

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



**LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL Y SU INTERVENCIÓN PARA
DICTAMINAR EL PAGO DE PRESTACIONES LABORALES A EX-SERVIDORES
PÚBLICOS**

CARLOS IVÁN ORREGO LARA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2008

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

**LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL Y SU INTERVENCIÓN PARA
DICTAMINAR EL PAGO DE PRESTACIONES LABORALES A EX-SERVIDORES
PÚBLICOS**

TESIS

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

Por

CARLOS IVÁN ORREGO LARA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2008

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V: Br. Gabriela María Santizo Mazariegoz
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. José Luis de León Melgar
Vocal: Lic. Edgar Enrique Lemus Orellana
Secretario: Lic. José Eduardo Cojulún Sánchez

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Dora Renee Cruz Navas
Vocal: Lic. Pedro José Luis Marroquín Chinchilla
Secretario: Lic. José Alejandro Córdova Herrera

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

ACTO QUE DEDICO

- A DIOS: Ser supremo, fuente inagotable de sabiduría, conocimiento y amor; que me permitirme hacer realidad este sueño y que me da la oportunidad de compartirlo con la gente que más quiero. Porque para Él, de Él y por Él son todas las cosas.
- A MIS AMADOS PADRES: María del Milagro Lara Jimenes y Carlos Ismael Orrego Morales, por ser ejemplo de lucha y fortaleza, al olvidarse de lo arduo de las jornadas de trabajo, con el objeto de brindarme lo que ellos no pudieron tener, consagrándose en procurar el bienestar de nuestra familia. Este triunfo es de ustedes.
- A MIS HERMANOS: Erick René, Sergio Alfonso y Karla María, por su compañía y su ayuda permanente.
- A MIS SOBRINOS: María Lourdes y Carlos Daniel, por que desde su reciente llegada a la familia, han sido un motivo de alegría infinita que ha llenado mi corazón.
- AL LIC. HUGO GOMEZ: Por brindarme su ayuda y amistad, creyendo siempre en mi capacidad, para afrontar con éxito todos los retos que durante la vida estudiantil se presentan.
- A LA LICDA. DEBHORA RAMÍREZ Por brindarme incondicionalmente su ayuda y su confianza.
- A MIS AMIGOS José Tello, Brenda Santos y Lissette Godínez, que me acompañaron en las horas de preparación académica y que hicieron grato el camino del aprendizaje, Dios los bendiga. Gracias por su amistad.
- A : La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme dado la oportunidad de forjarme como profesional.

ÍNDICE

| | Pág. |
|--------------------|------|
| Introducción | i |

CAPÍTULO I

| | |
|--|----|
| 1. Prestaciones laborales | |
| 1.1. Antecedentes..... | 1 |
| 1.2. Definición..... | 6 |
| 1.2.1. Características..... | 7 |
| 1.2.1.1. Irrenunciabilidad..... | 7 |
| 1.2.1.2. Inacumulabilidad..... | 9 |
| 1.2.1.3. Incompensabilidad..... | 9 |
| 1.2.1.4. Unicidad..... | 10 |
| 1.2.1.5. Exigibilidad..... | 11 |
| 1.2.2. Elementos..... | 11 |
| 1.2.2.1. Temporal..... | 11 |
| 1.2.2.2. Personal..... | 12 |
| 1.3. Prestaciones laborales de los servidores públicos..... | 12 |
| 1.3.1. Salario..... | 13 |
| 1.3.2. Vacaciones..... | 15 |
| 1.3.3. Aguinaldo..... | 17 |
| 1.3.4. Bonificación anual para trabajadores del sector privado y público..... | 18 |
| 1.3.5. Bono de transporte..... | 19 |
| 1.3.6. Bono de antigüedad..... | 19 |
| 1.3.7. Bono vacacional..... | 20 |
| 1.3.8. Bono profesional..... | 21 |

CAPÍTULO II

| | | |
|-----------|--|-------------|
| 2. | Relación funcional | Pág. |
| 2.1. | Naturaleza jurídica..... | 23 |
| 2.2. | Servicio civil..... | 25 |
| 2.2.1 | Definición..... | 26 |
| 2.2.1.1. | Características..... | 26 |
| 2.2.1.2. | Elementos..... | 27 |
| 2.2.1.3. | Sistemas de ingreso..... | 28 |
| 2.2.1.4. | Designación de funcionarios..... | 28 |
| 2.3. | Funcionarios y servidores públicos..... | 31 |
| 2.3.1. | Definición de funcionario público..... | 31 |
| 2.3.1.1. | Clasificación de funcionario público..... | 31 |
| 2.3.2. | Definición de servidor público..... | 32 |
| 2.3.3. | Diferencia entre funcionario y servidor público..... | 33 |
| 2.4. | Marco legal del servicio civil en Guatemala..... | 33 |
| 2.4.1. | Terminación de la relación funcional..... | 34 |

CAPÍTULO III

| | | |
|-----------|---|----|
| 3. | Ley de Servicio Civil | |
| 3.1. | Antecedentes..... | 45 |
| 3.2. | Definición..... | 48 |
| 3.2.1. | Organización del servicio civil..... | 48 |
| 3.2.1.1. | Junta Nacional de Servicio Civil..... | 48 |
| 3.2.1.2. | Oficina Nacional de Servicio Civil..... | 49 |
| 3.3. | Derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos..... | 54 |
| 3.4. | Régimen disciplinario..... | 60 |
| 3.5. | Régimen de despido..... | 61 |
| 3.6. | Impugnación de resoluciones..... | 62 |

| | |
|-------------------------------|-------------------|
| 3.7. El servicio público..... | Pág. 64 |
|-------------------------------|-------------------|

CAPÍTULO IV

4. El procedimiento administrativo

| | |
|--|----|
| 4.1. Consideraciones generales..... | 67 |
| 4.2. Definición..... | 68 |
| 4.3. Principios que informan el procedimiento administrativo..... | 69 |
| 4.3.01. Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración pública..... | 70 |
| 4.3.02. Legalidad..... | 70 |
| 4.3.03. Juridicidad..... | 73 |
| 4.3.04. Seguimiento de oficio..... | 74 |
| 4.3.05. Poco formalismo..... | 74 |
| 4.3.06. Defensa..... | 75 |
| 4.3.07. Audiencia previa..... | 76 |
| 4.3.08. Imparcialidad..... | 76 |
| 4.3.09. Escritura..... | 77 |
| 4.3.10. Gratuidad..... | 77 |
| 4.3.11. Celeridad..... | 77 |
| 4.3.12. Publicidad..... | 77 |
| 4.4. Elementos..... | 78 |
| 4.4.1. Órgano administrativo..... | 78 |
| 4.4.2. Administrado..... | 79 |
| 4.5. Naturaleza jurídica..... | 79 |
| 4.6. Expediente administrativo..... | 80 |

CAPITULO V

| | |
|---|-------------|
| 5. Procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto que dictamine sobre el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos | Pág. |
| 5.1. Procedimiento en la Oficina Nacional de Servicio Civil..... | 81 |
| 5.1.1. Solicitud inicial..... | 81 |
| 5.1.2. Providencia solicitando expediente a entidad correspondiente..... | 83 |
| 5.1.3. Emisión de dictamen..... | 83 |
| 5.1.4. Envío de dictamen a la autoridad nominadora y a Junta Nacional de Servicio Civil cuando proceda..... | 84 |
| 5.2. Análisis jurídico doctrinario del procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto que dictamine sobre el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos..... | 85 |
| CONCLUSIONES..... | 89 |
| RECOMENDACIONES..... | 91 |
| ANEXO I..... | 93 |
| ANEXO II..... | 96 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 99 |

INTRODUCCIÓN

En un Estado de derecho como Guatemala, es imperativo observar la legalidad en toda actividad desarrollada por la administración pública, sin excepción, las relaciones del Estado, que en su calidad de empleador tiene con los servidores públicos, en virtud de la relación funcional que los vincula. Ello es una garantía para los servidores públicos sobre el respeto a sus derechos mínimos establecidos en el ordenamiento jurídico. No obstante, generalmente esos derechos mínimos que adquieren el carácter de irrenunciables y que consisten en el pago de las prestaciones laborales, al concluir la relación laboral, son vulnerados cuando se exige el cumplimiento de requisitos que no están previstos en ley, como lo es el caso de requerirse al ex-servidor público para hacer efectivo el pago de sus prestaciones laborales irrenunciables, gestión que se realiza ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, a efecto de que la misma se pronuncie sobre la procedencia o no del pago.

En virtud de lo anterior la hipótesis del presente trabajo de tesis, consiste en que: el derecho de los ex-servidores públicos a recibir el pago de sus prestaciones irrenunciables ya adquiridas en forma inmediata, es vulnerado al instituir un procedimiento administrativo en la Oficina Nacional de Servicio Civil como requisito previo para hacer efectivas las mismas.

Derivado de lo anterior, se busca la verificación de esa vulneración, a efecto de corregirla y fortalecer así el Estado de derecho, a través de la eliminación de procedimientos que de hecho se realizan pero que no tiene fundamentación legal para llevarlos a cabo, puesto que su efecto es negativo para los ex-servidores públicos en virtud que retrasa considerablemente sin ninguna justificación valedera, el derecho de los mismos al pago de sus prestaciones laborales irrenunciables que ya han sido adquiridas por ellos. Por lo tanto los objetivos son puntualizados así:

General: analizar el contenido de la irrenunciabilidad de las prestaciones laborales de los ex-servidores públicos como derechos ya adquiridos por los mismos,

independientemente de cual haya sido la causa de la terminación de su relación laboral con el Estado, ello en estricto apego a la legalidad.

Específicos: **a)** Establecer que en efecto se causa perjuicio a los ex-servidores públicos al requerir, previo al pago de sus prestaciones laborales irrenunciables que ya han adquirido, se realice un procedimiento no regulado en la ley, ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto que la misma dictamine sobre la procedencia del pago de las referidas prestaciones; **b)** Establecer cual es el procedimiento de pago de las prestaciones laborales irrenunciables de los ex-servidores públicos, según nuestra legislación vigente.

En base a los objetivos mencionados, se formulan los siguientes supuestos:

1. Según el Artículo 5 del decreto 42-92 y el Artículo 5 del decreto 76-78 ambos del Congreso de la República establecen que el trabajador a la terminación de su contrato, tiene derecho a que el patrono le pague en concepto de aguinaldo inmediatamente la parte proporcional del mismo, de acuerdo al tiempo laborado, y el Artículo 4 del acuerdo gubernativo sin número del Ministerio de Finanzas Públicas de fecha uno de diciembre de mil novecientos setenta y ocho que contiene el Reglamento del Aguinaldo para Empleados Públicos establece que: “Los trabajadores que hayan cesado en su relación laboral antes del treinta de noviembre tendrán derecho a la parte proporcional del aguinaldo en relación al tiempo laborado, previa solicitud que presenten ante la autoridad encargada de hacer el pago o emitir la autorización respectiva, acompañando las constancias del caso e indicando el tiempo laborado y la dependencia donde hubiere prestado sus servicios. El pago en estos casos se hará en la misma forma que dispone el Artículo 2º. Del presente acuerdo”. Y el Artículo 2 de dicho acuerdo gubernativo dispone: “El aguinaldo a que se refiere el artículo anterior será pagado en dos partes, así: El 50% en el mes de diciembre de cada año y el 50% restante en el mes de enero del año siguiente”.

2. En cuanto a la forma de pago de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Público, Bono Vacacional, Bono por Antigüedad, y Bonificación Profesional; el trabajador tiene derecho a que el patrono le pague, pero la ley no indica si tiene algún plazo para realizar el pago de dichas prestaciones, únicamente establece que el monto del pago de dichas prestaciones será proporcional de acuerdo al tiempo servido.

Sustentado en lo anteriormente anotado, el presente trabajo se integra por capítulos que fueron desarrollados en el siguiente orden: capítulo I, titulado “Prestaciones laborales”, en él se presenta una breve reseña en cuanto a los antecedentes que en nuestro país dieron origen a las prestaciones laborales como tal, de la misma manera se trata cada una de ellas en forma independiente desde el marco legal que les dio vida; el capítulo II, se titula “Relación funcional”, en él se desarrolla la relación laboral, como la fuente de la cual se deriva el derecho a la percepción de las prestaciones de ley al terminar la relación laboral; el capítulo III, titulado “Ley de Servicio Civil”, en el que se analiza el contenido de la referida ley y evidencia la carencia de fundamentación de la exigencia de dictamen favorable de la Oficina Nacional de Servicio Civil para proceder al pago de prestaciones laborales; el capítulo IV, bajo el título “Procedimiento administrativo” desarrolla los aspectos que deben observarse en el establecimiento y desarrollo de todo procedimiento realizado ante la administración pública, destacando principalmente el de legalidad; y el capítulo V, cuyo título es “Procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto que dictamine sobre el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos”, en el cual se expone lo relativo a la vulneración a los derechos de los ex-servidores públicos al ser obligados a enfrentar un procedimiento en la Oficina Nacional de Servicio Civil, que carece de fundamento legal, para obtener el pago de sus prestaciones laborales, cuando no tiene ningún tipo de provecho ni para la administración ni para los ex-servidores, siendo suficiente con que el pago se haga por cada dependencia a través del departamento de recursos humanos de las mismas, pues en este departamento

cada entidad organiza y actualiza constantemente todo lo relativo a la relaciones laborales de la dependencia con cada servidor público.

Para la elaboración del presente trabajo, se utilizaron los métodos inductivo, analítico y sintético, que permitieron formular la solución planteada, aplicando como técnicas: el análisis, la selección y recopilación de datos bibliográficos y documentales, así como la legislación nacional vigente sobre el tema.

Es mediante la organización de registros que contengan todos los aspectos de la relación funcional de cada servidor público, para poder establecer dentro de la misma institución qué prestaciones laborales no ha disfrutado el interesado, para proceder inmediatamente a su pago en la forma establecida en la ley, pues no tiene razón de ser ningún atraso ha dicho pago, debido a que es un derecho irrenunciable del ex-servidor público, que el Estado esta obligado a efectuar, por lo que la hipótesis planteada queda comprobada, al concluirse la necesidad de eliminar el procedimiento que en la actualidad se exige, como requisito previo al pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos, en consecuencia, los objetivos de la investigación fueron alcanzados.

CAPÍTULO I

1. Prestaciones laborales

1.1 Antecedentes

La conquista de nuestro país dio lugar a que dos culturas totalmente diferentes se enfrentaran; la española que tenía un grado superior de desarrollo económico-social frente a la cultura maya. Aquella irrupción en tierras americanas produjo toda una serie de infracciones a los derechos de los conquistados realizadas por los conquistadores; así, se lleva a cabo la apropiación de tierras, el establecimiento del trabajo forzoso para los nativos a través de la encomienda, provocando que estos fueran reducidos a condiciones de esclavitud, siendo impensable que de alguna manera se les pudiera reconocer algún tipo de beneficio económico; y consecuentemente tampoco se contemplaban obligaciones para los españoles en relación a los esclavos.

Las leyes nuevas, emitidas por la Corona Española en 1542; abolieron la esclavitud de los nativos y regulaban que éstos serían considerados como vasallos libres, tributarios de la corona y además que nadie podría obligarlos a trabajar, y sin que mediara un contrato consentido libremente a cambio de un salario.

Al reconocimiento de la libre contratación en las relaciones laborales, nace jurídicamente la obligación para el colonizador, de dar un salario o retribución a cambio de la prestación de un servicio o fuerza de trabajo. Más adelante, en el año de 1680 la emisión de las Leyes de Indias, pretenden proteger los derechos individuales del indígena y a la vez, son un avance, según lo expresado por Guillermo Cabanellas, quien manifiesta: “uno de los aspectos más notables de esta legislación por su adelanto en casi tres siglos al Derecho Europeo se encuentra en materia laboral; ya que reconoce la libertad de trabajo, pues sólo cabía apremiar al holgazán... Se implanta la jornada de ocho horas y la semanal de cuarenta y siete ya en 1593 y por mandato de

Felipe II; se prohíbe el trabajo nocturno en las minas; se impone el precepto de pagar bien a los indios su trabajo, el de darles buen trato; no se permite el pago en especie; se establecen ciertas limitaciones en los precios; el pago de un mes de salario en caso de accidente; el pago del entierro si se moría el trabajador; la curación costada por el patrono.”¹ En su conjunto, estos preceptos normativos, contemplaban derechos tendientes a la protección de los trabajadores indígenas, conteniendo en buena parte lo que posteriormente se traduciría en prestaciones laborales.

En nuestro país históricamente, desde el gobierno del general Manuel Lisandro Barillas, hasta el de Jorge Ubico, sobresalen tres importantes fenómenos, tales como el auge del café y del azúcar, originado por el creciente movimiento de formación de fincas y plantaciones, y su enajenación; y los trastornos monetarios causados por desaciertos administrativos; que en ese momento provocaron la tercera reforma monetaria y el establecimiento de la actual moneda.

En este sentido el gobierno deseaba una diversificación en la agricultura, según lo manifestara el Presidente Barillas a la Asamblea Nacional en 1890, en cuyo informe manifestaba su preocupación por no encontrarse la forma de conciliar la resistencia al trabajo que se presentaban en algunos lugares del territorio, los indígenas y las necesidades manifiestas en la agricultura, por lo que consideraba que era sumamente importante la intervención eficaz de la administración.

En una búsqueda incesante por llegar a una solución a esta difícil situación, se establecieron entonces nuevas formas en la contratación de trabajo, siendo éstas las llamadas “habilitaciones”, que consistían en que un representante de la finca o empresa cafetalera, se trasladaba a los pueblos indígenas, de preferencia, en ocasión de las fiestas titulares de aquellos, y firmaba con el jornalero allí residente un contrato de trabajo, a cuenta del cual hacía entrega de un anticipo llamado habilitación. En el contrato se establecía la obligación del jornalero de realizar para la finca contratista, un

¹ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**; tomo II, pág. 546.

número determinado de *jornales* o tareas de trabajo; por ello, lejos de constituir una reivindicación en los derechos de los trabajadores indígenas, propicio que estos continuaran en el desamparo absoluto, sin el goce de ninguna prestación. No obstante, es importante resaltar que en este periodo se crean algunas disposiciones legales en relación al trabajo, que por su contenido vale la pena citar los instrumentos jurídicos que regularon las relaciones laborales durante esa época.

- Se crea el Código Civil (1877), que fue aplicado a las relaciones de trabajo bajo la influencia de España.
- El Decreto Legislativo número 1434, de fecha 30 de abril de 1886 que regula el Contrato Individual de Trabajo, el salario, la jornada de trabajo, descanso semanal, trabajo de la mujer y de los menores, todo bajo el gobierno del general José María Orellana.
- Ley Protectora del Obrero, Decreto Gubernativo Número 669 de fecha 21 de noviembre del 1906, dirigida a la previsión social.
- La Constitución Política de Centro América, Decreto número 40 de la Asamblea Constituyente de fecha 9 de septiembre de 1921, que constituye un avance e innovación en materia de trabajo y previsión social, ya que en el artículo 163 establecía la jornada máxima obligatoria de ocho horas diarias, el derecho al descanso semanal, la responsabilidad del patrono por accidente y regula que el trabajo de mujeres y menores debe ser objeto de regulación específica. El artículo 166 contemplaba por primera vez el derecho de huelga.
- Convención Centroamericana para unificar las leyes protectoras de obreros y trabajadores, Decreto Legislativo número 1345 de fecha 14 de mayo de 1925.

- Se crea el Departamento Nacional de Trabajo, mediante el Decreto Gubernativo número 909 de fecha 5 de diciembre de 1925.

El 20 de octubre de 1944, se inicia la época revolucionaria, con el arribo al poder del primer gobierno de esta naturaleza, encabezado por el humanista, doctor Juan José Arévalo Bermejo. Con las inspiraciones revolucionarias de éste gobierno, es creado el Código de Trabajo, en el cual se establece el régimen de seguridad social obligatoria y además se emite la Ley de Reforma Agraria.

Es innegable, que fue en este período de la historia de Guatemala, en donde surgen verdaderamente las prestaciones laborales que conllevan intrínsecamente la compensación de la desigualdad económica de los trabajadores, otorgándoles protección jurídica preferencial frente a sus patronos. Al mismo tiempo, el gobierno del doctor Arévalo incentivó y promovió la defensa de los derechos de los trabajadores frente a sus patronos; con la intención de que ambos factores de la producción, capital y trabajo, se equilibraran para que juntos contribuyeran al desarrollo económico y social del país.

Así nace a la vida jurídica el Código de Trabajo Decreto 330 del Congreso de la República, que fue considerado, por profesionales de aquella época como todo un cuerpo normativo innovador y con el cual el avance en materia de relaciones obrero-patronales tenía lugar de manera inusitada y, aún hoy en día, a pesar de las múltiples reformas de que ha sido objeto, se reconoce en él como un buen instrumento normativo, más si es comparado con cuerpos legales de otros países.

Pero no obstante que los logros en materia laboral eran notables la explotación a la clase trabajadora continuó, y derivado de la desprotección que sobre las relaciones laborales existía aún, nació la imperiosa necesidad de regular dichas relaciones, en el sentido de otorgar *garantías mínimas sociales e irrenunciables* favorables a los trabajadores, de establecer que el derecho de trabajo es realista y objetivo, en cuanto

estudia al individuo en su realidad social y considera que para resolver un caso determinado sobre el principio de la equidad, es indispensable enfocar ante todo, la posición económica de las partes; y en relación a la objetividad, su tendencia es la de resolver los diversos problemas que con motivo de su aplicación surjan, lo que debe hacerse con criterio social y sobre la base de hechos concretos y tangibles; que esta disciplina jurídica es hondamente democrática, porque se orienta a obtener la dignificación económica y moral de la población, propiciando así una mayor armonía social, lo que al final favorece a los dos sectores que participan en el proceso productivo del país. Siendo estos los principios filosóficos que se introducen al Código de Trabajo por medio del Decreto 1441 del Congreso de la República. El Código de Trabajo a través de no solo el referido decreto sino de otros que se han aprobados por el Congreso de la República, ha variado en mucho en su redacción original, pero nunca ha sido derogado, únicamente reformado, por lo que es correcto afirmar que en Guatemala únicamente ha existido un Código de Trabajo y que actualmente esta vigente.

Pero es importante destacar que dentro del Código de Trabajo desde su Articulado original hasta el que hoy esta vigente, se han observado instituciones de derecho; cuyo contenido en términos generales es el siguiente:

- La suscripción de contratos individuales y colectivos de trabajo;
- Organización sindical;
- Reconocimiento al derecho de huelga;
- Derecho a la afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
- Prestaciones laborales:
 - Salario mínimo.
 - Pago del séptimo día.
 - Días de asueto.

- Pago de vacaciones.
- Pago de indemnización por despido directo o indirecto injustificado

1.2. Definición

Este concepto plural, a pesar de ser muy utilizado en el ámbito laboral carece de una definición propia, por lo que construiré una, recurriendo a lo que sus dos palabras componentes por separado significan, adecuando lo anterior al espíritu y principios que inspiran al derecho laboral en cuanto a las mismas.

Manifiesta Manuel Ossorio que prestación es: “Objeto o contenido de un deber jurídico, equivalente a dar hacer o no hacer”². Así también el autor precitado indica que se debe entender por laboral lo siguiente: “...La Academia lo conecta con los aspectos económicos, sociales y jurídicos de aquella fundamental actividad humana para la propia subsistencia y para el sostenimiento colectivo. De ahí que este adjetivo haya sido adoptado por una corriente en aumento para calificar en igualdad idiomática y técnica con los Derechos Civil, Penal, Mercantil y Procesal, entre otras ramas jurídicas, como *Derecho Laboral* (v.) el que estudia y rige las relaciones obrero patronales e instituciones conexas”.³

Por su parte el jurista Raúl Chávez Castillo indica que prestación significa: “Acción y efecto de dar una cosa por otra o prestar un servicio”.⁴ Además, el referido autor en cuanto al vocablo de prestación principal indica lo siguiente: “...aquella en que

² Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**; pág. 603.

³ **Ibid**, pág. 413.

⁴ Chávez Castillo, Raúl. **Diccionarios jurídicos temáticos**. volumen IV; pág. 130.

se demandan derechos mínimos consignados en leyes”⁵. Y como derecho mínimo el concluye afirmando que es: “Derecho elemental que debe gozar un trabajador y que esta previsto en lo anterior como salario, semana de trabajo....”⁶.

Apoyado en lo anteriormente apuntado, en los principios y espíritu del derecho laboral, concluyo que, las prestaciones laborales son un conjunto de contraprestaciones generalmente de carácter patrimonial que el trabajador recibe del patrono de manera regular, como consecuencia de la relación laboral y con ocasión de la prestación de servicio o ejecución de una obra, de naturaleza intelectual y/o manual de parte de aquel a favor de éste.

1.2.1. Características

Las siguientes características son las que considero comunes a todas las prestaciones laborales recibidas por los servidores públicos con ocasión de la relación laboral existente entre ellos y el Estado, aunque por la peculiaridad de algunas prestaciones laborales, en ellas se pueden ver otras características que le son propias en lo particular, lo cual será objeto de análisis más adelante dentro del presente capítulo. Después de hecha la aclaración anterior, creo que es conveniente decir que las características de las prestaciones laborales son las siguientes:

1.2.1.1. Irrenunciabilidad

La posición de desigualdad en que se ubica un trabajador respecto del patrono, ello derivado de la condición económica superior de éste ultimo, en muchas ocasiones provocaba abusos por parte del empleador en perjuicio del trabajador, puesto que para obtener un empleo o para mantenerse en el, se establecían de manera unilateral por parte del patrono condiciones de renuncia a ciertas prestaciones laborales, como por

⁵ **Ibid.**

ejemplo el hecho de “acordar” el no pago de aguinaldo; condiciones que el trabajador no tenía otra opción más que aceptar, por que si no las aceptaba, ello implicaba quedar desempleado y no tener entonces, ningún tipo de ingreso que le permitiera satisfacer las necesidades básicas de su persona y las de su familia.

En virtud de lo anterior, las prestaciones laborales se instauran en las leyes como un mínimo de derechos que el trabajador tiene la obligación de gozar, por ello es que en los contratos de trabajo el principio de autonomía de la voluntad es limitado mas no eliminado, porque al igual que todo contrato, lo que le da vida son los acuerdos a los que las partes libremente arriben, orientación que se mantiene en los contratos de carácter laboral, pero con la peculiaridad que por imperativo legal, la negociación de las estipulaciones del contrato se hace a partir de los derechos establecidos en las leyes, pudiendo estos ser superados a través de la negociación individual o colectiva, de esa cuenta es posible pactar que el trabajador recibirá la cantidad que corresponda al 150 por ciento de su salario en concepto de aguinaldo, superando el 100 por ciento que actualmente nuestra legislación contempla se pague por la mencionada prestación, pero en ningún caso se podría convenir que el pago por la referida prestación equivaliera al 50 por ciento del salario. Como puede apreciarse de lo anterior apuntado, el principio de autonomía de la voluntad únicamente se encentra limitado con respecto al trabajador, pero en cuanto a la parte empleadora no establece ningún tipo de limite, lo anterior está concebido de esa manera a efecto de nivelar la posición del trabajador a la posición del patrono, colocándolos en un plano de igualdad que les permita, al momento de celebrar el contrato, establecer estipulaciones favorables para ambos.

Esta característica evidencia de inmejorable manera, el contenido proteccionista y tutelar del derecho de trabajo con el fin de evitar abusos por parte del patrono en contra del trabajador, pues aquel pudiera en algún momento aprovecharse de la situación económica débil en la que este ultimo se encuentra.

⁶ **Ibid.** pág. 61.

1.2.1.2. Inacumulabilidad

La ley laboral establece un tiempo específico, en el cual, las prestaciones laborales deben hacerse efectivas al servidor público, o bien un tiempo específico en que deben ser disfrutadas por este, según sea el caso, verbigracia bono vacacional, aguinaldo, vacaciones, etcétera, razón por la cual la misma ley prohíbe que no se disfruten en el tiempo estipulado con el fin de obtener una prestación más grande por acumulación de períodos de disfrute de una misma prestación, y ello es así en virtud que su acumulación desvirtúa el objeto de las prestaciones laborales; por ejemplo, si un servidor público no disfruta de vacaciones durante tres años, es seguro que el agotamiento que acumulara este servidor público será tal, que podría provocarle una serie de enfermedades psicosomáticas que darían como resultado únicamente una disminución considerable en la su capacidad de ejecución de su actividad diaria dentro de la administración pública, y con ello el objeto de esta prestación que es relevar al servidor público de su obligación principal durante un lapso considerable a efecto que éste reponga energías, y regrese a su puesto con vigor a ejecutar las tareas para las cuales fue contratado, se perdería; y así, la pérdida del beneficio que produce cada prestación laboral se configura, si se permite que tenga lugar su acumulación.

1.2.1.3. Incompensabilidad

La compensación puede conceptualizarse como una forma de extinguir las obligaciones, que tiene lugar por la confrontación de dos obligaciones líquidas y exigibles, consistentes ambas en dinero u otros bienes fungibles de la misma especie, cantidad y calidad, extinguiéndose totalmente si su monto es idéntico o hasta el monto de la menor si fueren de diferente cuantía. En virtud de esta característica sí un servidor público tiene algún tipo de adeudo con respecto al Estado, éste último no puede compensar el adeudo con alguna o algunas prestaciones laborales del servidor público, la compensación en materia laboral únicamente puede tener lugar, según el

Artículo 99 del Código de Trabajo, hasta los porcentajes en los que el salario puede ser embargado, aunado a ello el Artículo 21 del decreto 11-73 del Congreso de la República que contiene la Ley de Salarios de la Administración Pública, establece que no pueden cederse, compensarse, ni gravarse a favor de terceras personas distintas del cónyuge o conviviente de hecho y familiares del servidor público que vivan y dependan económicamente de él, sino en la porción que sean embargables. Ello es así por el carácter alimenticio que se le ha reconocido al salario, ya que con el mismo el servidor público satisface las necesidades más básicas de su existencia y las necesidades de las personas a quienes, según el derecho común, él debe prestar alimentos, o que, dependan de él económicamente según nuestra legislación laboral, en todo caso creo que si el Estado a través de alguna de sus instituciones centralizadas, descentralizadas o autónomas otorga un crédito debe asegurarse el pago por medio de algún derecho real de garantía como una hipoteca o bien, una garantía personal como la fianza por ejemplo.

De lo anterior apuntado debe advertirse que la compensación solo tiene lugar con respecto al salario, como ya lo he indicado, quedan fuera del alcance de la misma las demás prestaciones laborales, las que deben de pagarse de forma total al ex-servidor público; no teniendo el Estado en su calidad de patrono derecho de retener en ningún caso el pago de las prestaciones laborales distintas al salario, por las acreedorías que tuviese en relación con un ex-servidor público.

1.2.1.4 Unicidad

Ésta significa que el pago de las prestaciones debe hacerse por la totalidad de la prestación de una sola vez, así por ejemplo no es lícito que el Estado cancele al servidor público la bonificación incentivo para trabajadores del sector público y sector privado en cinco pagos, sino debe hacerlo como establece la ley de manera completa y en un solo acto, a salvo de lo anterior se encuentra el aguinaldo o la bonificación anual para trabajadores del sector privado y público, debido a que estas por ministerio

de la ley, deben hacerse efectivas en dos pagos, pero ello no implica que pueda dividirse el pago en más de dos actos.

1.2.1.5 Exigibilidad

Al constituir las prestaciones que contempla la legislación vigente, un mínimo de derechos, los cuales el trabajador tiene que disfrutar derivado de la característica de irrenunciabilidad, y siendo este titular de las mismas, se le legitima activamente por nuestro ordenamiento jurídico, para poder exigir su cumplimiento a través de los órganos jurisdiccionales, en caso de negativa del empleador de cumplirlas voluntariamente.

1.2.2 Elementos

Los elementos o componentes de las prestaciones laborales lo constituyen dos aspectos los cuales analizo a continuación:

1.2.2.1. Temporal

El mismo hecho de la prestación de los servicios tiene como resultado, que el servidor público se haga acreedor al derecho de gozar de prestaciones laborales. En el ordenamiento jurídico guatemalteco se establece que la relación laboral puede extinguirse sin responsabilidad para las partes durante el período de prueba, que es de seis meses como máximo para los nuevos servidores y tres meses para los casos de ascenso, de conformidad con el Artículo 54 de la Ley de Servicio Civil, decreto 1548 del Congreso de la República. Pero la no responsabilidad, a la que en el Artículo comentado se hace referencia, únicamente tiene lugar en cuanto a la indemnización por tiempo servido, al darse la extinción laboral sin fundamentarse en una de las causas que la misma ley regula como justas para motivar la remoción; por lo que el derecho al pago de las demás prestaciones laborales permanece intacto, el cual

deberá hacerse en forma proporcional, en virtud que la duración de la relación laboral no alcanza un período completo para cada prestación, que esta compuesto por un año continuo de prestación de servicios.

Otro aspecto importante, en cuanto al elemento temporal se refiere es que el contrato de trabajo por regla general se celebra por tiempo indefinido, y debe entenderse en ese sentido aún cuando las partes hubiesen establecido fecha cierta para su finalización, ello, cuando la naturaleza de las actividades sean continuas, entonces deberá entenderse que el contrato es indefinido en cuanto al plazo de su vencimiento.

1.2.2.2. Personal

Los sujetos de las prestaciones laborales, son los mismos sujetos de la relación laboral, ya que de dicha relación es que aquellas nacen, en el caso particular que nos ocupa, el trabajador o servidor público como titular de las mismas, y el Estado a través de sus entidades centralizadas, descentralizadas o autónomas, como el patrono obligado a otorgarlas en favor del primero.

1.3. Prestaciones laborales de los servidores públicos

Ese conjunto de contraprestaciones que generalmente contienen un beneficio de carácter patrimonial, que el servidor público recibe del Estado de manera regular, como consecuencia de la relación laboral y con ocasión de la prestación de servicio de parte de aquel a favor de éste, puede variar de acuerdo a la naturaleza y circunstancias en que el servicio es prestado, así por ejemplo todos los servidores públicos tienen derecho a recibir el importe del aguinaldo pero no todos los servidores tienen derecho a recibir un bono de transporte. De cualquier manera al tratar cada prestación laboral en

particular, haré referencia a lo anteriormente mencionado, pero creo que no esta demás ésta aclaración.

1.2.1. Salario

La voz salario proviene del latín *salarium*, que a su vez se deriva de sal, que se origina en la costumbre antigua de dar a los domésticos en pago por sus servicios una cantidad fija de sal.

Otro vocablo utilizado para identificar la retribución que se paga al trabajador, es el de sueldo, que deriva del antiguo francés *soulde* de donde derivan las palabras soldado y soldada, originada de la antigua moneda denominada sueldo, que era igual a la vigésima parte de una libra que solía pagarse a los soldados, hombres de armas que integraban la hueste medieval del rey o del señor feudal.

Doctrinariamente el salario se distingue de sueldo, porque éste último es la cantidad que el Estado paga a sus empleados; mientras que el salario, es la retribución que los patronos privados pagan a sus trabajadores; aunque en la práctica guatemalteca ambos vocablos se utilizan indistintamente.

La determinación en cuanto a que debe entenderse por salario, es motivo de diversificación de criterios, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, ya que para algunos se circunscribe a la cantidad monetaria que recibe el trabajador por su actividad, para otros en cambio, abarca además las prestaciones en especie y cualquier otro valor que se le dé al trabajador por causa de su trabajo. Esta última corriente es la que predomina en el medio guatemalteco, bajo la característica que será salario todo lo que el empleador le dé al trabajador como retribución por su trabajo, ya que es su medio de subsistencia y el de su familia, así se puede establecer del Artículo uno del convenio 95 Sobre la Protección del Salario, de la Organización Internacional del Trabajo, el cual preceptúa: “A los efectos del presente Convenio, el término salario

significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda valuarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”

En cuanto a la definición de salario el licenciado César Landelino Franco López indica lo siguiente: “...el salario lo constituye la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por su trabajo y tiene su origen en la contraprestación que ésta a cargo del empresario en reciprocidad a la cesión del producto de su actividad por el trabajador”.⁷

El salario ésta compuesto por dos elementos, uno básico o fijo y otro marginal o variable. El primero es el elemento central, puesto que no cambia, de manera que el trabajador sabe siempre cual ha de ser el monto de aquella y que se abona en períodos cortos y entre ellos podemos mencionar como ejemplos las propinas, comisiones, gratificaciones, etcétera. El marginal supone la variabilidad del elemento central y actúa en forma accesorio, como ejemplo de éste se puede citar la alimentación, la vivienda, etcétera.

La importancia del salario es innegable, puesto que al momento de la elección de un empleo, la principal preocupación del trabajador es el monto de la retribución que recibirá derivado de la relación laboral que pretende se configure; y ello es de fácil comprensión debido a que de esta prestación laboral depende su subsistencia y la de su grupo familiar, con ésta determina sus condiciones de vida, y porque sin la mencionada retribución no puede cumplir con sus obligaciones y cubrir sus necesidades; es por ello que la lucha por un salario mejor, es una constante en las relaciones de carácter laboral. Otro aspecto que permite apreciar la importancia del

⁷ Franco López, César Landelino. **Derecho individual sustantivo del trabajo**; pág. 422.

salario, lo constituye que la mayoría de la población tiene la calidad de trabajador, dentro de las relaciones laborales.

1.2.2. Vacaciones

Esta institución dentro del contexto laboral, constituye un claro ejemplo de la evolución que inspira y moviliza a ésta rama del derecho. No hace mucho tiempo si el trabajador, como toda persona humana, se cansaba de la rutina de un mismo trabajo, si llegaba al límite de sus fuerzas, o si quisiese disponer de una temporada libre para alguna actividad personal, sencillamente dejaba de laborar; ello implicaba que a partir de esa decisión, no devengaría salario alguno; mas una circunstancia adicional, que era la de no recuperar probablemente su empleo al querer retornar a su trabajo habitual; pero en un momento evolutivo la ciencia del derecho laboral se aceptó que el trabajador como persona no vive exclusivamente para trabajar y por otra parte la rutina de una misma actividad puede provocar trastornos psicosomáticos, y así se aceptó que el trabajador se desligará de su trabajo por un período de tiempo regular y al final del mismo el trabajador debía reintegrarse a sus actividades laborales, con lo cual se aseguraba al trabajador que después de ese descanso, su trabajo le esperaba y al patrono le aseguraba que el trabajador volvería a sus labores, pero así entendido este beneficio no era más que una licencia sin goce de salario, porque ella implicaba si bien es cierto una suspensión de la obligación de prestar el servicio, ese tiempo de vacaciones no se remuneraba. Pero no fue hasta más o menos al cese de la primera guerra mundial cuando los trabajadores empezaron a disponer de un tiempo más o menos prolongado anual de suspensión de la prestación del servicio con goce de salario.

En cuanto a la definición de ésta prestación me referore, a la que apunta el licenciado Luís Fernández Molina, aunque él la denomina como Vacación Anual Remunerada (con lo cual deja entre ver el doble aspecto que contiene la misma), y la define como: “Un período de descanso que se remunera como si se hubiera trabajado.

Es pues una liberación temporaria del trabajador respecto a su obligación de estar a disposición del empresario, quien debe pagarle ese tiempo como si lo hubiera laborado”.⁸ Así entonces, puede verse que las vacaciones son para el trabajador una dispensa en su obligación principal en la relación laboral consistente en la prestación del servicio para reponer fuerzas físicas y mentales; lo cual se complementa con la remuneración durante el tiempo que dure esa dispensa, con lo cual se pretende que el trabajador realmente descanse, porque es seguro, que para descansar necesita tener la tranquilidad de que durante ese tiempo de dispensa de su obligación laboral, tendrá el mismo ingreso con el cual satisface sus necesidades primordiales y la de sus dependientes, caso contrario, se crearía en él una sensación de angustia por la preocupación de obtener su sustento durante ese tiempo. Pero es preciso mencionar que esta prestación laboral no solo está planteada en favor de los intereses del trabajador sino también de los del patrono, ya que el trabajador tiene la obligación de descansar no solo porque es un beneficio para él, sino también para el patrono, ya que es éste último es quién paga el equivalente del salario durante el tiempo de descanso con el objeto que el trabajador regrese renovado, tonificado y con ímpetu para trabajar bien.

El tiempo de duración de éste descanso es de veinte días hábiles, después de cada año de servicios continuos, de conformidad con Artículo 61 numeral dos del Decreto 1748 del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil. Como regla general las vacaciones deben disfrutarse, el trabajador tiene que descansar, pero son compensables únicamente en el caso de terminación de la relación laboral por cualquier causa, si ya se hubiese obtenido el derecho a disfrutarlas o si no se ha cumplido con el año de trabajo continuo, se deben compensar en forma proporcional al tiempo continuo prestado que no llegue al año; siendo responsable la autoridad nominadora de velar por el cumplimiento de ese precepto.

⁸ Fernández Molina, Luís. **Derecho laboral guatemalteco**; pág 262.

1.2.3. Aguinaldo

También conocido como sueldo anual complementario o décimo tercer salario, forma parte del salario que el Estado ésta obligado a dar al servidor público por el servicio prestado por éste en favor de aquel, quiere decir ello que los servidores públicos reciben mes a mes su salario incompleto por imperativo legal ya que la ley ordena al Estado a retener una parte del mismo con la condición de que lo proporcione a los servidores públicos al final del año y al inicio del año que sigue a ese que termina, entonces el pago de ésta prestación laboral se hace efectivo en dos partes, la primera parte en la primera quincena del mes de diciembre y la segunda parte en la primera quincena del mes de enero del año siguiente. El monto que se utiliza como base para el pago de esta prestación es el 100% salario ordinario devengado en el mes de noviembre, ello independientemente que haya existido variabilidad en el monto del salario durante el periodo que se computa para esta prestación. Si la relación se ha mantenido del uno de diciembre de un año al treinta de noviembre del año inmediato siguiente, o la parte proporcional que corresponda si la existencia de la relación laboral no cumple con dicho periodo, lo mismo ocurre si la relación laboral finaliza por cualquier causa, el Estado ésta obligado a pagar al ex-servidor público la parte proporcional tomando como base de caculo de la misma el último salario ordinario percibido por el trabajador. El derecho a recibir ésta prestación se adquiere con la mera prestación del servicio, es por ello que es obligatorio y no voluntario.

Ésta prestación la encontramos regulada en el Artículo 61 del Decreto 1748 del Congreso de la República Ley de Servicio Civil; del Artículo 65 al 72 del acuerdo gubernativo 18-98 del Presidente de la República “Reglamento de la Ley de Servicio Civil y en el Decreto 74-78 del Congreso de la República el cual contiene la Ley Reguladora de la Prestación de Aguinaldo para los Trabajadores del Estado.

1.2.4. Bonificación anual para trabajadores del sector privado y público

Ésta prestación vino ha ser en su momento un “premio de consolación” de la llamada compensación económica por tiempo servido o también llamada por otros como indemnización universal, que consistía en el pago de un salario promedio por cada año de servicios prestados, que debía pagarse independientemente de la causa de la terminación de la relación laboral. Esta prestación guarda estrecha similitud con la prestación de Aguinaldo en lo atinente a que para tener derecho a disfrutarla de manera completa debe de sostenerse la relación laboral durante el periodo de un año, pero para ésta prestación, dicho lapso debe estar comprendido del uno de julio de un año, al treinta de junio del año inmediato siguiente.

En cuanto al cálculo del monto de ésta prestación, y a diferencia del Aguinaldo, se debe realizar un promedio de los salarios ordinarios devengados por el trabajador en el año, el cual termina el 30 de junio y que inició el uno de julio del año anterior a ese. Ahora bien, si la duración de la relación laboral fuere menor a un año, o si antes de cumplirse dicho periodo terminare la relación laboral por cualquier causa, el Estado ésta en la obligación de hacer efectivo el pago en forma proporcional. Al igual que el Aguinaldo, la Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público se adquiere con la mera prestación del servicio, debido a que la misma es parte del salario (por ello se toma en cuenta al momento de calcular la indemnización); y no un acto de generosidad o liberalidad de parte del empleador para con el trabajador, “*no es un regalo*” es un derecho inherente al trabajador e irrenunciable para él. Creo importante mencionar que ha esta prestación se le ha denominado popularmente como “Bono 14”, haciendo referencia con ello a que éste es el salario número catorce que dentro de un año el servidor público recibe. Esta prestación la encontramos regulada en el Decreto 42-92 del Congreso de la República, el cual contiene la Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público.

1.2.5. Bono de transporte

Esta prestación tiene su origen en el gasto que ocasiona la movilización de los servidores públicos desde su residencia hasta el lugar donde prestan sus servicios, puesto que el aumento a la tarifa del transporte siempre ha sido una constante en nuestro país derivado encarecimiento de los combustibles y demás derivados del petróleo, cuyo precio esta determinado por aspectos de orden internacional.

Los servidores beneficiarios de este bono son los que laboran en el perímetro de la ciudad capital con cargo en los renglones presupuestarios 011 personal permanente; 021 personal supernumerario; 022 personal por contrato; 029 personal transitorio; y 041 personal por planilla.

El monto del bono no forma parte del salario y no esta sujeto a ninguna clase de descuentos, ni es computable para efecto de viaticos, tiempo extraordinario, beneficios escalafonarios, aguinaldo, indemnizaciones, ventajas económicas y demás prestaciones laborales. Esta prestación laboral se encuentra regulada conformidad con el Acuerdo Gubernativo No. 248-93 del Presidente de la República; aunque en la actualidad ha perdido aplicabilidad en virtud de que establece como requisito para beneficiarse de la misma, no devengar más de ochocientos quetzales, lo que hoy en día ha sido totalmente superado ya que no existe un solo servidor público que devengue menos de esa cantidad y no existe otro Acuerdo Gubernativo que trate lo concerniente a esta prestación.

1.2.6. Bono de antigüedad

Constituye un incentivo para los servidores públicos porque genera en ellos un grado de motivación que permite el cumplimiento de sus deberes y obligaciones de manera eficiente y eficaz. Nació del convenio de fecha 21 de julio de 1992, celebrado entre la comisión de alto nivel que representó al Gobierno de la República durante el

diálogo y negociación sostenido con los representantes de los trabajadores del Estado, teniendo como objetivos reconocer a los servidores públicos el tiempo que prestan sus servicios personales en el Organismo Ejecutivo, fortalecer la carrera administrativa y dar cumplimiento a los principios de equidad y justicia social establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala. A esta prestación tienen derecho todos los servidores públicos que tengan cargo conforme a los renglones presupuestarios 011, 021, 022, 031, y 049 a excepción de quienes desempeñan un puesto como profesional o aquellos comprendidos en el decreto 1485 del Congreso de la República que contiene la Ley de Catalogación y Dignificación del Magisterio Nacional. El monto a que asciende la prestación laboral aludida es: de mas de cinco años a diez años de servicio treinta y cinco quetzales; de mas de diez años a veinte años de servicio cincuenta quetzales de mas de veinte años de servicio setenta y cinco quetzales; para el calculo anterior el tiempo de servicio debe ser ininterrumpido, y si una persona desempeña mas de un puesto solo gozara de un bono por antigüedad, tomándose en cuenta para el pago de la referida prestación la relación laboral más antigua.

1.2.7. Bono vacacional

Esta prestación se fundamenta en los principios de equidad y de justicia social que informan y orientan la actividad pública mejorando así el nivel de vida de los servidores públicos y sus familias contribuyendo de esa manera a alcanzar el bien común. Esta prestación complementa la prestación de vacaciones, en virtud de que en esta última el servidor público recibe como remuneración el promedio del salario del último año laborado, por lo que el bono vacacional se suma a dicha cantidad recibida por el servidor público, en la forma y cuantía que establece el Acuerdo Gubernativo número 642-89 emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuyo monto asciende a la cantidad de doscientos quetzales, que no forman parte del salario, y que se encuentran libres de descuentos, deducciones, gravámenes o embargos y tienen derecho a percibir la prestación aludida los servidores públicos que cumplan un

año de servicios continuos, o en forma proporcional al tiempo laborado en el año, siempre que se trate de personal con partida presupuestaria específica como personal permanente en el interior y exterior, personal supernumerario, personal por contrato individual de trabajo, personal transitorio y personal por planilla. Los servidores públicos que desempeñen más de un puesto únicamente tendrán derecho a percibir un bono vacacional y el mismo se hará efectivo en los meses de noviembre al magisterio nacional y al personal administrativo del Ministerio de Educación y en diciembre al resto de servidores públicos, todo ello de conformidad con el referido acuerdo.

1.3.8. Bonificación profesional

Esta prestación laboral constituye un incentivo para los profesionales universitarios que laboran para el Estado, aunque no basta ser profesional para tener derecho a percibir la mencionada prestación, sino además según el Acuerdo Gubernativo 327-90 emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros se requiere que el profesional tenga la calidad de colegiado activo y que para el puesto en el cual se desempeñe, sea requisito mínimo indispensable ser profesional con grado universitario a nivel de licenciatura o post-grado, aunado a ello, debo agregar que el título que ostente el servidor público deberá ser congruente con la especialidad que el puesto requiera, no es legal que se contrate a un licenciado en ciencias económicas cuando el puesto requiere a un licenciado en ciencias jurídicas y sociales por ejemplo, por lo que en el caso planteado no surgiría la obligación para el Estado de pagar a favor del profesional la prestación objeto del presente análisis. El monto a que asciende la prestación laboral que estudiamos es de trescientos setenta y cinco quetzales mensuales correspondiente a jornada completa de trabajo o una cantidad proporcional si el servidor público labora tiempo parcial. Aspecto relevante a comentar es que el bono profesional no se tomará en cuenta para realizar el cómputo de viáticos, pago de tiempo extraordinario laborado, cálculo de beneficios escalafonarios, licencias o permisos de cualquier naturaleza incluidos los que se concedan de conformidad con el régimen de seguridad social y otras prestaciones laborales de cualquier índole.

CAPÍTULO II

2. Relación funcional

Las prestaciones laborales de los servidores públicos, que fueron tratadas en el capítulo anterior, nacen de la relación de trabajo entre la administración pública y los servidores públicos, constituyendo éstos el recurso más importante de que dispone el Estado, para alcanzar su fin primordial, que es la realización del bien común a través de la prestación de los servicios públicos, ello en virtud de que el éxito, la eficiencia y eficacia en el uso de los otros recursos con que cuenta el Estado (financieros y materiales) depende directamente de la preparación, capacidad y probidad del recurso humano; dichas prestaciones son derechos ya adquiridos por el servidor público por lo que él, tiene derecho a disfrutarlas aún cuando la relación laboral haya terminado, es más ello independientemente de cual haya sido la causa de terminación de su relación laboral.

Para que un servidor público pueda desempeñarse como tal, es necesario que exista un vínculo o relación de trabajo con el Estado, lo cual se logra a través de la contratación con el objeto de desempeñar un cargo en la administración pública.

2.1. Naturaleza jurídica

En cuanto a este tema, la licenciada Gelen Johana Flores López, refiere en su trabajo de tesis,⁹ en cuanto a que, el profesor Rafael Godínez Bolaños sostiene que existen dos teorías para conocer la naturaleza jurídica de la relación funcional, las cuales son:

⁹ Flores López, Gelen Johana, tesis: **La inadecuada aplicación de la ley de clases pasivas del estado, en cuanto al disfrute de más de una pensión civil en casos de cónyuges que trabajaron para el estado.** 2005, pág. 14.

a) Unilateral: Ésta explica que la relación funcional tiene naturaleza de un acto de soberanía del Estado que fija las condiciones de orden público, para que se desarrollen ésta clase de vínculos jurídicos. Las condiciones son plasmadas en leyes que solo pueden ser modificadas por leyes posteriores.

b) Bilateral: Ésta explica que la relación funcional se produce a partir del acto de investidura o nombramiento, en donde concurre la voluntad del Estado que decide reconocer la elección o el nombramiento, y la voluntad del funcionario que acepta el puesto, generando derechos y obligaciones para ambos. Las condiciones pueden ser fijadas por la ley, pero también pueden ser modificadas a favor del trabajador, cuando el Estado acepta la validez y aplicación de tratados y convenios internacionales o la suscripción de convenios o pactos con sus trabajadores.

En virtud de lo expuesto por las dos teorías referidas se puede concluir que es mas adecuado para nuestro medio, una posición doctrinaria moderna, que abandone la teoría unilateral, considerándose más adecuado adoptar la segunda teoría en mención, siendo importante destacar de dicha teoría, que como aportación del derecho de trabajo, ahora se acepta que los derechos que surjan de ésta relación jurídica para el funcionario, pueden ser revisados y superados por medio de la contratación colectiva y los conflictos colectivos de carácter económico social, que surjan entre el Estado y sus trabajadores.

La postura expuesta en el párrafo anterior es la que se encuentra en inequívoca consonancia con la legislación guatemalteca, en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual regula que: “Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservaran ese trato.” Aunado a ello, encontramos lo normado en la literal a del Artículo cuatro de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto numero 71-86 del

Congreso de la República, el cual establece: “La vía directa tendrá carácter obligatorio para tratar conciliatoriamente pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo teniendo siempre en cuenta para su solución las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y, en su caso, el de las entidades descentralizadas y autónomas de que se trate. Dicha vía se tendrá por agotada, si dentro del plazo de treinta días de presentada la solicitud por parte interesada, no se hubiese arribado a ningún acuerdo, a menos que las partes dispusieren ampliar el plazo indicado.”

2.2. Servicio civil

No obstante que la administración de personal como tal, es una rama de la ciencia de la administración y que por lo tanto se rige por principios, normas técnicas y procedimientos que han sido estudiados y perfeccionados por dicha ciencia, la misma en virtud de su importancia para el Estado, también es objeto de estudio y regulación del derecho administrativo, ello en un sentido amplio y no referido exclusivamente a la actividad del organismo Ejecutivo a que tradicionalmente ha sido atribuida, debido a que aplica también, para los otros organismos de Estado, instituciones autónomas y descentralizadas, en virtud de lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 170 literal b), 210 y 262.

En ese sentido, la administración de personal como parte la ciencia de la administración guarda, estrecha relación con el derecho administrativo y el derecho laboral, lo que ha llevado a que los estudiosos del derecho administrativo al crear sus obras en relación al mismo, incluyan en sus trabajos temáticos el servicio civil como parte del derecho administrativo y de igual manera en el ámbito del derecho laboral, en virtud que el Estado en su calidad de persona jurídica, para poder alcanzar el bien común necesita desarrollar toda una serie de actividades, planes, programas, proyectos, etcétera, lo cual realiza a través de personas individuales, con las cuales se relaciona a través de un vínculo de naturaleza laboral, lo que crea deberes y derechos

en tal sentido, tanto para Estado en calidad de patrono como para los servidores públicos que desarrollan una actividad material o intelectual, bajo dependencia continuada, todo ello a cambio de una retribución.

Guillermo Cabanellas define al servicio civil como: “En términos amplios administrativos toda actividad pública que no sea la militar.”¹⁰ La orientación en cuanto a la nominación de servicio civil me parece que esta en función de ser diferenciada de la actividad castrense, debido a que estos últimos se rigen en sus relaciones con el Estado por disposiciones especiales, ello en consonancia con lo que establece el Artículo 94 de la Ley de Servicio Civil el cual regula que a los miembros del Ejército de Guatemala y a las personas que perciban sueldos o salarios del ramo de la Defensa Nacional, no les es aplicable la mencionada ley.

2.2.1. Definición

Es el vínculo jurídico que une al Estado con sus funcionarios civiles, desde que toman posesión en el cargo por virtud de elección, nombramiento o contrato, hasta la entrega del mismo; que obliga al Estado a pagar las retribuciones correspondientes a cambio del trabajo material o intelectual de los trabajadores, de conformidad con normas legales especiales que integran el régimen de servicio civil del Estado.

2.2.1.1. Características

Las peculiaridades con que se manifiesta el servicio civil y que lo hacen distinguible entre cualquier otra institución de la doctrina son las que a continuación procedo a apuntar:

- a) Es un acto administrativo de nombramiento o investidura.

¹⁰ Cabanellas Guillermo, **Ob. Cit**; tomo VI. pág. 131.

b) Concorre la voluntad del Estado que decide el nombramiento y la voluntad del particular que acepta el cargo.

c) La relación funcional genera efectos jurídicos entre el Estado y el particular nombrado (derechos y obligaciones).

d) Todos los derechos y obligaciones se encuentran previamente establecidos en la ley, y su finalidad es el bien común a través del servicio público.

2.2.1.2. Elementos

Las partes que integran el servicio civil son las siguientes:

a) Vínculo jurídico: Es la relación jurídica que debe existir entre el Estado y sus trabajadores.

b) Estado: Es la organización política de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines.

c) Funcionario público: Es la persona que ocupa un puesto en la administración pública.

d) Elección, nombramiento o contrato: Son formas de ingreso al Servicio Civil a efecto de desempeñar una actividad material o intelectual a favor del Estado a cambio de una retribución.

e) Retribución o salario: Es la remuneración que el Estado paga al trabajador como contraprestación por la actividad que este realiza en beneficio de aquél.

f) Normas legales o jurídicas: Son las leyes a las cuales debe estar sujeto el trabajador del Estado o servidor público. En Guatemala las relaciones del Estado y sus entidades centralizadas con sus trabajadores, se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas entidades, que se rijan por disposiciones propias, como las autónomas y descentralizadas.

2.2.1.3. Sistemas de ingreso al servicio civil

Existen diferentes mecanismos o procedimientos que son adoptados por la administración pública a efecto de realizar la selección del recurso humano que llevará a cabo las tareas de orden material e intelectual que son necesarias para alcanzar los fines del Estado; dichos mecanismos o procedimientos varían según si el cargo se refiere para desempeñarse como funcionario superior, intermedio o menor. Conforme se ha desarrollado el derecho administrativo, la tendencia sobre el particular se orienta a que el sistema para la escogencia de ese recurso humano permita a la administración pública seleccionar a la persona más idónea, de entre todos los candidatos elegibles, a efecto de desarrollar de la mejor forma, las actividades que cada puesto, demande, utilizando para dicha escogencia sistemas basados en evaluaciones, que permiten establecer el grado de preparación, capacidad, probidad de la persona aspirante.

2.2.1.4. Designación de funcionarios

Para llevar a cabo la designación de funcionarios se ponen en marcha los sistemas de ingreso al servicio civil que como ya lo apunté, variarán de conformidad con el cargo para el cual se pretende hacer la designación, y según como sea regulado por la legislación tanto constitucional como ordinaria, pudiendo hacerse la misma a través de los sistemas siguientes:

a) Ingreso por elección

Este sistema es utilizado comúnmente para cargos en los cuales la persona designada fungirá como un funcionario público superior, teniendo el presente sistema que analizamos dos modalidades:

a.1) Elección popular

En este tipo de elección la escogencia de la persona que ha de desempeñar el cargo como funcionario público es realizada por los ciudadanos guatemaltecos que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, como ejemplo de lo comentado tenemos la elección realizada para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, integrantes de los concejos municipales, alcaldes municipales, diputados, rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, los decanos de las facultades con que cuenta la Universidad de San Carlos de Guatemala.

a.2) Elección discrecional

En este tipo de elección, la escogencia de la persona que ha de desempeñar el cargo como funcionario público es realizada por los miembros integrantes de un órgano colegiado, como por ejemplo los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de la Corte de Apelaciones, el Contralor General de la República, que son electos por el Pleno del Congreso de la República.

b) Ingreso por nombramiento:

En este sistema de escogencia, el superior jerárquico del órgano administrativo tiene la facultad por ministerio de la ley de designar, observando las prescripciones de la ley, a la persona que desempeñará el cargo de que se trate, ello en virtud de la relación de subordinación que existirá entre el superior jerárquico que

hace la escogencia y la persona seleccionada. Al igual que el sistema anterior, el sistema que ahora analizamos puede adoptar dos modalidades:

b.1) Nombramiento discrecional

Tiene lugar cuando la designación puede recaer en cualquier persona, en virtud de no exigir la ley, ningún tipo de requisitos específicos, por no requerirlo el cargo que se desempeñará; de esta forma se designa principalmente a los empleados públicos menores, pero el funcionario superior jerárquico que hace la escogencia es responsable de hacer la misma, sobre la persona más idónea.

b.2) Nombramiento condicionado:

Tiene lugar cuando la designación recae en personas que cumplan con requisitos específicos establecidos en la ley en virtud de la naturaleza de actividad que se desarrollará, por ejemplo cuando se designa personal para alcanzar finalidades específicas y estas se cumplen. En esta modalidad la designación se realiza por examen de oposición, con el cual se evalúa a los aspirantes recayendo la designación sobre el que haya obtenido la mejor calificación.

c) Ingreso por contrato

Este se verifica normalmente para las consultorías, generalmente profesionales y técnicos, por tiempo definido o por trabajos específicos, contratándose en base a honorarios profesionales. En esta modalidad la designación se realiza por examen de oposición, con el cual se evalúa a los aspirantes recayendo la designación sobre el que haya obtenido la mejor calificación.

2.3. Funcionario y servidor público

2.3.1. Definición de funcionario público

Según el tratadista Guillermo Cabanellas, en su obra Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, se le denomina funcionario público a la persona que desempeña una función pública.

Funcionario público es todo el que en virtud de designación especial y legal (ya por Decreto o por elección) y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en su esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando ésta se dirige a la realización de un fin público.¹¹

En el Artículo 1 inciso a) del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, contenido en el Acuerdo Gubernativo 18-98 se establece lo siguiente: “Funcionario Público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente, y se le remunera con un salario.”

2.3.2. Clasificación de funcionario público

- Superiores: Son los encargados de gobernar y tomar decisiones de carácter político y además son los superiores jerárquicos de la administración pública.
- Intermedios: Son los que coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública. Son empleados de

¹¹ Bielsa, Rafael. **La función pública.** pág. 152.

confianza y pueden ser nombrados o destituidos en cualquier momento, salvo que se trate de funcionarios electos popularmente o que la Ley de Servicio Civil señale que debe ejercer el cargo por determinado período.

- Menores: Son los llamados trabajadores o empleados del Estado, son los ejecutores de la actividad administrativa. Realizan tareas intelectuales o manuales; permanecen en el servicio civil por más tiempo y hacen carrera administrativa. Son nombrados por oposición y únicamente pueden ser removidos con fundamento en una causa justificada establecida expresamente en la ley.

2.3.3. Definición de servidor público

El Artículo 4 de la Ley de Servicio Civil establece que: “Para los efectos de esta ley, se considera servidor público la 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 personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata del propia Administración Pública.”

Por otro lado, en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, se utiliza la denominación empleado público y no servidor público, pero puede inferirse del contenido de la definición, que ambos términos, se utilizan como sinónimos; así en el Artículo 1 inciso b) del referido reglamento se establece lo siguiente: “Empleado Público: Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio de la del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia,

entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.”

2.3.4. Diferencia entre funcionario y servidor público

En cuanto a este tema son dos aspectos los que nos permiten diferenciar al funcionario público del servidor público; el primero representa al Estado, expresa su voluntad frente a los administrados, además ingresa al servicio civil en virtud de nombramiento o elección popular según este establecido en la ley; en cambio el servidor público desarrolla actividades que pueden ser de carácter intelectual, manual o ambos, en relación de dependencia, a cambio de un salario e ingresa al servicio civil en virtud de nombramiento, contrato u otro vínculo legalmente establecido.

2.4. Marco legal del servicio civil en Guatemala

En relación a este tema, es importante, como ya lo he comentado, advertir que el servicio civil no se reduce al campo del Organismo Ejecutivo, sino se extiende al campo de actividades desarrolladas por los otros Organismos de Estado, por los municipios y demás entidades descentralizadas y autónomas. En ese sentido la legislación existente en cuanto al tema relacionado comprende varios cuerpos normativos; en primer lugar se encuentra la Constitución Política de la República, concretamente por lo regulado del Artículo 107 al 117 y en los Artículos 170 literal b, y 262. Siguiendo en un orden jerárquico descendente es conveniente apuntar lo relacionado a las leyes de carácter ordinario que regulan el servicio civil, como lo son: a) Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República, la que se encuentra en vigencia desde el uno de enero de 1969. A partir de la vigencia de esta ley puede afirmarse, que en Guatemala, viene implementándose progresivamente un sistema técnico de administración de personal en sus áreas esenciales, dentro de los principios y estructura orgánica que la misma establece, y con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia de la función pública y con ello también la estabilidad

y dignificación del servidor público, siendo el ámbito de aplicación de la comentada ley la relación funcional entre el Organismo Ejecutivo y los servidores públicos del mismo; b) Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo Decreto número 44-86, vigente desde el 19 de agosto de 1986; c) Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial Decreto número 48-99 del Congreso de la República la cual se encuentra en vigencia desde el 14 de enero del año dos mil; d) Ley de Servicio Municipal la cual se encuentra en vigencia desde el 4 de febrero del año dos mil; e) Estatuto de Relaciones Laborales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y su Personal, el cual se encuentra documentado en actas de las sesiones del Consejo Superior Universitario: 17-77, 17-78, 22-78, 30-78, 37-78, 12-79, 13-79, 20-79, 28-79 y 33-79; estando vigente desde el 8 de junio de 1979; siendo este último caso, un ejemplo a las regulaciones especiales que existen entre las entidades autónomas y sus funcionarios, existiendo otras entidades autónomas y descentralizadas que cuentan con una regulación propia. Otro aspecto importante como disposiciones referentes al Servicio Civil lo encontramos en los reglamentos, la contratación colectiva y los pactos colectivos de carácter económico social que se han desarrollado en las diferentes instituciones del Estado.

De lo anterior comentado puede inferirse entonces que el soporte legal del servicio civil en Guatemala, es vasto; y no lo constituyen únicamente las leyes referidas en el párrafo anterior sino, que por el contrario, existen otros cuerpos normativos que lo regulan, ello dependiendo de la entidad de que se trate, ya que si es autónoma, tendrá una ley que regulara sus relaciones de carácter laboral en específico.

2.4.1. Terminación de la relación funcional

Los intereses privados que afectan al servidor público y el interés público de que está revestida la relación funcional en virtud de la prestación de los servicios públicos y el consecuente logro de la finalidad de la administración pública, que es la realización de bien común, lleva a que la legislación laboral limite o restrinja las causas de disolución del contrato de trabajo, salvo que haya auténtica y recíproca voluntad de las

partes. Proteger al servidor público contra la terminación arbitraria de la relación funcional o frente a la súbita terminación de la misma ha constituido una preocupación en los Estados modernos.

Por regla general un contrato de trabajo entre el Estado y los servidores públicos presenta la peculiaridad de haberse concertado, al menos tácitamente, por tiempo no determinado en su duración. Por supuesto que puede dejarse sin efecto dicho contrato en cualquier momento, pero si no existe una causa que lo justifique, sólo puede hacerse a través de la manifestación de voluntad de las partes en tal sentido, o de la voluntad unilateral de parte del servidor público; si no existen estos requisitos, entonces se requiere para la terminación de la relación laboral la existencia de una causa justificativa, pues de lo contrario, la actitud de quien rompe el vínculo puede considerarse como perjudicial para los intereses de la otra parte contratante y por lo tanto, motivo suficiente para responder de los daños y perjuicios que ocasione por lo anterior.

La forma de extinción más frecuente de la relación funcional lo constituye la denuncia unilateral o también llamada renuncia obviamente hecha por el servidor público. Tal actitud resulta consubstancial muchas veces a la naturaleza indefinida en el tiempo que presentan las relaciones de carácter laboral, y porque se constituye como una de las pocas formas que permite terminar la relación funcional, sin responsabilidad para las dos partes de dicha relación.

De lo anterior puede advertirse, que cuando la disolución de la relación funcional se produce por hechos imputables al trabajador, se dice que el despido es justificado, si dichos hechos no resultan imputables al trabajador o no constituyen causa de disolución del contrato, el despido es injustificado. Enfocando la terminación de la relación funcional por parte del servidor público, el empleador también puede incurrir en conductas, previamente establecidas en la ley o el contrato, que motiven al trabajador a finalizar de manera unilateral la relación funcional y a ello se le conoce como despido

indirecto, y si el servidor público termina la relación funcional de manera unilateral pero sin fundamento en una causal imputable al patrono, se considera entonces que se ha hecho una renuncia o dimisión de su empleo.

Existen muchas clasificaciones doctrinarias para agrupar y diferenciar metodológicamente las causas que extinguen o disuelven el contrato de trabajo o la relación funcional, que también es incluible, en virtud que ésta reviste un carácter de orden laboral, las cuales trato a continuación:

- Por la limitación temporal o de contenido:
 - a) Contrato de prueba,
 - b) Contrato a plazo cierto o de duración determinada,
 - c) Contrato por obra o tarea concreta, por una sola vez;

- Según el consentimiento de las partes:
 - a) Por causas válidas previstas en el contrato,
 - b) Por mutuo acuerdo de los contratantes,
 - c) Por renuncia del trabajador aceptada por el patrono;

- Por causas ajenas a las partes:
 - a) Muerte del trabajador,
 - b) Muerte del patrono, con imposibilidad de proseguir las tareas,
 - c) Incapacidad sobrevenida,
 - d) Fuerza mayor o caso fortuito,
 - e) Cesación de actividades,

f) Prohibición de autoridad competente, por ilegalidad de tareas o sanción contra el patrono.

➤ Por decisión unilateral del empleador:

- a) Con justa causa, por hechos imputables al trabajador,
- b) Sin justa causa, por no invocar o por ser falsos los hechos que se imputaron al trabajador y que fundamentaron la terminación;

➤ Por decisión unilateral del trabajador:

- a) Con justa causa o despido indirecto,
- b) Sin justa causa, por ser infundado el despido indirecto o por no invocar como causa de terminación ningún hecho imputable al patrono,
- c) Por abandono de trabajo;

➤ Por decisión judicial:

- a) Por nulidad del contrato, que tiene lugar por simulación o reducción de las condiciones de contratación laboral;

➤ Por causas excepcionales:

- a) Cesión o traspaso,
- b) Por quiebra,
- c) Por prisión del trabajador.

Al respecto de las formas de extinción de la relación funcional, en el Artículo 84 de la Ley de Servicio Civil se regulan como formas de cesación definitiva de funciones en el servicio por oposición, las cuales son:

- Por renuncia del servidor público,
- Por destitución o remoción,
- Por invalidez, cuando fuere absoluta y;
- Por jubilación, de conformidad con la ley de la materia.

Las cuales analizare a continuación:

a) Renuncia

Esta constituye una decisión unilateral por el servidor publico en cuanto a poner fin a relación funcional que lo vincula con el Estado, es importante mencionar que para ejercer este derecho el funcionario publico no tiene ningún tipo de obligación, siendo escueta la regulación al respecto que contiene la Ley de Servicio Civil, ya que solo menciona la renuncia como una de las formas de cesación definitiva en el servicio por oposición, pero sin hacer ningún tipo de referencia a la forma de ejercitar el derecho comentado, también se omitió regular la renuncia en el reglamento de la citada ley, todo lo contrario a las disposiciones en cuanto al tema que contiene el Código de Trabajo, puesto que en este se impone al trabajador como obligación, únicamente, de poner en conocimiento del patrono, con la anticipación establecida en el mismo código a la efectiva cesación en la prestación de los servicios, dependiendo al tiempo de continuidad de la relación laboral. Existiendo un vacío en cuanto al tema que no se puede solucionar por medio de la integración de leyes en virtud de lo que establece el Código de Trabajo en el Artículo 191 el cual dispone: “Las relaciones entre el Estado, las municipalidades, y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado;

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

b) Destitución o Remoción

Esta forma de terminación de la relación funcional debe analizarse al amparo del principio de estabilidad laboral que se establece en varios Artículos de la Ley de Servicio Civil; así en el Artículo tres numeral 6 se establece: “Son principios fundamentales de esta ley los siguientes.... 6. Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causal legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.” En el mismo sentido el Artículo 61 numeral uno regula: “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...” En congruencia con los Artículos anteriores se encuentra el Artículo 76 el cual regula lo siguiente: “Los servidores públicos del Servicio por Oposición y sin Oposición, solo pueden ser destituidos de sus puestos si incurren en causal de despido debidamente comprobada.” De lo anterior puede establecerse que la destitución o remoción puede llevarse a acabo por parte de la administración pública en virtud de que la conducta de uno de sus servidores públicos se ha encuadrando en cualesquiera de los supuestos establecidos previamente en la ley como causales de despido; por lo que si una remoción tuviese lugar sin que se funde en una causal de despido dará derecho al trabajador para demandar su reinstalación o bien demandar para el pago de indemnización si ya no tiene el deseo de laborar para la administración pública.

De toda las posibles conductas que el servidor público pudiese adoptar y que afectan la relación funcional, solo a las mas graves se les confiere la característica de producir el derecho a la administración pública para proceder a la destitución del

servidor público, sin incurrir en responsabilidad; ello en virtud no solo de la gravedad de la conducta del servidor público, que revisten las causa justas, sino además, de la intencionalidad por parte del servidor público de cometer un hecho que él conoce y comprende que puede dar lugar a su destitución y no obstante ello decide llevarla a cabo.

Dentro del ordenamiento jurídico se le confiere al empleador facultades disciplinarias, visualizando al despido como una manifestación sancionadora suprema, en virtud que el mismo es la máxima medida disciplinaria, pero al mismo tiempo se convierte en un mecanismo de extinción de ese poder de disciplina, puesto que tiene como consecuencia, la disolución del vínculo de carácter laboral, del cual se origina dicho poder sancionador. En ese sentido, la mayoría de legislaciones establecen, como condición necesaria para poder sancionar con el despido a un servidor público, la formación de un sumario o expediente previo, en el cual se justifique el hecho del despido por la falta que se imputa al servidor público y los elementos de comprobación necesarios para fundamentar la resolución que corresponda.

En Guatemala, la sustanciación del expediente para probar la justificación del despido, constituye un presupuesto indispensable para acreditar la observancia del derecho de defensa al servidor público, y sin el expediente se supone inexistente la justificación del despido. Esta posición se sustenta en garantías constitucionales, como el derecho de audiencia previa y el debido proceso, que suponen para el trabajador el derecho de pronunciarse en relación a los hechos que se le imputan y a ofrecer prueba de descargo contra los mismos; todo esto previo a que la autoridad nominadora adopte la decisión del despido. Es interesante observar que en las relaciones laborales privadas no existe la obligatoriedad para el patrono de formar un expediente en el cual conste que se le ha dado oportunidad de pronunciarse acerca de la causa que se le imputa y que fundamenta su despido; pero en materia de servicio civil, como ya lo comente, la formación del expediente dando audiencia al servidor interesado, es obligatorio antes de realizar la destitución.

c) Fallecimiento del servidor público

Esta forma de terminación de la relación funcional tiene lugar en virtud del carácter personalísimo de que esta investida la prestación de los servicios, característico de las relaciones laborales, por lo que al fallecer el funcionario público sus deberes no pueden transmitirse a sus herederos, teniendo lugar por dicha razón la extinción de la relación funcional en este supuesto.

d) Jubilación:

Ésta es una situación jurídica que tiene lugar una vez cumplidos los requisitos establecidos en la ley, y de la cual nace para su titular, el derecho a percibir una prestación dineraria, de carácter vitalicio y de pago periódico; no obstante haberse extinguido la relación funcional; y ella comprende el régimen de seguridad social para los trabajadores del Estado.

De conformidad con la ley de Clases Pasivas del Estado Decreto 63-88 del Congreso de la República, existen dos clases de jubilación:

- Por retiro voluntario: Tiene lugar por decisión del servidor público, cuando éste a laborado como mínimo 20 años, cualquiera que sea su edad, o el que haya cumplido 50 años de edad y acredite 10 años de servicios como mínimo. En este caso únicamente es necesario que el trabajador reúna los requisitos de edad y tiempo de servicios anteriormente relacionados y que están regulados en el Artículo 5 del referido cuerpo normativo, y tiene aplicabilidad para cualquier servidor de cualquier institución gubernamental, descentralizada o autónoma, siempre y cuando a la fecha de su retiro, este contribuyendo con el financiamiento del régimen.

- Por retiro obligatorio: Esta es dispuesta por el ordenamiento jurídico y tiene lugar cuando se ha alcanzado por parte del servidor público la edad límite para la cual se establece la prohibición de seguir activo.

Doctrinariamente la jubilación adquiere cuatro modalidades en virtud de la causa que le de origen, las cuales procedo a analizar:

- Ordinaria o común: Esta es la jubilación tipo o general que recibe un servidor del Estado con posterioridad a su retiro, después de haber acreditado que laboró durante el tiempo estipulado en la ley y que además a contribuido, aportando al régimen su cuota correspondiente. En algunas legislaciones se contempla que cuando una persona no reúne los requisitos de edad, se puede suplir con el exceso de años que tuviere de servicio. En cuanto al aporte o contribución al fondo especial de pensiones, varía también de legislación en legislación, generalmente se fija de acuerdo al salario mensual del servidor público, sin embargo hay casos de que por cuota se fija un porcentaje único.
- Ordinaria privilegiada: Esta modalidad se otorga cuando la naturaleza de las actividades que se llevan a cabo son penosas, insalubres, riesgosas o peligrosas, por lo que la ley concede a una edad más temprana y con un menor número de años de servicio exigidos en una jubilación ordinaria. Esta modalidad no existe en la legislación guatemalteca.
- Por invalidez: Tiene lugar por lesiones físicas o mentales ocasionadas por enfermedad o accidente, que provoquen disminución o anulación en las habilidades del servidor público para desarrollar de buena manera su trabajo. En Guatemala la persona que en virtud de accidente o enfermedad quede disminuido en sus capacidades físicas o mentales, previo a otorgarle la jubilación por invalidez debe ser reubicado en un puesto cuyas características le permitan desempeñar un cargo acorde a sus habilidades, de no ser esto posible

entonces deberá ser acogido totalmente al régimen de invalidez, vejez y sobrevivencia, el cual es financiado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, conforme a sus propias leyes, acuerdos y reglamentos.

- Por cesantía: Consiste en otorgar al servidor público una prestación pecuniaria, cuando eventualmente se quede cesante, siempre que la cesantía no sea imputable a él, durante un tiempo determinado. En Guatemala no se contempla esta modalidad de jubilación.

CAPÍTULO III

3. Ley de Servicio Civil

3.1. Antecedentes

En Guatemala, anteriormente a la Constitución Política de 1945; la relación laboral del Estado con los servidores públicos se encontraba regulada por disposiciones contenidas en distintas leyes, sin que las mismas fueren recopiladas en forma coherente y con la sistemática necesaria, lo que a la postre generaba confusión y dificultad en su aplicación, teniendo resultados negativos en virtud que los servidores públicos desempeñaban sus cargos en forma empírica y casuística sin ninguna normación técnica ni marco de legalidad definido, por aparte, la época post-revolucionaria, en muchos casos mando regular las relaciones del Estado con los servidores públicos al amparo de leyes comunes.

El antecedente inmediato de la institucionalización del servicio civil en Guatemala, lo encontramos en el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Decreto presidencial numero 584 de fecha 29 de febrero de 1956, que contenía un conjunto de normas sustantivas, pero que adolecía de insuficiencia para regular en su totalidad, un sistema técnico de administración de personal en el sector publico. Posteriormente en el Artículo 120 de la Constitución Política de 1965 se estableció que: “La Ley de Servicio Civil establecerá un sistema técnico, armónico, eficiente y dinámico de la administración pública; su aplicación se hará en forma progresiva. Esta ley no comprenderá a las entidades, dependencias o ramos del Estado que por la naturaleza de sus funciones deban sujetarse a un régimen especial.” Asimismo dicho cuerpo constitucional en el Artículo dos del titulo décimo, referente a las disposiciones transitorias y finales ordena que en un plazo de dos años debía emitirse la Ley de Servicio Civil y fue por Decreto 1748 del Congreso de la República que se promulgo dicha ley, la que se encuentra en vigencia desde el uno de enero de 1969. A partir de la

vigencia de esta ley puede afirmarse, que en Guatemala, viene implementándose progresivamente un sistema técnico de administración de personal en sus áreas esenciales, dentro de los principios y estructura orgánica que la misma establece, y con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia de la función pública y con ello también la estabilidad y dignificación del servidor público.

Esta ley estableció como órganos ejecutores a dos entidades especializadas, una de ellas con dependencia directa de la presidencia de la república, toda vez que en este sistema, el Presidente de la República es la máxima autoridad; y la otra de naturaleza colegiada, cuya función esencial es el conocimiento y resolución de controversias surgidas entre el Estado y los servidores públicos y que sean de carácter laboral; ellas son la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Junta Nacional de Servicio Civil respectivamente, instituciones que analizare a detalle más adelante dentro del presente capítulo.

Es importante establecer que la Ley de Servicio Civil es de orden público en virtud que los sujetos de la relación funcional no pueden regir dicho vínculo laboral en forma distinta de cómo la ley lo regula, siendo nulo toda contratación o acuerdo en contra de la ley; siendo las disposiciones del comentada ley de observancia general.

El objetivo primordial de la Ley de Servicio Civil, es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio, asegurar a los servidores justicia y estímulo en el desempeño de sus labores y establecer las normas que regulen la aplicación de un sistema de administración de personal.

Otro aspecto de importancia para destacar lo constituyen los principios que informan la Ley de Servicio Civil, en virtud de que ellos se erigen como directrices que nos permiten realizar una correcta interpretación y por ende una correcta aplicación de la misma, los cuales son los siguientes:

- Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deberán otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.
- Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social, o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.
- El sistema nacional de servicio civil debe fomentar la eficiencia de la administración pública y dar garantía a sus servidores públicos para el ejercicio y defensa de sus derechos.
- Los puestos de la administración pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición deben ser señalados por la ley.
- A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia, y antigüedad, corresponderá igual salario, en consecuencia, los cargos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidades y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.
- Los trabajadores de la administración pública, deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben

estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.

Por todo lo anterior analizado procedo a señalar en cuanto a la Ley de Servicio Civil la siguiente:

3.2. Definición

Disposición ordinaria, de orden publico, que tiene como objetivo regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio, asegurar a los servidores justicia y estímulo en el desempeño de sus labores, regulando la forma de aplicación de un sistema de administración de personal.

3.2.1. Organización del servicio civil

3.2.1.1 Junta nacional de servicio civil

Se integra con tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente de la República, para un período de tres años, quienes solo pueden ser removidos de sus cargos por las causas y en la forma prevista en la ley.

Las resoluciones son adoptadas por mayoría de votos de sus miembros, y tienen carácter de definitivas, lo que implica que ya no son recurribles dentro del ámbito de la administración.

La junta Nacional de servicio civil tiene como deberes y obligaciones los siguientes:

- Rendir al Presidente de la República y al Congreso, memoria anual de sus labores, y suministrar los informes adicionales que se le requieran;
- Colaborar en la promoción del mejoramiento del sistema nacional de servicio civil;
- Aprobar o improbar los proyectos de reglamentos que elabore el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, antes de ser sancionados por el Presidente de la República;
- Adoptar normas para su organización y funcionamiento interno, las que entrarán en vigor una vez aprobadas por el Presidente de la República;
- Nombrar o remover a un secretario y demás personal administrativo cuando fuere necesario;
- Investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la Ley de Servicio Civil, en las siguientes materias: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

3.2.1.2. Oficina nacional de servicio civil

Es una dependencia de la Presidencia de la República y es el ente encargado de administrar el recurso humano que se encuentra al servicio de la administración pública en Guatemala; como tal le corresponde planificar, organizar y dirigir las actividades técnico-administrativas que los sistemas correspondientes demandan, siendo éstos: clasificación de puestos, administración de salarios, reclutamiento y

selección de personal, nombramientos de personal y desarrollo de personal. También tiene a su cargo la administración del régimen de clases pasivas civiles del Estado.

Como institución la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene como objetivos los siguientes:

- Garantizar la eficiencia de la administración pública, para alcanzar los niveles de excelencia en la administración de los recursos humanos;
- Garantizar a los ciudadanos guatemaltecos, sin discriminación alguna, el derecho a optar a cargos públicos, atendiendo a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez;
- Agrupar en clases de puestos, que tiene responsabilidades iguales o sustancialmente iguales, con el propósito de denominarlos con un mismo título, asignándoles igual salario y consecuentemente hacerlos objeto de tratamiento en las acciones de personal;
- Garantizar a los servidores públicos la estabilidad en sus puestos, a menos que incurran en causas de despido debidamente justificadas;
- Otorgar a los servidores públicos justas prestaciones económicas;
- Otorgar a los servidores públicos y a sus familiares, garantías al momento de su retiro, para tener una vida decorosa, o a su fallecimiento, brindar seguridad a sus beneficiarios.¹²

¹² Oficina Nacional de Servicio Civil. **Manual de organización del sector público**; págs. 227 y 228.

Para poder alcanzar los objetivos que anteriormente he apuntado, la Oficina Nacional de Servicio Civil desarrolla una serie de funciones, las cuales son las siguientes:

- Asesorar y orientar a los servidores públicos que laboran en el área de administración de recursos humanos al servicio del Estado; y la de divulgar el régimen de servicio civil a todos los servidores públicos de la república.
- Administrar y ejecutar políticas de administración de personal que emanen de la Presidencia de la República, estableciendo la normatividad y supervisión respectiva;
- Mantener y administrar el sistema de servicio civil, enmarcándose en la centralización normativa y desconcentración operativa hacia las unidades de recursos humanos de la administración pública;
- Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano que labora en la administración pública;
- Administrar el plan de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo;
- Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando técnicas evaluativas que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan a puestos en la administración pública;
- Asesorar a diferentes dependencias del Estado, con el objeto de dar solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en las mismas, a requerimiento de sus autoridades por instrucciones del Ejecutivo;

- Administrar el régimen de clases pasivas del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro, o de sus beneficiarios conforme a la ley.

La Oficina Nacional de Servicio Civil se integra por:

- a) Director de servicio civil

Organiza, dirige y coordina las actividades técnicas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Propone al Presidente de la República, la política administrativa y salarial del sector público. Aprueba los planes de clasificación de puestos y administración de salarios del gobierno central y sus entidades descentralizadas.

Vela por la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil y demás disposiciones legales referidas en la administración de personal. Nombra y remueve al personal de la Oficina.

Participa en todas las actividades del programa de reorganización administrativa del gobierno.

Realiza las demás funciones que le asigne la ley y el Presidente de la República. El Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil es miembro titular del de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Administración Pública.¹³

- b) Subdirector de servicio civil.

Auxilia a la dirección, en la coordinación y administración de las

¹³ **Ibid**, pág. 229.

actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina; desempeña las funciones que le sean asignadas por el Director y lo sustituye en casos de licencia, enfermedad y ausencia temporal.

Auxilia al Director en la coordinación, dirección y administración de las actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Tanto el director como el subdirector de servicio civil, son nombrados por el Presidente de la República, quienes únicamente pueden ser removidos de sus cargos por las causas y procedimientos que establece la Ley de Servicio Civil.

Pero la Oficina Nacional de Servicio Civil como toda institución del Estado, se encuentra organizada por unidades, que coadyuvan con el director y subdirector para el cumplimiento de los fines de la institución, por lo que dichas unidades son la siguientes:

- De auditoria interna;
- De administración financiera;
- Desarrollo institucional;
- Administración interna;
- Administración de puestos, remuneraciones y auditorias administrativas;
- Normas y selección de recursos humanos;
- Registros y verificación de acciones de recursos humanos;

- Asuntos jurídico-laborales, y;
- Previsión civil.

3.3. Derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos

El contrato de trabajo es sinalagmático y consensual, ello hace surgir para las partes contratantes, derechos y obligaciones recíprocos, los cuales se encuentran establecidos en la ley como un mínimo, pero pueden las partes derivado de los acuerdos a los que arriben, hacer surgir otros derechos y obligaciones no contemplados en la ley, por lo que a continuación apuntaré los que se ubican en nuestra legislación, en virtud que los segundos surgen derivado de cada negociación en particular:

a) Derechos

Estos por ser facultades conferidas a los servidores públicos, generalmente tienen como contraprestación una obligación del patrono, estos se encuentran de manera expresa en la ley o en el contrato de trabajo, por lo que procedo a apuntar los establecidos únicamente en nuestra legislación:

- A no ser removidos de sus puestos a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la Ley de Servicio Civil;
- A gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles, después de cada año de servicios continuos;
- A gozar de treinta días como período de vacaciones, los servidores públicos expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales;

- A licencias con o sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras;
- A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios;
- A recibir en la primera quincena del mes de diciembre de cada año un aguinaldo, en efectivo;
- A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado directo o indirecto, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzaron un año, la parte proporcional al tiempo trabajado. Su importe se debe calcular conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos 6 meses a partir de la fecha de supresión del puesto. Este derecho en ningún caso excederá de diez sueldos.
- A gozar del régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos;
- A recibir un subsidio familiar cuando las condiciones fiscales lo permitan;
- Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y/o sueldo, mediante la comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de la Ley de Servicio Civil;
- A un salario justo que le permita una existencia decorosa, de acuerdo a las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad personal;
- A 30 días de descanso forzoso antes del parto y cuarenta y cinco días después, con goce de salario. En cuanto al período post-natal, me parece oportuno mencionar, que a criterio personal, sostengo que se mantiene en cuarenta y

cinco días, y no ha aumentado en cincuenta y cuatro días, que es como el Código de Trabajo lo establece actualmente; ello en virtud de lo que establecen los Artículos dos segundo párrafo, y 191 de dicho Código; puesto que en los referidos preceptos se establece que no quedan sujetas a las disposiciones del Código de Trabajo, las personas jurídicas de derecho público y que las relaciones de carácter laboral que surjan entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores se rigen exclusivamente por las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores del Estado, habiendo sido derogado este último por la actual Ley de Servicio Civil.

- A asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales; en éste se encuentra implícito el derecho a la libre sindicalización;
- De huelga, el cual debe ser ejercitado de conformidad con la ley de la materia, y en ningún caso debe afectarse la atención de los servicios públicos esenciales. Es importante destacar que, este derecho, les es reconocido a los servidores públicos en el Artículo 116 de la Constitución Política de la República, derogando parcialmente, de forma tácita al Artículo 63 de la Ley de Servicio Civil, ya que en dicho precepto normativo se prohibía expresamente la huelga de los servidores públicos;
- Al pago de los servicios funerarios en caso de muerte del servidor público; y a que reciban sus hijos menores de edad o con impedimento físico, su cónyuge y los padres que dependían de él, a recibir en total una suma equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos o discontinuos. Este derecho en ningún caso excederá de cinco meses;
- A un día de descanso remunerado después de una jornada semanal ordinaria de trabajo o de cada seis días consecutivos;

b) Obligaciones

La obligación principal del servidor público, durante la relación funcional, es la prestación del servicio; pero ello implica que se observen una serie de formas de prestación del mismo, que están establecidas en la ley, y son:

- Jurar, acatar y defender la Constitución Política de la República;
- Cumplir y velar por que se cumpla la Ley de Servicio Civil y sus reglamentos;
- Acatar las ordenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, de conformidad con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que queden exentos de las responsabilidades que les corresponde por las acciones de sus subordinados
- Guardar discreción, aún después de haber cesado en el ejercicio de sus cargos, en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes, reglamentos, instrucciones personales, se requiera reserva; Es tal la importancia de este aspecto que, en el Artículo 76 numeral 5 de la Ley de Servicio Civil se contempla su infracción como una causa justa para despedir al servidor público que la cometa, y además este tipo de conducta hace incurrir al servidor público en responsabilidad penal, debido a lo que establece el Artículo 422 del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, en el cual se establece una sanción de un mil a diez mil quetzales al infractor;
- Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la administración pública.

En cuanto a este aspecto creo que es incorrecta la forma de cómo esta regulado por el numeral 6 del Artículo 64 de la Ley de Servicio Civil, porque es de contenido subjetivo, debió establecerse de forma mas concreta que actos afectan el prestigio de la administración pública, el problema que presenta es, que ante un mismo hecho, se podrá tener distintas apreciaciones del mismo;

- Asistir con puntualidad a sus labores;
- Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones;
- Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la administración pública en general;
- Atender los requerimientos y presentar los documentos e informaciones que la Junta o la Oficina Nacional de Servicio Civil les solicite.

c) Prohibiciones:

Estas por su naturaleza, están establecidas de manera expresa en el ordenamiento jurídico, y tienen por objeto evitar que los servidores públicos puedan asumir conductas que produzcan desorden en la institución en la cual laboran; en ese sentido su fin es que prevalezca el orden y la paz laboral, por ello no les es permitido a los servidores públicos:

- Hacer discriminaciones por motivo de orden político, social, religioso, racial o de sexo, que perjudiquen o favorezcan a los servidores públicos o aspirantes a ingresar al servicio civil. Es pertinente apuntar que infringir la prohibición anterior genera para el infractor no solo responsabilidad administrativa, sino también penal de conformidad con lo establecido en el Artículo 202 bis del Código Penal,

Decreto 17-73 del Congreso de la República, cuya sanción es de uno a tres años de prisión y multa de dos mil quinientos a quince mil quetzales;

- Ningún funcionario ni empleado debe usar su autoridad oficial para obligar o permitir que se obligue a sus subalternos a dedicarse a actividades políticas dentro o fuera de su función como servidores públicos, ni a hacer cualquiera otra actividad a favor o en contra de partido político alguno; ello es así porque de conformidad con la Constitución Política de la República en el Artículo 107, los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna;
- Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de los particulares y solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de los particulares, con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones, Esta prohibición reviste también un carácter penal en virtud que es subsumible la conducta descrita anteriormente, en la del tipo penal establecido en el Artículo 439 del Código Penal, la cual se refiere al cohecho pasivo;
- Ejecutar cualesquiera de los actos descritos en la prohibición anterior, con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga;
- Solicitar o recoger, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo las excepciones muy calificadas que establezcan los reglamentos;
- Ejercer actividades o hacer propaganda de índole política durante y en el lugar de trabajo;

- Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para atender sus gestiones, favoreciéndolos o discriminándolos;
- Ninguna persona podrá desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en los centros docentes, o instituciones asistenciales y siempre que los horarios sean compatibles;
- Autorizar o efectuar pago alguno por servicios personales a ninguna persona del servicio por oposición, cuyo nombramiento no haya sido certificado por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

3.4. Régimen disciplinario

Tiene como objetivo garantizar la disciplina de los servidores públicos, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas establecidas en la Ley de Servicio Civil, y demás faltas en que se incurra durante la prestación del servicio, las clases de sanciones que se aplican en el ámbito del servicio civil son las siguientes:

- Amonestación verbal, que se aplicará por faltas leves, corresponde imponerla al encargado o jefe de la unidad, sección o departamento, en forma privada y de ella debe dejarse constancia escrita para que pase a formar parte del expediente del servidor;
- Amonestación escrita, que se impondrá cuando el servidor haya merecido durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales o cuando el servidor haya incurrido en una falta considerada de mediana trascendencia que no merezca una suspensión de trabajo sin goce de sueldo, procede a imponerla el encargado o jefe de la unidad, sección o departamento y

de ella debe dejarse constancia escrita para que pase a formar parte del expediente del servidor;

- Suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta por un máximo de treinta días en un año calendario, cuando la falta cometida sea de cierta gravedad pero que no este contenida dentro de las causas que dan lugar al despido; en este caso deberá oírse previamente al interesado. Esta también procede por detención o prisión provisional, durante todo el tiempo que una u otra se mantenga. Es atribución de la máxima autoridad de la dependencia, imponerla al servidor infractor.

3.5. Régimen de despido

La terminación de la relación funcional en virtud de despido, para los puestos por oposición y sin oposición solo puede tener lugar, si tiene como fundamento una justa causa para el mismo, de lo cual ha sido ya tratado en el capítulo dos del presente trabajo de tesis, por lo que me referiré a lo allí expuesto. En el presente apartado abordaré, el procedimiento que debe seguirse, para la remoción de un servidor público.

El despido debe ser impuesto por la autoridad nominadora, debiendo el encargado o jefe de la unidad, sección o departamento al advertir que por parte del servidor público se ha incurrido en uno de los supuestos contenidos en el Artículo 76 de la Ley de Servicio Civil, suscribir un acta administrativa, he informar, por escrito, a la unidad de recursos humanos o de personal acerca de la falta cometida, adjuntando certificación de la mencionada acta, para que se proceda a la formulación de cargos y a concederle audiencia al servidor público por un plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, para que presente sus justificaciones y aporte las pruebas pertinentes. Vencido el plazo anterior, el jefe de la unidad de recursos humanos o de personal, con las justificaciones o sin ellas, remitirá el expediente adjuntando informe de lo actuado, a la autoridad nominadora, para que ésta

resuelva si procede o no el despido. Si la autoridad nominadora considera que las justificaciones y las pruebas presentadas no son suficientes para desvanecer los cargos formulados, tiene la facultad para despedir al servidor público, para lo cual emitirá acuerdo de destitución, en el cual expresara la o las causas legales que la motivan y una relación de los hechos en que se funda el despido, notificando al servidor público la destitución, una vez realizada la notificación el servidor, cesará inmediatamente en sus funciones y el jefe de la unidad de recursos humanos o de personal suscribirá el acta de entrega del puesto y deberá enviar tres copias del acuerdo de destitución y un aviso de entrega del puesto o cargo por medio de formulario oficial de movimiento de personal a la Oficina Nacional de Servicio Civil, para su análisis, registro y posterior envío a la dirección de contabilidad del Estado para la exclusión en la nómina de pago respectiva y archivo.

3.6. Impugnación de resoluciones

Según se establece en la Ley de Servicio Civil, en el Artículo 19 numeral sexto, la Junta Nacional de Servicio Civil tiene como deber y atribución, investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, sobre las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la referida ley, en las materias de: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías, y destituciones.

Manuel Osorio define al recurso administrativo, de la siguiente manera: “Denomínese así a cada uno de los que los particulares pueden interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios órganos de la administración pública.”¹⁴

Por su parte el licenciado Hugo Haroldo Calderón, afirma que los recursos administrativos constituyen un medio que los particulares tienen para defenderse de los

¹⁴ Osorio, Manuel. **Ob. Cit**; pág. 644.

actos y resoluciones abusivas, que les perjudican en sus derechos y que emanan del órgano de la administración.”¹⁵

Para la interposición del recurso de apelación en materia de servicio civil se deben observar tres presupuestos los cuales son:

- Que la resolución administrativa sea impugnada. En la Ley de Servicio Civil se establece expresamente cuales son los casos de procedencia del recurso comentado, y se refiere a las resoluciones que se relacionen con: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías, y destituciones. Cualesquiera otros casos no contemplados en los anteriores son inimpugnables, al menos en la vía administrativa.
- Que el recurso se interponga contra una resolución ilegal o que viole la ley en alguna forma. Este presupuesto tiene connotación subjetiva, puesto que interponente del recurso, puede estimar que la resolución es violatoria de algún derecho del que el es titular, pero corresponderá a la Junta Nacional de Servicio Civil, determinar si es así o no, pero independientemente de ello, la motivación del recurso deber ser la violación de un derecho o la infracción de la ley por el contenido de la resolución, sería improcedente el recurso cuando se hace en base a que la resolución impugnada es únicamente desfavorable.
- Que el recurso sea interpuesto por quien tenga interés o por quien lo represente legalmente. Este aspecto se refiere a que el recurso puede ser interpuesto por el titular del derecho que se encuentra en discusión o por el que lo represente de conformidad con la ley.

¹⁵ Calderon M. Hugo Haroldo. **Ob. Cit.**; pág 94.

Habiendo observado los presupuestos anteriores la interposición del recurso se hace de forma escrita, dentro de los tres días siguientes al de la notificación que se apela, ante el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, quién dará cuenta inmediatamente a la Junta Nacional de Servicio Civil, la cual deberá resolver en un plazo improrrogable de treinta días a partir de la recepción de las actuaciones. Si la Junta no hubiere proferido la respectiva resolución en tal plazo, únicamente para los casos de despido, se tendrá por agotada la vía administrativa, y por resuelta negativamente la petición, a efecto de que los apelantes puedan acudir ante una Sala de Trabajo y Previsión Social a promover juicio ordinario en única instancia.

Creo importante resaltar en cuanto al silencio administrativo, que tiene lugar únicamente en el caso de despido y no es aplicable a otro tipo de reclamaciones que se hagan a través del recurso de apelación comentado.

3.7. El servicio público

La administración pública tiene como fin principal, la satisfacción de las necesidades sociales, lo cual puede lograr a través de una buena y ordenada prestación de los servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos se hace posible debido a las contribuciones tributarias que los contribuyentes hacen efectivas al Estado, y con ello se logra la construcción de hospitales, escuelas, energía eléctrica, agua potable, etcétera.

En otros casos, el Estado recibe ayuda de los particulares para satisfacer las necesidades de la población, unas veces sin ánimo de lucro, ejemplo de ello son las entidades de beneficencia o los bomberos voluntarios; otras veces, a través de la obtención por los particulares de concesiones para la prestación de servicios públicos, en las cuales éstos obtienen un lucro no excesivo, debido al cobro moderado de tarifas.

Los servicios públicos presentan las siguientes características:

- Continuidad, puesto que deben prestarse sin interrupción y cualquier suspensión que no este justificada está prohibida por la ley;
- Regularidad, porque deben prestarse de manera eficiente y según la demanda de la población, de acuerdo a los reglamentos que lo regulan, los cuales pueden modificarse constantemente para adecuarlos a la realidad social;
- Generalidad, debido a que debe abarcarse todo el territorio del Estado en condiciones de igualdad, comodidad y uniformidad para todos los habitantes, sin discriminación, sin desviarlos a los intereses personales de los encargados de prestarlos, deben ser pues, accesibles para toda la población;
- Obligatoriedad, ello porque es el Estado quien tiene que prestar los servicios públicos.

Doctrinariamente para un estudio sistematizado de los servicios públicos, se les ha clasificado de la siguiente manera;

a) Por el ente que los presta: Directos, cuando los organiza y mantiene el Estado por medio de sus dependencias y entidades. Indirectos, cuando son prestados por los particulares a través de autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado.

b) Por su importancia: Esenciales, porque son necesarios para vivir, no pueden dejar de prestarse como el agua potable o la energía eléctrica. Nuestra legislación contempla esta clase de servicios públicos en el Artículo 4 literal d. de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, decreto

71-86 del Congreso de la República. No esenciales o discrecionales, son los que pueden prestarse o no, puesto que no afectan en ningún modo las necesidades básicas de la población, ejemplo de ello sería el transporte de lujo.

c) Por su continuidad: Permanentes, porque su prestación no puede interrumpirse en todo el año, por ejemplo hospitales, agua potable. No permanentes, por que su prestación es accidental o de emergencia, y tiene lugar por disturbios sociales o desastres naturales, puede citarse en este caso a los albergues.

El servicio público se constituye entonces como el conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población por mandato constitucional, a cambio del pago de tributos.

CAPÍTULO IV

4. El procedimiento administrativo

4.1. Consideraciones generales

En un Estado de Derecho como el nuestro, todas las instituciones de que éste se compone, están subordinadas a llevar a cabo sus actividades de acuerdo a los principios del derecho administrativo y conforme al ordenamiento jurídico vigente.

El ejercicio de la función administrativa del Estado es realizado por sus órganos administrativos, mediante diversos actos que constituyen la expresión misma de la voluntad estatal, la cual se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos que deben estar previstos en las leyes; ello se convierte en una limitación a la actuación de la autoridad administrativa, pero también se traduce en garantía de los administrados, por que ello les protege de actuaciones arbitrarias adoptadas por las instituciones estatales.

Consecuentemente, el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para dar lugar al surgimiento de los actos administrativos, puesto que él mismo, es el que da la condición de validez a dichos actos, ya que de no seguirse el procedimiento establecido por la norma, el acto sería ilegal por vicios de procedimiento; lo mismo sucede cuando se lleva a cabo un acto que no tiene regulado procedimiento en la ley; puesto que el Estado puede manifestar su voluntad únicamente en la forma que se encuentra preestablecida, con el objeto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la función administrativa y el goce de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

En tanto que para la administración pública, el procedimiento administrativo constituye una garantía de eficacia, en tanto se tenga la pretensión de dictar actos

conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y juridicidad en el ejercicio de la función administrativa. Es por ello que se considera que el procedimiento administrativo es de carácter público puesto que ni el órgano administrativo ni el administrado pueden variar las formas que al mismo le han sido establecidas en la ley, con ello colocándose como regulador de las relaciones que existan entre la administración pública y los administrados; y también se le considera de carácter bilateral por que en sus sustanciación siempre se observará al administrado interesado y al órgano administrativo.

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y una forma de proceder, es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico, que a la postre sería el acto o resolución del órgano administrativo. El procedimiento es un concepto común a las distintas funciones del Estado. Cuando el Estado legisla, juzga o administra, lo hace a través de un procedimiento, porque para ello, se dan una serie de etapas concatenadas de las cuales se obtiene un resultado en cualesquiera de los tres organismos de Estado.

Concretamente el procedimiento administrativo tiene como objetivo, producir la resolución del órgano administrativo competente, siendo ésta última la que produce efectos jurídicos, es por ello que la forma del procedimiento se encuentra establecida en la legislación ordinaria, y reglamentaria. Esto significa que el acto administrativo no puede ser producido de manera antojadiza, a voluntad del titular del órgano administrativo que ejerce la competencia del mismo, sino por el contrario él tiene que observar el procedimiento preestablecido, teniendo que respetar y velar por que se respeten, en el desarrollo del mismo, los principios de defensa, audiencia previa.

4.2. Definición

Según el tratadista Manuel Ossorio el procedimiento administrativo es: “El que no se sigue ante la jurisdicción judicial, sino ante los organismos dependientes del

Poder Ejecutivo, cuyas resoluciones son generalmente impugnables ante los órganos del Poder Judicial.”¹⁶

Para el profesor Hugo Haroldo Calderón el procedimiento administrativo es: “La parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados e impugnación del acto administrativo, de las fases o etapas que comprende un expediente administrativo, que se ejecutan por o ante las autoridades administrativas o los funcionarios o empleados públicos, cuya finalidad es la decisión o acto administrativo.”¹⁷

4.3. Principios que informan el procedimiento administrativo

Los principios son conceptualizados como líneas matrices dentro de las cuales han de desarrollarse las instituciones del procedimiento administrativo. Como tales los principios que a continuación desarrollaré tienen aplicación en todo tipo de procedimientos que se realizan dentro del ámbito de la administración pública, ya sean de impugnación o de petición, realizada por los administrados.

En nuestra legislación el decreto 119-96 del Congreso de la República que contiene la Ley de lo Contencioso Administrativo, establece que los expedientes administrativos deben impulsarse de oficio, se formalizaran por escrito, observándose el derecho de defensa y asegurando la celeridad, sencillez y eficacia del trámite. La actuación administrativa será gratuita.

¹⁶ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** pág. 802.

4.3.01. Determinación del plazo en el cual debe actuar la administración pública

Todo procedimiento administrativo debe estar regido por plazos dentro de los cuales deben de diligenciarse todas las actuaciones de las que se compone el procedimiento, como lo serian: audiencia al solicitante, recepción de pruebas, resoluciones, notificaciones. En la resolución administrativa en la que se da trámite a la solicitud del interesado se debe establecer que diligencias se practicaran y que pasaran a formar el expediente; y cuando la última de ellas se lleve a cabo, entonces se entenderá que el expediente se encuentra en estado de resolver.

Una vez agotadas todas las diligencias el órgano administrativo debe resolver en el plazo establecido específicamente para el caso de que se trate y de no haber plazo, en el de 30 días según lo regula el Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala. De no cumplirse con el precepto anterior el administrado puede acudir a un órgano jurisdiccional correspondiente a promover una acción de amparo a efecto de obligar al órgano administrativo para que emita la resolución correspondiente; pero quiero resaltar que el amparo únicamente es procedente si se han agotado todas las diligencias que deben llevarse a cabo para formar el expediente respectivo, lo que implica entonces que el procedimiento administrativo necesariamente tiene que estar regulado en una ley o un reglamento; por que de no ser así, la administración no podría demostrar, en el caso del amparo, que el procedimiento no se ha agotado y que por esa razón no ha emitido resolución.

4.3.02. Legalidad

En el desarrollo de la función pública, el órgano administrativo únicamente puede llevar a cabo las actividades que la ley le permite realizar; lo fundamental es la norma jurídica que establece expresamente que atribuciones se le confieren al funcionario público para llevar a cabo sus actividades.

¹⁷ Calderón M. Hugo Haroldo. **Ob. Cit.**; pág. 20

La actividad del funcionario público ante quien se desarrolla el procedimiento y quien al final emitirá resolución sobre la petición que ha motivado dicho procedimiento invariablemente estará sometida a una norma jurídica. Ello es así en virtud de que la competencia administrativa es definida como la cantidad de poderes, facultades, funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para que puedan actuar. En virtud de lo anterior es que la competencia administrativa se caracteriza por ser otorgada por la ley, derivado a que es establecida en interés público y surge de preceptos legales y no de la voluntad de los particulares administrados ni del órgano administrativo.

Toda actividad desarrollada por la administración pública deberá estar basada en ley, debido a que este es el único medio para establecer y consolidar el Estado de Derecho; y con esto se origina la seguridad para los particulares en virtud que se evitan decisiones y actividades arbitrarias por los órganos administrativos.

La aplicación práctica de este principio impone a los funcionarios públicos a observar las reglas siguientes:

- Las actividades y las decisiones que lleven a cabo, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las normas de la Constitución Política de la República, de las leyes ordinarias y reglamentos.
- Las actividades y decisiones de funcionarios públicos y empleados públicos subordinados o dependientes, no contradigan, tergiversarán o disminuirán las actividades y decisiones de los funcionarios o empleados superiores.

Este principio se encuentra contemplado en múltiples preceptos constitucionales, por lo que procedo a apuntar los que tiene relación directa con el procedimiento administrativo:

- Artículo 5. **Libertad de acción.** Toda persona tiene derecho a hacer lo que **la ley** no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en **ley y emitidas conforme a ella.** Tampoco podrá ser perseguida ni molestada por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción **a la misma.**

- Artículo 12. **Derecho de defensa.** La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido. Ninguna persona puede ser juzgada por tribunales especiales o secretos, **ni por procedimientos que no estén preestablecidos legalmente.** Es importante entender la norma anterior al amparo de la interpretación que ha realizado la Corte de Constitucionalidad, en cuanto a que el precepto constitucional referido, tiene aplicabilidad en cualquier rama del derecho y no únicamente en lo penal, ello de conformidad con la sentencia dictada el 6 de julio del 2000 dentro del expediente 272-2000.

- Artículo 28. **Derecho de petición.** Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está **obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley.**

- Artículo 29. **Libre acceso a tribunales y dependencias del Estado.** Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos **de conformidad con la ley.**

- Artículo 154. **Función pública; sujeción a la ley.** Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables **legalmente** por su conducta oficial, sujetos **a la ley** y jamás superior a ella.

Los Artículos relacionados no son los únicos que contemplan el principio de legalidad también puede advertirse la presencia de este principio en los Artículos siguientes: 24; 137; 152; 156; 183 incisos a, e y s; 194 inciso i; 239.

4.3.03. Juridicidad

Se reconoce de manera unánime que el derecho administrativo es una ciencia, y lo es, en virtud de que está integrado por, normas jurídicas, principios y doctrinas, que se encuentran ordenados y que en su conjunto constituyen un ramo del saber humano. Es en virtud de lo anterior que el derecho administrativo nos permite tener un conocimiento cierto acerca de la función administrativa y las relaciones que surgen en el ámbito de la administración pública, sean interórganicas, entre particulares o entre particulares y los órganos de la administración pública.

Según el tratadista Manuel Osorio debe entenderse por juridicidad “Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos y sociales....El vocablo presenta importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del Derecho sobre el uso de la fuerza.”¹⁸

Este principio impone entonces la obligación al órgano administrativo al momento de actuar, de hacerlo en primer lugar con base en una norma jurídica y en caso de no existir un precepto legal aplicable concretamente a un caso en particular, entonces debe de actuarse observando los principios del derecho administrativo y las instituciones doctrinarias que lo integran. Este aspecto permite establecer entonces, que este principio es más amplio que el de legalidad puesto que en este último solo tiene lugar la norma jurídica.

La gran variedad de situaciones y peticiones que pueden tener lugar en la administración pública es imprevisible, por lo que no toda actividad se encuentra

¹⁸ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**; pág. 529.

regulada concretamente en un precepto legal, de ahí la importancia del conocimiento de este principio y su aplicación por los órganos administrativos.

En relación al principio de juridicidad la Constitución Política de la República establece: “**Artículo 221.- Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.** Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...”

4.3.04. Seguimiento de oficio

La administración pública a través de sus dependencias tiene la obligación de dirigir y dinamizar el procedimiento administrativo, velando por que en su tramitación se practiquen todas las diligencias que sean necesarias para poder dictar una resolución conforme a derecho, todo ello independientemente si el procedimiento inicio de oficio o a petición de parte interesada.

4.3.05. Poco formalismo

Los requisitos que deben observarse en la sustanciación del procedimiento administrativo deben ser reducidos al mínimo, siendo obligación del administrado cumplir únicamente con los que sean solicitados por la ley, lo que implica una constante tarea de información y orientación a los administrados, a efecto de hacer de su conocimiento acerca de los requerimientos mínimos necesarios que son solicitados para el buen desarrollo del procedimiento administrativo, pero aún cuando el administrado no cumpla con ciertos requisitos es deber del órgano administrativo indicarle claramente los errores en que se ha incurrido y dar oportunidad a que sean subsanados en un tiempo razonable.

Este principio evita que la administración pública burocratice los expedientes, debido a que si se han cumplido con los requisitos exigidos, no habrá pretexto para no resolver.

Además es importante destacar que para la intervención dentro de un procedimiento administrativo, no es necesario el auxilio de profesional del derecho, no es exigido por la ley.

4.3.06. Defensa

En todos los procedimientos debe hacerse del conocimiento de los particulares afectados, todas las diligencias y actuaciones que se llevan a cabo y ello, antes que se dicten resoluciones que les pueden afectar en sus derechos; lo anterior con el objeto de que el administrado pueda presentar dentro del procedimiento respectivo las pruebas que considere necesarias a efecto de desvirtuar lo que le perjudica. La administración pública no debe ocultar actuaciones a los particulares, especialmente si el procedimiento se ha iniciado de oficio.

Todo lo anterior analizado lo hago al amparo del Artículo 12 de la Constitución Política de la República el cual establece: “La defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente preestablecido...”. En el apartado que trata sobre el principio de legalidad, dentro del presente capítulo, he expuesto acerca de la interpretación y alcance de esta norma, por lo que me referiré a lo ahí expuesto.

Este principio siempre debe ser observado en cualquier trámite administrativo, no importando que los hechos discutidos sobre los cuales debe emitirse resolución parezcan absolutamente claros y la prueba incorporada sea contundente, ello devendrá en la posibilidad de tener, para el órgano que resuelve, más elementos de juicio que le

permitirán analizar sobre la oportunidad, conveniencia e interés público de la decisión a tomar. Un procedimiento justo que respete íntegramente el derecho de defensa y la resistencia de los individuos antes que se dicten resoluciones por las órganos administrativos competentes, hace que surja el criterio de eficacia política y en buena medida legitima la actividad realizada por la administración pública.

Pero el derecho de defensa no debe transformarse ni practicarse como mera ritualidad rutinaria y externa, o en una apariencia formal, ni en la mera formalidad de citación del interesado, sino siempre debe consistir en la efectiva participación del interesado dentro del procedimiento.

4.3.07. Audiencia previa

Este principio a menudo es confundido con el de defensa, pero en ocasiones se da audiencia al particular para que se pronuncie sobre las intenciones de la administración pública sobre una obra que se planea realizar o una decisión concreta que se tomara y que le pudiera afectar. Se puede afirmar que el principio de audiencia previa es el género, y el de defensa es la especie.

4.3.08. Imparcialidad

Por que en el desarrollo y decisión del procedimiento administrativo el funcionario a cargo del mismo no debe de tener intereses contrapuestos con intereses del administrado. La imparcialidad obliga al funcionario a basar sus actuaciones en la igualdad de oportunidades. La imparcialidad se logra imponiéndoles a los órganos administrativos la obligación de exponer las motivaciones que justifican la forma en que resuelven o actúan, con ello se elimina resolver o proceder atendiendo a recomendaciones de amistades, por el ofrecimiento de dadas o por influencias.

4.3.09. Escritura

En virtud de este principio, todas las actuaciones que se verifican en el procedimiento administrativo adoptan la forma escrita, solicitud, pruebas, notificaciones etcétera. Pero adviértase que el procedimiento administrativo no es totalmente escrito, puesto que existen algunas diligencias que por su naturaleza se desarrollan invariablemente de viva voz, como lo sería la declaración testimonial por ejemplo, pero de las mismas siempre debe dejarse constancia escrita regularmente a través de actas.

4.3.10. Gratuidad

Para la iniciación o desarrollo del procedimiento administrativo, no se exige al particular ningún tipo de pago, contribución o garantía. Además al momento de dicar resolución, el órgano administrativo no está facultado para hacer pronunciamiento acerca de condena en costas.

4.3.11. Celeridad

En virtud de que el desarrollo del procedimiento se encuentra a cargo de la administración pública, ésta debe realizar los actos que le compete sin ningún tipo de retardo o contratiempo, permitiendo que al realizarse todas las actuaciones correspondientes a una etapa del procedimiento se pueda dar paso a la siguiente etapa, sin necesidad de esperar a que concluya el plazo establecido para la etapa que ya a agotado sus actuaciones.

4.3.12. Publicidad

Todas las actuaciones que se observan en el procedimiento y que forman el expediente administrativo pueden ser consultadas por los interesados. Al analizar este principio al amparo del Artículo 30 de la Constitución Política de la República se puede

establecer el verdadero alcance del mismo; puesto que la publicidad no implica que cualquier persona tenga acceso a cualquier expediente, sino significa que el o los interesados en el asunto tratado en determinado expediente, tienen el derecho de consultar las actuaciones del mismo o bien solicitar copias informes o certificaciones; pero solo de ese expediente en el que tienen interés. Creo que es esa la interpretación correcta del referido Artículo, el cual textualmente establece: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

4.4. Elementos

4.4.1. Órgano administrativo

En su estructura y organización el Estado esta compuesto por dependencias e instituciones que son el medio o conducto por el que éste manifiesta su voluntad. A estas dependencias o instituciones se les denomina órgano administrativo, a las cuales derivado de las múltiples actividades desarrolladas por la administración pública, se hace necesario, para evitar duplicidad, establecer en la ley cuales serán sus atribuciones y funciones.

De lo anterior se puede inferir que si el órgano administrativo que dirige y resuelve el procedimiento administrativo, sin tener la facultad de hacerlo, dicha resolución será ilegal por abuso de poder.

Otro aspecto importante respecto al órgano administrativo esta referido en cuanto a que el procedimiento administrativo puede ser iniciado por el propio órgano sin que para el efecto sea necesaria petición o denuncia del administrado, esto tiene

lugar especialmente cuando se impondrá alguna sanción al administrado por alguna infracción administrativa.

4.4.2. Administrado

Lo constituye cada uno de los habitantes de la República, y a ellos es a quienes todos los órganos administrativos están obligados a atender y brindarles beneficios a través de la prestación de los servicios públicos. Es por ello que tiene el administrado la facultad de dirigir la petición al órgano administrativo correspondiente para que se inicie el procedimiento respectivo, a efecto de que se dicte una resolución sobre un asunto de interés del particular en el cual se le da intervención activa.

4.5. Naturaleza jurídica

El procedimiento administrativo que se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico administrativo precede, prepara y ayuda a la perfección de las decisiones administrativas.

Se discute entonces sobre si el procedimiento administrativo es una serie de actos administrativos o si el procedimiento administrativo sólo un acto administrativo, que es el final.

Dentro del procedimiento se llevan a cabo una serie de hechos como sería el caso de los dictámenes, pero estos no producen efectos jurídicos. Dentro del procedimiento existe solo un acto y es el que produce efectos jurídicos el cual esta constituido por la resolución administrativa.

4.6. Expediente administrativo

El licenciado Hugo Haroldo Calderon lo define de la como: “El conjunto de documentos, actas, peticiones pruebas, etcétera, ordenados en forma cronológica en que se realizaron los hechos administrativos, peticiones, actuaciones, audiencias, presentación de pruebas y que finaliza con la decisión administrativa.”¹⁹

De la definición anterior se establecen los siguientes componentes del procedimiento administrativo los cuales son:

- Los documentos, puesto que el expediente se compone de escritos de diversa índole, como por ejemplo actas, impugnaciones, peticiones, documentos privados, instrumentos públicos, planos, dictámenes técnicos y jurídicos.
- Cronología de los hechos administrativos, debido a que las actuaciones se encuentran enumeradas y foliadas por orden de fecha en que las mismas se han practicado iniciando por la mas antigua hasta la de fecha mas reciente. Cronología significa orden histórico por lugar, hora, día, mes y año.
- Decisión administrativa, en virtud que el procedimiento administrativo tiene como finalidad la emisión de la resolución administrativa, que es lo que producirá efectos jurídicos, por constituir esta el único acto administrativo dentro del procedimiento, puesto que a través de ella se manifiesta la voluntad del Estado.

¹⁹ Calderon M. Hugo Haroldo. **Ob. Cit.**; pág 51.

CAPÍTULO V

5. Procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto que dictamine sobre el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos

5.1. Procedimiento en la oficina nacional de servicio civil

El procedimiento tiene lugar cuando un ex-servidor público solicita a la entidad gubernamental en la que prestó sus servicios siempre que pertenezca al Organismo Ejecutivo, el pago de sus prestaciones laborales, sin tomar en cuenta la indemnización por tiempo servido, puesto que la misma ésta condicionada a que se compruebe que el despido tuvo lugar sin fundamento en una causa justa de las establecidas en la Ley de Servicio Civil. Se le indica al ex-servidor público que como requisito previo al pago de sus prestaciones laborales es necesario que acuda a la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto de que ésta institución se pronuncie sobre la procedencia del pago; es importante hacer notar que cuando un ex-servidor público no cumple o desconoce este trámite administrativo, transcurrirá el tiempo y sus prestaciones no le serán canceladas incluso su derecho para solicitarlas prescribirá. Derivado de lo anterior, con el presente trabajo de investigación pretendo orientar al ex-servidor público como debe realizar el trámite ante la Oficina Nacional de Servicio Civil para obtener el dictamen que emite dicha institución para que sus prestaciones laborales irrenunciables le sean canceladas.

5.1.1. Solicitud inicial

Se lleva a cabo a través de un escrito dirigido al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y el cual debe contener los requisitos mínimos siguientes:

- Datos personales del solicitante (nombre, edad, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio, número de cédula de vecindad, lugar para recibir notificaciones, número de teléfono de residencia).
- Exposición de los datos laborales (nombre de la institución en la cual laboró, fecha de inicio de labores, fecha de cese de funciones, especificación del último puesto desempeñado y número de partida presupuestaria).
- Petición, en forma clara y precisa.
- Firma y fecha.

La solicitud debe ser presentada adjuntando a la misma dos copias, y se acepta que sea redactada a mano con letra de molde, o bien a maquina, sin necesidad de auxilio de abogado.

Sin embargo en la práctica, en cuanto a la solicitud de pago de prestaciones laborales se refiere, se ha podido establecer que lo más importante para que el trámite sea más fluido es, que el ex-servidor público consigne su nombre completo, indicación de la institución en la cual presto sus servicios y que solicita el pago de sus prestaciones laborales; en estos términos, se evita que exista contradicción con lo solicitado por el ex-servidor y lo enviado por la autoridad nominadora; en virtud que si el solicitante no tiene certeza en la fecha que inicio a laborar en la institución; obligaría en caso de discrepancia a la Oficina Nacional de Servicio Civil a solicitar la ratificación de la información enviada por la autoridad nominadora, esto implicaría devolver el expediente y por consiguiente hacer más lento el trámite. A efecto de una mejor comprensión de lo anterior, me permito incluir dos proyectos de solicitud de pago de prestaciones laborales en el apartado de Anexos I, al final del presente trabajo; haciendo la aclaración que en los dos casos los datos son ficticios; el primer proyecto contendrá todo lo requerido por la Oficina Nacional de Servicio Civil; y el segundo se

presentara más sencillo en su contenido, evitándose, en este segundo caso, que exista un error con lo solicitado y con la información enviada por la autoridad nominadora. Es de hacer notar que en ambos casos la Oficina Nacional de Servicio Civil le da trámite a lo solicitud.

5.1.2. Providencia solicitando expediente a entidad correspondiente

Una vez recibida la solicitud descrita en el apartado anterior, el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil emite una providencia en la cual solicita a la entidad gubernamental en la que laboro el solicitante, información acerca del historial del ex-servidor público, ello en base a los registros que dicha entidad organiza y mantiene acerca de cada trabajador integrante de la misma. Al no estar regulada la forma de tramitación de este procedimiento, se imposibilita tener certeza acerca del tiempo que tomara que la entidad a la que se le ha solicitado envíe la información requerida por la Oficina Nacional de Servicio Civil, que en la práctica toma alrededor de cinco a seis semanas.

Otro inconveniente a comentar es que en que algunas ocasiones la entidad para la cual laboró el solicitante, envía la información de forma incompleta o esta no coincide con los datos que han sido proporcionados por el interesado, por lo que se hace necesario emitir otra providencia en la cual se reitera la solicitud de envío del expediente laboral del ex-servidor de que se trate. Lo anterior implica un retraso en la sustanciación del expediente administrativo de cuatro a seis semanas más, que es lo que en la práctica puede observarse.

5.1.3. Emisión de dictamen

Cuando el expediente del ex-servidor público se encuentra en la

Oficina Nacional de Servicio Civil, se procede a verificar los datos que en el mismo constan, determinando que prestaciones laborales irrenunciables (bonificación anual para trabajadores del sector privado y público, aguinaldo, vacaciones, etcétera) se deben pagar en virtud de no haber sido disfrutadas por el interesado o bien por la fecha de finalización de la relación funcional, en cuanto a que deben pagarse en forma proporcional.

El contenido del dictamen en forma general es el siguiente, aunque me permito incluir como ejemplo, un proyecto del mismo, en el apartado de anexo del presente trabajo, para una mejor comprensión del tema:

- Identificación del expediente:

- Antecedentes; en este apartado se hace referencia al historial de trabajo del ex-servidor público, como por ejemplo la fecha de ingreso al servicio civil, fecha de finalización de la relación funcional, puesto en el cual se prestaron los servicios, e indicación del último período gozado de cada prestación laboral.

- Pronunciamiento acerca de que prestaciones es procedente o no pagar al ex-servidor público, haciéndolo en forma individualizada para cada prestación.

5.1.4. Envío de dictamen a la autoridad nominadora; y a junta nacional de servicio civil cuando proceda

Cuando el dictamen ha sido elaborado, se remite con el expediente completo a la autoridad nominadora para que se proceda a hacer el pago de las prestaciones correspondientes, siempre y cuando no haya solicitado indemnización o manifestado inconformidad en relación a las materias siguientes: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones,

cesantías y destituciones, ya que de tener lugar alguna de las mencionadas inconformidades, se remite todo el expediente juntamente con el dictamen a la Junta Nacional de Servicio Civil, a efecto de que ese órgano colegiado se pronuncie al respecto. A excepción de la solicitud de indemnización en virtud que una copia del dictamen se envía a la autoridad nominadora para que pague las prestaciones laborales irrenunciables y el expediente se eleva a la Junta Nacional de Servicio Civil para que se pronuncie sobre la procedencia o no de la indemnización.

5.2. Análisis jurídico-doctrinario del procedimiento administrativo ante la oficina nacional de servicio civil a efecto que dictamine sobre el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos

Al finalizar la relación laboral del Estado con un servidor público, nace la obligación para el primero de hacer efectivo el pago de las prestaciones laborales a que dicho servidor se haya hecho acreedor en virtud de esa relación laboral que finaliza, ello independientemente de cual haya sido la causa por la cual se termina la relación funcional, las referidas prestaciones laborales fueron tratadas en el capítulo uno del presente trabajo de tesis; y es muy importante establecer que dentro de las mismas no se contempla la indemnización por tiempo servido, debido a que ésta tendrá lugar únicamente en el caso que el servidor público haya sido destituido sin fundamento en una causa justa establecida en la Ley de Servicio Civil.

Cuando un servidor público es destituido sin causa justa, tiene después de agotar la vía administrativa a través del recurso de apelación ante la Junta Nacional de Servicio Civil, dos opciones que serían: a) promover juicio ordinario laboral en única instancia ante una Sala de Trabajo y Previsión Social, solicitando su reinstalación al no haber una causa justa que fundamente su remoción, o b) promover juicio ordinario laboral en única instancia ante una Sala de Trabajo y Previsión Social, solicitando el pago de indemnización por tiempo servido, equivalente a un mes de salario por cada

año de servicios ininterrumpidos, sin que la misma pueda exceder, en ningún caso, de 10 meses, lo anterior al no tener deseos el interesado en continuar laborando para la administración pública.

La vulneración a los derechos del ex-servidor público tiene lugar en cuanto al pago de las prestaciones laborales irrenunciables, no incluida la indemnización, puesto que la misma esta sujeta a ser probada incluso de ser necesario ante órgano jurisdiccional correspondiente; debido a que se impone al ex-servidor público como requisito indispensable previo al pago de sus prestaciones, el gestionar ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto de que dicha institución se pronuncie sobre la procedencia del pago, lo cual considero innecesario e ilegal por las razones siguientes:

- Es totalmente innecesario puesto que los registros sobre las prestaciones que ha disfrutado el ex-servidor público, son organizados y constantemente actualizados por la institución gubernamental en la cual él presto sus servicios; y el dictamen es emitido en base a la información que es proporcionada por la institución de que se trate, por lo que el calculo sobre las prestaciones que deben de pagarse al ex-servidor público puede realizarse sin ningún problema por cada institución. Es importante resaltar que la Oficina Nacional de Servicio Civil en su dictamen no establece montos para pagar al ex-servidor público, sino únicamente se pronuncia sobre la procedencia o improcedencia del pago y las fechas a las que corresponde; por lo que es la autoridad nominadora quien realiza los cálculos de los montos que deben de pagarse al ex-servidor público.
- Es ilegal, puesto que no existe regulación de ningún tipo en cuanto a la forma de sustanciación del procedimiento, no existe regulación de plazos para agotar cada fase del mismo, lo que deviene en falta de certeza para el ex-servidor público, puesto que no tiene conocimiento del tiempo estimado en el cual debe de realizarse todo el trámite de dicho procedimiento. Tal como lo he expuesto en el capítulo anterior, el principio de legalidad y el debido proceso exigen que la

sustanciación de cualquier procedimiento administrativo se encuentre regulado por disposiciones ordinarias o reglamentarias, a efecto de evitar que de manera antojadiza, como sucede en el caso que analizo, se creen procedimientos que tiene como resultado alejar a la administración pública de su fin primordial que es el bienestar general, al vulnerar derechos de los administrados y porque ello afecta gravemente la eficiencia, que en el desarrollo de cualquier actividad debe de prevalecer en la administración pública.

- El argumento que es utilizado por las instituciones públicas no es suficiente para exigir que se lleve a cabo el procedimiento que se analiza, puesto que manifiestan que se hace necesario en virtud que si se lleva a cabo alguna auditoria por parte de la Contraloría General de Cuentas, se tendrá el dictamen emitido por la Oficina Nacional de Servicio Civil, como un documento que ampare el pago realizado; lo que considero equivocado puesto que el fundamento del pago de prestaciones laborales se encuentra en nuestra misma Constitución Política de la República que les da el carácter de irrenunciables para el servidor público, en otras palabras, no tendría la Contraloría General de Cuentas motivos para formular reparos por el pago hecho a un ex-servidor público de sus prestaciones laborales irrenunciables.

CONCLUSIONES

1. En Guatemala se ha establecido el Estado de derecho, lo que conlleva que todas las instituciones componentes de la administración pública actúen conforme a la ley, estando obligadas a observar y respetar en toda su actividad, los derechos de todas las personas que habitan su territorio, evitando llevar a cabo actividades de manera antojadiza.
2. En ocasiones la parte trabajadora es vulnerada en sus derechos laborales más esenciales, en virtud del desconocimiento del marco jurídico y doctrinario del derecho administrativo y laboral existente en las instituciones del Estado, lo que lleva muchas veces a las mismas a desarrollar actividades que no deben tener lugar por no estar contempladas dentro del ámbito de sus funciones de conformidad con la ley.
3. La sustanciación del procedimiento administrativo ante la Oficina Nacional de Servicio Civil a efecto que esta dictamine acerca de la procedencia del pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos no respalda legalmente el pago hecho, por una institución gubernamental a un ex-servidor público, puesto que el dictamen emitido por la referida Oficina no es vinculante; lo único que produce efectos jurídicos es la resolución por parte de la autoridad nominadora en la cual se autoriza el pago de prestaciones laborales; siendo el dictamen un mero hecho administrativo dentro de la sustanciación del procedimiento de pago.
4. El derecho de los ex-servidores públicos a recibir el pago de sus prestaciones irrenunciables ya adquiridas en forma inmediata, es vulnerado al instituir un procedimiento administrativo en la Oficina Nacional de Servicio Civil como requisito previo para hacer efectivo el pago de las mismas.

5. No existen talleres de constante capacitación para los dirigentes de la administración pública, para que eliminen de la administración pública procedimientos que vulneran los derechos de los administrados, por no estar establecidos en la ley o reglamento; lo cual hará de la gestión administrativa más eficiente y eficaz.

RECOMENDACIONES

1. Que se fortalezca el departamento de recursos humanos de cada una de las instituciones gubernamentales, especialmente a la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el sentido de proveer constante capacitación acerca de las normas que regulan las relaciones laborales entre el Estado y sus funcionarios y empleados públicos, contribuyendo así a una correcta aplicación de la Constitución Política de la República, de la Ley de Servicio Civil y demás leyes referentes al servicio civil, evitando con ello que se vulneren los derechos de los ex-servidores públicos al momento de proceder a hacer el pago de sus prestaciones laborales.
2. Se hace necesario, que a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil, se realicen campañas masivas en las que se pueda ilustrar a los servidores públicos, especialmente en cuanto a que el significado del principio de legalidad e irrenunciabilidad; indicando en cuanto al primero sobre la obligatoriedad que tienen los funcionarios superiores de basar sus actuaciones en la legislación vigente; y en cuanto al segundo que es la imposibilidad jurídica de privarse a sí mismos de los derechos mínimos que la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados de origen internacional, la Ley de Servicio Civil, pactos, y reglamentos, les garantiza su disfrute como clase trabajadora.
3. Que la autoridad nominadora de cada institución a través de una circular gire sus instrucciones al departamento encargado del pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos, ha efecto que se indique la eliminación de la exigencia como requisito previo al pago de prestaciones laborales, la emisión de dictamen por la Oficina Nacional de Servicio Civil.
4. Que en la Oficina Nacional de Servicio Civil se brinde soporte técnico en cuanto a la administración de personal se refiere visitando a las entidades gubernamentales de manera periódica.

5. Que se reorienten los recursos humanos y materiales, que se utilizan en la sustanciación del procedimiento administrativo que se lleva a cabo en la Oficina Nacional de Servicio Civil, a efecto de brindar un mejor servicio en otros aspectos en los que se requiera su intervención en su calidad de encargada del recurso humano del Organismo Ejecutivo.

6. Se hace necesario que la Oficina Nacional de Servicio Civil cree talleres de constante capacitación para los dirigentes de la administración pública, para que eliminen de la administración pública procedimientos que vulneran los derechos de los administrados, por no estar establecidos en la ley o reglamento; lo cual hará de la gestión administrativa más eficiente y eficaz.

ANEXO I

Ejemplo No. 1

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL-----

Juan Carlos Pérez López, de cuarenta años de edad, casado, de nacionalidad guatemalteca, bachiller en computación, me identifico con cédula de vecindad número de orden A – uno y de registro ochenta y cinco mil cuatrocientos veinte extendida por el alcalde del municipio de Amatitlán del departamento de Guatemala, señalo como lugar para recibir notificaciones la novena avenida 10-23 de la zona uno de esta ciudad y el número telefónico de mi residencia es el 2440-5158. Respetuosamente comparezco y:

EXPONGO:

l) Laboré en el Ministerio de Gobernación, específicamente en la Policía Nacional Civil como Agente de Policía en la referida entidad, iniciando labores el día uno de febrero del año dos mil, finalizando labores el día treinta y uno de enero del año dos mil ocho, correspondiéndome el número de partida presupuestaria 011. En virtud de lo anterior formulo la siguiente:

PETICIÓN:

l) Se elabore dictamen a efecto de que se determine procedente el pago de mis prestaciones laborales correspondientes, de conformidad con la información que consta en la institución en la cual preste mis servicios.

Adjunto a la presente dos copias.

Ciudad de Guatemala, 20 de enero del 2008.

Firma.

Ejemplo No. 2

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL-----

Juan Carlos Pérez López, de cuarenta años de edad, casado, de nacionalidad guatemalteca, bachiller en computación, me identifico con cédula de vecindad número de orden A – uno y de registro ochenta y cinco mil cuatrocientos veinte extendida por el alcalde del municipio de Amatitlán del departamento de Guatemala, señalo como lugar para recibir notificaciones la novena avenida 10-23 de la zona uno de esta ciudad y el número telefónico de mi residencia es el 2440-5158. Respetuosamente comparezco y:

EXPONGO:

l) Laboré en el Ministerio de Gobernación, específicamente en la Policía Nacional Civil como Agente de Policía en la referida entidad En virtud de lo anterior atentamente:

SOLICITO:

l) El pago de mis prestaciones laborales que en derecho me corresponden.

Adjunto a la presente dos copias.

Ciudad de Guatemala, 20 de enero del 2008.

Firma.

ANEXO II

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
DICTAMEN 2007-DJ-XXX

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL: Guatemala siete de marzo de dos mil ocho.

ASUNTO: (nombre del solicitante) ex-servidor de la (nombre de la entidad en la cual laboró el solicitante) dependencia del MINISTERIO DE GOBERNACIÓN, solicita el pago de prestaciones laborales, indemnización y salario del 01 al 15 de noviembre del 2007, por haber sido destituido del puesto que desempeñaba.

Esta oficina, en providencia 2007-DJ-XXX de fecha 19 de noviembre de 2007 requirió a la (nombre de la entidad en la cual laboró el solicitante) información laboral del interesado.

I. ANTECEDENTES:

1. El señor (nombre del solicitante) laboró en el Ministerio de Gobernación, del 01 de abril de 2000 al 15 de noviembre de 2007.
2. El último puesto desempeñado fue (nominación del puesto) con cargo al renglón presupuestario 011.
3. Según información proporcionada, el interesado gozó de sus últimas vacaciones, correspondientes al año de labores 2006.
4. Las solicitudes de pago de prestaciones laborales, indemnización y salario del 01 al 15 de noviembre de 2007, fueron presentadas ante esta Oficina, el 20 de enero de 2008.
5. Con fecha 01 de marzo de 2008, la Jefe de Sección de Archivo Central de la Subdirección General de Personal de la (nombre de la entidad en la cual laboró el solicitante), remite la información solicitada por esta Oficina.

II. DICTAMEN.

De conformidad con la documentación que obra en el presente expediente, esta Oficina OPINA:

1. **PROCEDENTE:** El pago de vacaciones, en forma proporcional por los servicios prestados por el interesado durante el año de labores 2007.

2. **PROCEDENTE:** El pago de aguinaldo y bono vacacional en forma proporcional por los servicios prestados por el interesado durante el año de labores 2007, siempre que se encuentren pendientes de pago.
3. **PROCEDENTE:** El pago de bonificación anual por el periodo comprendido del 01 de julio al 15 de noviembre del año 2007.
4. En cuanto al pago de indemnización y salario solicitado, corresponde a la JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, pronunciarse al respecto.

III. FUNDAMENTO LEGAL:

Artículos 108 y 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 21, 25 numerales 1, 7 y 8; 61 numerales 2 y 6; 80 de la Ley de Servicio Civil; 51, 52 y 65 de su Reglamento; 1, 2 y 3 del Decreto 42-92 del Congreso de la República; y 1 y 2 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

IV. PROVIDENCIA:

Atentamente trasládese el presente expediente a la Junta Nacional de Servicio Civil el que consta de XX folios, incluyendo dentro del mismo las solicitudes originales presentadas por el interesado, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

Hágase saber al interesado, el contenido del presente dictamen y envíese copia del mismo al Ministerio de Gobernación, para que emita la resolución definitiva sobre lo solicitado y le notifique al interesado.

| | | |
|--------------|--------------|--------------|
| reparado por | Revisado por | Aprobado por |
|--------------|--------------|--------------|

BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. 4t.; 11^a ed.; Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, 1976.
- CALDERON M., Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. 4ta. ed.; Ed.; Estudiantil Fenix, Guatemala 2003.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. **Diccionarios jurídicos temáticos**. Vol II; (s.e.); Ed. Mexicana, México 2000.
- DE LEON ORTIZ, Otto Efrain. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. **Tesis: Análisis del medio de impugnación interpuesto en contra de los traslados de los servidores públicos sujetos a la ley de servicio civil**. (s.e.), Guatemala 1996.
- Diccionario de la lengua española**. 21^a ed., Real Academia Española. Madrid, España. 1992.
- DUARTE SANDOVAL, Gloria Marina. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. **Tesis: Análisis jurídico comparativo y crítico respecto a las prestaciones laborales otorgadas por el organismo judicial y la oficina nacional de servicio civil**. (s.e), Guatemala, 1993
- ECHEVERRIA MORATAYA, Rolando. **Derecho del trabajo I**. 3^a. ed.; (s.E.); Guatemala 2004.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. (s.e.), Ed. Inversiones Educativas, Guatemala 2004.
- FLORES LOPEZ, Gelen Johana. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, **Tesis: La inadecuada aplicación de la ley de clases pasivas del estado, en cuanto al disfrute de más de una pensión civil en casos de conyugés que trabajaron para el estado**, (s.e.), Guatemala, 2005.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 21ª. ed.; Ed.; Porrúa, S.A., México 1981.

FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo.** (s.e.), Ed.; Estudiantil Fenix, Guatemala 2006.

Oficina Nacional de Servicio Civil. **Manual de organización de la administración pública,** Guatemala: 4ª. ed. (s.E.); Guatemala 2003.

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

Legislación:

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

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

Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público. Congreso de la República, Decreto número 42-92, 1992.

Ley Reguladora de la Prestación de Aguinaldo para los Trabajadores del Estado. Congreso de la República, Decreto número 74-78. 1979.

Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado. Congreso de la República, Decreto número 71-86, 1987

Ley de Salarios de la Administración Pública. Congreso de la República, Decreto número 11-73, 1973.

Ley de Clases Pasivas del Estado. Congreso de la República, Decreto número 63-88 1989.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 18-98, 1998.