más ventajas o derechos concedidos y se establecen así, para proteger al trabajador.

Si hubiere duda en la interpretación de lo que establece la Constitución, se atenderá al sistema Indubio Pro Operario, regulado en el mismo cuerpo legal, en el Artículo 106 2º. párrafo, el cual establece: “En caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, **se interpretará en el sentido más favorable para los trabajadores.**”

Es imprescindible que los jueces emitan sentencias apegadas a derecho, en las cuales deben utilizarse los métodos de interpretación que existen, no pueden formar su criterio con base en opiniones propias, debe respetarse la jerarquía de las normas, y en el caso que se ha venido exponiendo, las normas en conflicto son la Constitución Política de la República y la Ley de Servicio Civil, es evidente que la Constitución es la de mayor jerarquía y no solo eso, sino que también es la que más le favorece al trabajador. Los órganos jurisdiccionales, han emitido sentencia en la cual se establece que si un reglamento de personal de una entidad descentralizada del Estado no cumple con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, es nulo de pleno derecho y no constituye fundamento legal para pretender prestaciones laborales, sin tomar en cuenta lo establecido en los Artículos 103, 106 y 108 de la Constitución, lo que significa que en la citada sentencia hay un mandato que vulnera la Carta Magna porque infringe los principios de Jerarquía Constitucional, Irrenunciabilidad de Derechos y Tutelaridad de las Leyes de Trabajo, además no toma en cuenta la forma correcta de interpretar las leyes laborales, como es bien sabido que en caso de duda se interpretara en el sentido más favorable a los trabajadores y se aplicara la ley que más le convenga.

Es por lo anteriormente expuesto que se considera que como medio de defensa es procedente plantear una Acción de Amparo.

5.1 Procedencia de la acción de amparo cuando una Sala de Apelación de Trabajo y Previsión Social ha resuelto que los reglamentos de personal que no cumplen con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, son nulos de pleno derecho.

Según la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, amparo es una garantía contra la arbitrariedad, o sea cuando hay un atropello por parte de la autoridad, cualquiera que sea su índole, porque actuó fuera de sus atribuciones legales o se excedió en ellas generalmente vulnerando las garantías establecidas en la Constitución.²⁸

El objeto del amparo, es garantizar protección contra la arbitrariedad, es defender a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaurar el impero de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo...(Art. 8º. Decreto 1-86).

El Artículo 9º. del Decreto 1-86 regula: "Sujetos pasivos del amparo. El amparo puede solicitarse contra el Poder Publico, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas..."

El Artículo 10 del Decreto 1-86 establece: "Procedencia del amparo. La procedencia del amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho publico o entidades de derecho privado..."

²⁸ Prado, Gerardo, **Derecho constitucional guatemalteco**, pág. 53.

Se considera que cuando una Sala de Apelación de Trabajo y Previsión Social ha resuelto que los reglamentos de personal que no cumplen con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio civil, son nulos de pleno derecho, es procedente plantear una acción de amparo, por considerarse que se violaron derechos reconocidos en la Constitución, para los trabajadores, pasando por encima de ellos y porque el objeto de dicha acción, es preventivo y reparador, además se ha agotado el principio de definitividad ya que no existe ningún otro recurso ordinario que pueda plantearse.

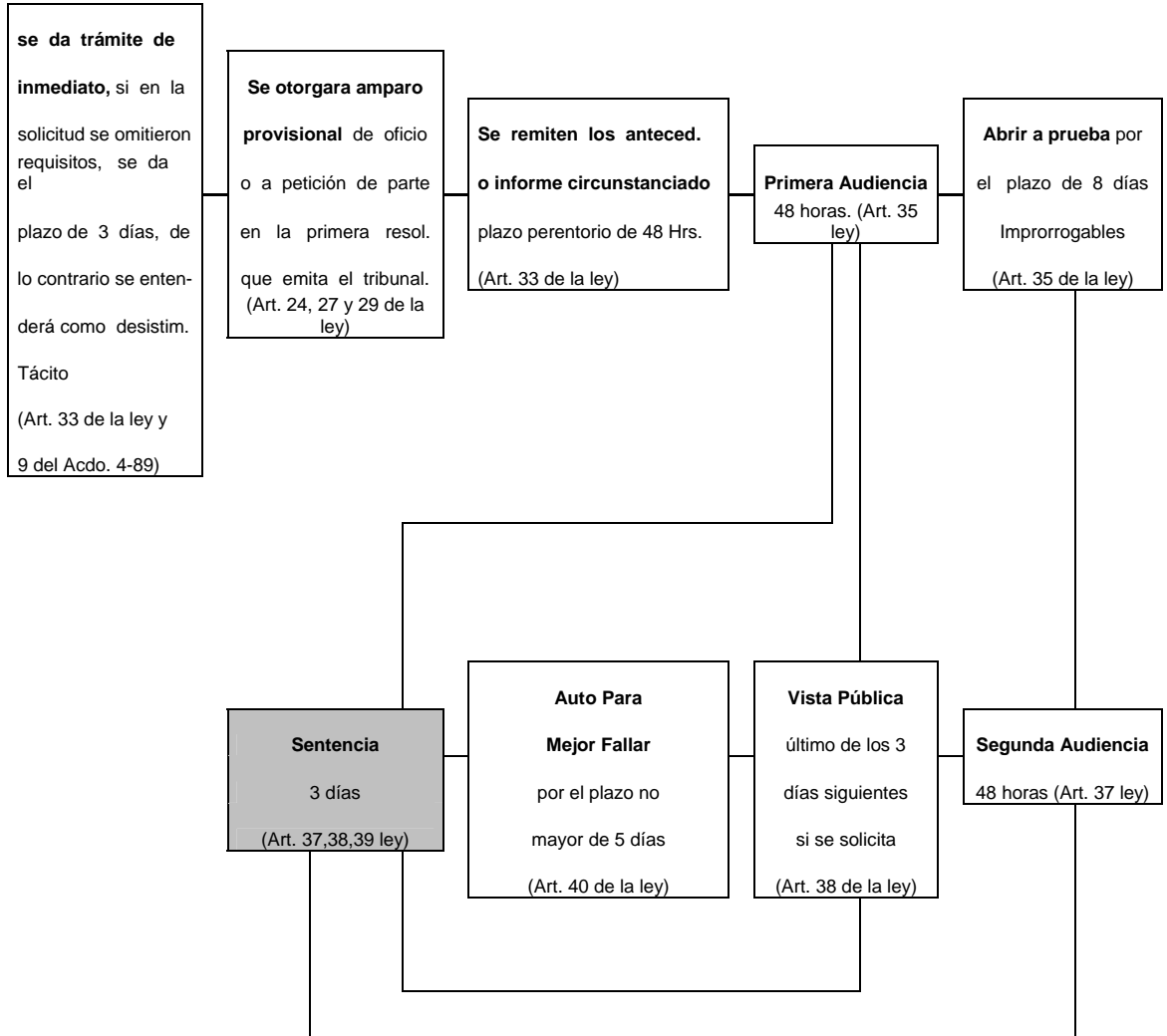
En cuanto a los órganos competentes que conocen la interposición de la acción de amparo, están: La Corte de Constitucionalidad, La Corte Suprema de Justicia, La Corte de Apelaciones, los jueces de primera instancia, de acuerdo a la distribución establecida en los Artículos 11, 12, 13 y 14 respectivamente, de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, los cuales se constituirán en Tribunales Extraordinarios de Amparo, por no estar constituidos los mismos, siendo la Corte de Constitucionalidad, la que tiene la exclusividad de conocer en única instancia y la que resuelve todos los recursos de apelación que se interpongan en materia de amparo.

Y lo referente a los efectos del amparo de acuerdo al Artículo 49 del Decreto 1-86, el cual estipula: “La declaración de procedencia del amparo tendrá los siguientes efectos: a) Dejar en suspenso, en cuanto al reclamante, la ley, el reglamento, resolución o acto impugnado y, en su caso, el restablecimiento de la situación jurídica afectada o el cese de la medida; b)...”

Acción de amparo

Planteamiento

Plazo: (Art. 20 de la ley)
 30 días a partir de la última notificación de conocido el hecho
 5 días en proceso electoral
 No rige plazo con leyes o reglamentos Incost.



* Al referimos a la ley, nos referimos a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

5.2. Procedencia de la inconstitucionalidad de carácter general contra lo estipulado en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil.

El Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas define la Inconstitucionalidad como: La reclamación extraordinaria que se otorga ante el Superior Tribunal de Justicia, Suprema Corte o Tribunal de Garantías Constitucionales u otro organismo competente, en Estados que tratan de asegurar la jerarquía suprema que al texto constitucional corresponde sobre las leyes ordinarias, y además garantizar el mutuo respeto de las atribuciones de cada poder, cuando por una ley, decreto, resolución o autoridad se ha atacado alguna de las garantías establecidas en la Constitución, asegurándose de esta forma la ejecución absoluta de las disposiciones contenidas en la ley fundamental de la Nación e impidiendo que sea desconocida, adulterada su letra o espíritu, o atacada en su contenido por ninguna autoridad en sus resoluciones o fallos.²⁹

El objeto del recurso de inconstitucionalidad es garantizar la supremacía constitucional, que es precisamente obtener respuesta del tribunal que conoce del caso en el sentido que se declare la inconstitucionalidad total o parcial de la ley, reglamento o disposición general, dejar sin vigencia lo que se declare que es inconstitucional, lo cual surte efectos desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el Diario Oficial (Arto. 140 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad)³⁰

En cuanto a los casos previstos en la Constitución, relacionados con la inconstitucionalidad de las leyes, citamos el Artículo 267, y el Artículo 133 del Decreto 1-86: “inconstitucionalidad de las leyes de carácter general. Las acciones en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter

²⁹ Prado, **Ob. Cit**; pág. 147.

³⁰ **Ibid**, pág. 48.

general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, se plantearan directamente ante el Tribunal o Corte de Constitucionalidad”.

Con base en lo que se ha venido exponiendo en el transcurso de la investigación, se considera que es procedente plantear inconstitucionalidad de carácter general, contra lo estipulado en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, por contravenir los preceptos constitucionales contenido en los Artículos 103, 106 y 108.

Tienen legitimación activa para plantear la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general: a) La junta Directiva del Colegio de Abogados actuando a través de su Presidente; b) El Ministerio Publico a través del Procurador General de la Nación; c) El Procurador de los Derechos Humanos en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten intereses de su competencia; d) Cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos.

La Corte de Constitucionalidad se integrará con 7 miembros, para conocer inconstitucionalidades planteadas en contra de una ley.

Los efectos de la estimatoria de la inconstitucionalidad de carácter general son:

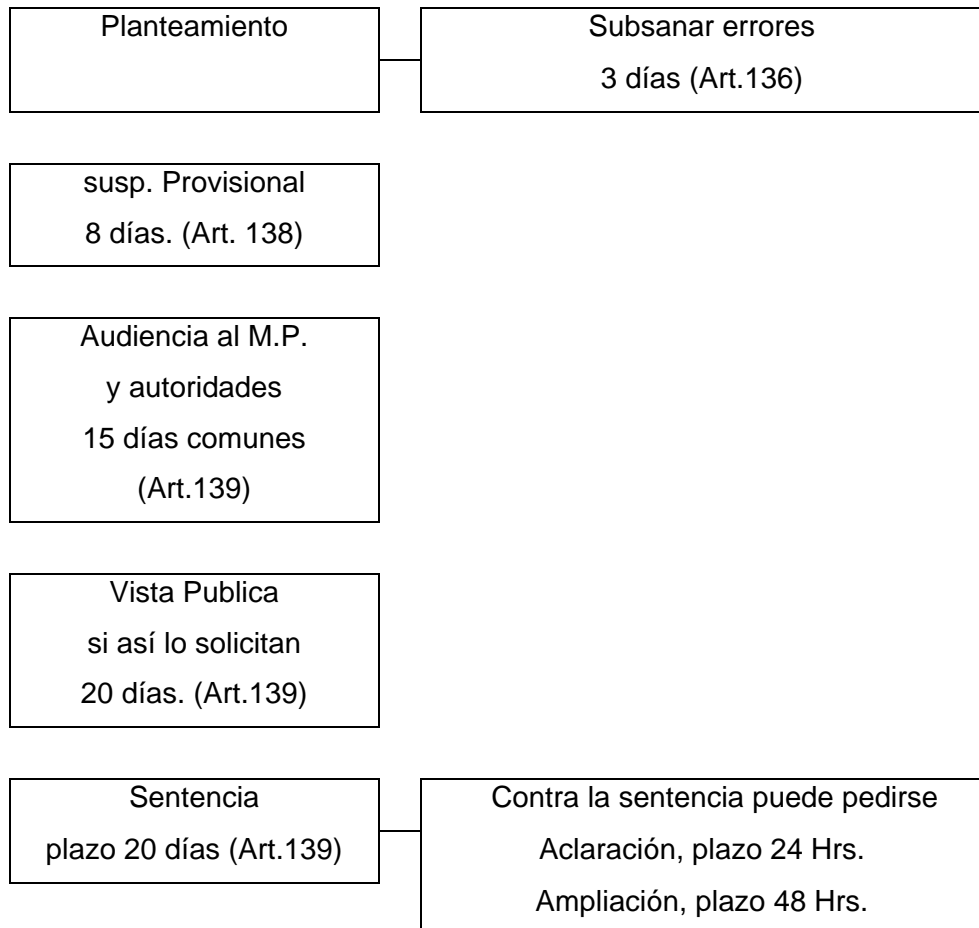
- ✓ Declamatoria de inconstitucionalidad total o parcial (erga Omnes)
- ✓ Se ordena publicación del fallo en el Diario Oficial
- ✓ Pérdida de vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.
- ✓ Cuando se había decretado la suspensión provisional, los efectos se retrotraen a la fecha en que se publico la suspensión en el Diario Oficial.

Los efectos de la desestimatoria de la inconstitucionalidad de carácter general son:

- ✓ Declara la desestimatoria
- ✓ Condena en costas
- ✓ Impone multa a los abogados auxiliares

Inconstitucionalidad general

(Art. 133 de la ley de Amparo)



CONCLUSIONES

1. La norma fundamental del ordenamiento jurídico lo constituye la norma primaria, en el caso del ordenamiento jurídico guatemalteco, la Constitución Política de la Republica de Guatemala.
2. La Constitución Política de la Republica, establece una serie de principios, a partir de los cuales se procede discurrendo en cualquier materia, pero específicamente en materia laboral, regula una serie de derechos mínimos irrenunciables, susceptibles de ser superados a través de un contrato, pacto colectivo, reglamento, etc. y es nula de pleno derecho cualquier norma, tratado o cualquier documento que implique renuncia, disminución, tergiversación de los derechos antes mencionados.
3. Las entidades descentralizadas del Estado rigen sus relaciones laborales en la Ley de Servicio Civil, excepto aquellas que cuenten con sus propias leyes o disposiciones.
4. La Ley de Servicio Civil, ley de carácter ordinario, establece: para que un reglamento de personal de una entidad descentralizada del Estado pueda ser implantado, es necesario que se someta al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y se apruebe por la Junta Nacional de Servicio Civil.
5. Actualmente, existen algunas entidades descentralizadas del Estado que han basado las relaciones laborales en sus propios reglamentos de personal, sin haber sido aprobados por la Junta Nacional de Servicio Civil, superando los derechos mínimos establecidos en la Ley de Servicio Civil.

6. Los órganos jurisdiccionales, consideran que si los reglamentos de personal no cumplen con el requisito establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, no constituye fundamento legal, para pretender prestaciones laborales y son nulos de pleno derecho aun cuando es considerado derecho positivo y los servidores públicos, han recibido superación de derechos mínimos, los que se han convertido en derechos adquiridos, por consiguiente, derechos irrenunciables.
7. Los órganos jurisdiccionales consideran que los reglamentos de personal que no cumplen con el requisito mencionado anteriormente, son nulos de pleno derecho, sin tomar en cuenta lo regulado en el Artículo 108 de la Constitución, el cual establece que las entidades descentralizadas del Estado que cuenten con sus propias leyes o disposiciones, deben regirse por estas.
8. Si se toma en cuenta que en materia laboral se deben interpretar las leyes, siempre en el sentido que más le favorezca al trabajador, que el derecho laboral es tutelar para los trabajadores, que es la misma Constitución Política de la República la que lo establece y adicionalmente regula que los trabajadores que han recibido superación de derechos, ya sea por ley o por costumbre conservarán ese trato.
9. De acuerdo a ese orden de ideas, los órganos jurisdiccionales, han vulnerado preceptos constitucionales al momento de emitir sus fallos, no han observado el principio de jerarquía, solamente se han basado en una norma ordinaria, han olvidado el espíritu del derecho laboral, por consiguiente, dichos fallos son susceptibles de ser atacados a través de una acción de amparo, para que se restaure el imperio de la ley, aduciendo que en el caso de una entidad descentralizada del Estado que ha implantado un reglamento que no fue aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil, es inconstitucional aplicar el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, porque en dicho caso no es necesario tal requisito ya que es

la misma Constitución la que establece que las entidades que cuenten con sus propias leyes o disposiciones se regirán por éstas.

10. Es procedente plantear inconstitucionalidad de carácter general contra el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, ley de carácter ordinario, por violar los preceptos constitucionales regulados en los Artículos 103, 106 y 108.

RECOMENDACIONES

1. Cuando existe un conflicto en materia laboral el cual es llevado hasta la vía judicial, en el que un servidor público demanda a una entidad descentralizada del Estado que impuso su propio reglamento de personal sin cumplir con lo establecido en el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, es imprescindible que los órganos jurisdiccionales respeten los principios de jerarquía constitucional, derechos mínimos, principio evolutivo, tutelaridad de las leyes de trabajo, e irrenunciabilidad de derechos.
2. Que los órganos jurisdiccionales, emitan sus fallos en materia laboral, atendiendo a la jerarquía y a la norma que más le favorezca al trabajador, que en el caso concreto tratado en la presente investigación, es nuestra Carta Magna, **“La Constitución Política de la República”**.
3. Que las entidades descentralizadas del Estado que tienen sus propios reglamentos de personal, respeten el principio de jerarquía constitucional y tomen en cuenta que si basan sus relaciones laborales en dichas disposiciones, deberán regirse por éstas, no por la Ley de Servicio Civil, de acuerdo al Artículo 108 de la Constitución Política de la República.
4. Las entidades descentralizadas del Estado que basan sus relaciones laborales en sus propias disposiciones y son demandadas ante un Tribunal de Trabajo y Previsión Social, pretendiendo el pago de prestaciones laborales por despido injustificado, no deben plantear un conflicto de jurisdicción, aduciendo que el servidor público, debe agotar los recursos establecidos en la Ley de Servicio Civil antes de acudir a la vía judicial, porque los recursos establecidos en la ley ibid no proceden debido a que dicha entidad no se rige por la citada ley y lo único que ocasionan es pérdida de tiempo.

5. Que el Organismo Legislativo, órgano encargado de crear leyes, las emita en congruencia con los principios constitucionales, para así evitar futuros conflictos entre leyes.

6. Que se plantee la inconstitucionalidad de carácter general, contra el Artículo 28 de la Ley de Servicio Civil, por contradecir principios constitucionales, regulados en los Artículos 103, 106 y 108, por lo que automáticamente se considera nulo de pleno derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Administración de Justicia Laboral. **Propuesta para el fortalecimiento**, Guatemala: (s.e.), 2002.

CALDERA, Rafael. **Derecho del trabajo**, 1t.; 2ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Areneo, 1972.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I**, 3ª. ed. actualizada; Guatemala: Ed. Lorena, 1999.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. **El derecho laboral en iberoamérica**,. México: Ed. Trillas, 1981.

DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**, 3ª. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1975.

Diccionario de la lengua española, España: Ed. Océano, 1989.

Diccionario jurídico espasa, Madrid, España; Ed. Espasacalpe, S.A., 1999.

FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**, 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Piedra Santa, 2002.

Organización Internacional del Trabajo –OIT- **La justicia laboral**, (s.l.i.) Ed. Magna Terra Editores, S.A., (s.f.).

OSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. **Derecho del trabajo**, 1t.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1983.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. **Derecho del trabajo**, 2t.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1983.

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional guatemalteco**, Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1999.

Programa de Dinamarca pro Derechos Humanos para Centroamérica. **Manual de trámites y procedimientos administrativos y judiciales en materia del derecho de trabajo**, (s.l.i.) (s.e.) 2002.

SIERRA, Joel Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**, Guatemala: Ed. Piedra Santa, 2002.

VÁSQUEZ RAMOS, Reynerio de Jesús. **Investigación documental**, 2ª. ed.; Guatemala: Ed. Ediciones Educativas Guatemala, 1997.

Legislación:

Constitución Política de la Republica de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente. 1986.

Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-86, 1989.

Ley del Organismo Judicial, Congreso de la Republica, Decreto 2-89, 1989.

Ley de Servicio Civil, Congreso de la Republica, Decreto 1748, 1978.

Código de Trabajo, Congreso de la Republica, Decreto 1441, 1971.

Ley del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, Congreso de la República, Decreto 64-76, 1976.

Ley General de Descentralización, Congreso de la Republica, Decreto 14-2002, 1998.

Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-
Aprobados y ratificados por el Congreso de la Republica.

Gacetas de la Corte de Constitucionalidad.