


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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a figure holding a scale of justice, a crown above, and various heraldic symbols. The shield is flanked by two columns. The outer ring of the seal contains the Latin motto: "SIBIS CONSPICUA CAROLINA ACQUAVIA COACTEMALENSIS INTER CAETERA".

**LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CON RELACIÓN AL DERECHO A
VACACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUJETOS A LA LEY DE
SERVICIO CIVIL Y SU REGLAMENTO**

EVELY BRIZEYDA VELÁSQUEZ PERDOMO

GUATEMALA, FEBRERO DE 2010

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

**LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CON RELACIÓN AL DERECHO A
VACACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUJETOS A LA LEY DE SERVICIO
CIVIL Y SU REGLAMENTO**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EVELY BRIZEYDA VELÁSQUEZ PERDOMO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, febrero de 2010

**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. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciriaiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PARCTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Luis Alfredo González Rámila
Vocal:	Lic. Héctor Antonio Roldán Cabrera
Secretaria:	Licda. Berta Aracely Ortiz Robles

Segunda fase:

Presidente:	Lic. Ronald Manuel Colindres Roca
Vocal:	Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla
Secretaria:	Licda. Ángela Aída Solares Fernández

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



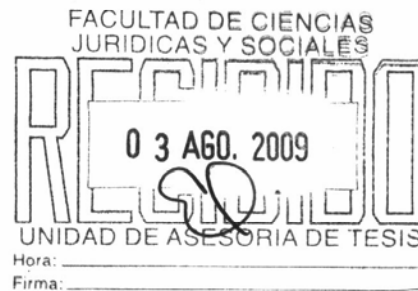
Lic. Nelvin Ranferi Flores Osorio
Abogado y Notario
6ª calle 4-17 zona 1, Ciudad de Guatemala
Edificio Tikal, Torre Norte, 5º Nivel, Oficina 513
Teléfonos: 22513358 - 52008528



Guatemala, 27 de julio de 2009

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefatura de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Distinguido Licenciado:

En atención a providencia de esa jefatura, en la que se me notifica nombramiento como Asesor de Tesis de la Bachiller EVELY BRIZEYDA VELÁSQUEZ PERDOMO, y oportunamente proceder a emitir el Dictamen correspondiente; habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

- a) El trabajo de tesis se intitula "LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CON RELACIÓN AL DERECHO A VACACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUJETOS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU REGLAMENTO".
- b) Los resultados obtenidos en la presente investigación son producto de la aplicación del método científico, por consiguiente constituyen un valioso aporte a las Ciencias Jurídicas en general y al Derecho Laboral en particular; en virtud que al hacer un análisis doctrinario, legal y real del derecho a vacaciones de los servidores públicos, no sólo expone la existencia de un problema que afecta a muchos empleados del Estado, sino también plantea una propuesta de solución, factible y viable, como contribución al desarrollo de las reivindicaciones de los trabajadores.
- c) En la investigación se aplicaron los métodos analítico-sintético, inductivo-deductivo y el de observación directa; asimismo las técnicas de investigación bibliográfica, documental y estadística para el análisis y presentación de resultados; en consecuencia, el tema investigado resulta teórica y legalmente bien fundamentado, toda vez que se utilizó bibliografía actualizada acorde al mismo, se observó la legislación aplicable y para la investigación documental y recopilación de datos empíricos, se tuvo acceso a la fuente directa, permitiendo llegar a conclusiones y recomendaciones valederas; observándose en la presentación del trabajo, una redacción adecuada.



Lic. Nelvin Ranferí Flores Osorio
Abogado y Notario
6ª calle 4-17 zona 1, Ciudad de Guatemala
Edificio Tikal, Torre Norte, 5º Nivel, Oficina 513
Teléfonos: 22513358 - 52008528



d) En función de lo anterior, me permito informarle, que habiendo cumplido con la misión encomendada, me complace.

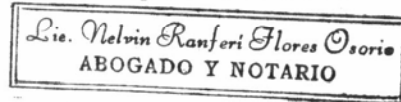
OPINAR:

- I. Que el trabajo asesorado cumple con los requisitos legales exigidos, en especial con el Artículo 32 del Normativo de Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público.
- II. Que resulta procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, y en consecuencia nombrar Revisor de Tesis, para que oportunamente emita el dictamen que corresponda.

Sin otro particular, reciba las muestras de mi consideración y alta estima.

Atentamente,

Lic. Nelvin Ranferí Flores Osorio
Abogado y Notario
Colegiado No. 7812



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, seis de agosto de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) FLORIDALMA CARRILLO CABRERA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante EVELY BRIZEYDA VELÁSQUEZ PERDOMO, Intitulado: "LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CON RELACIÓN AL DERECHO A VACACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUJETOS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU REGLAMENTO".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

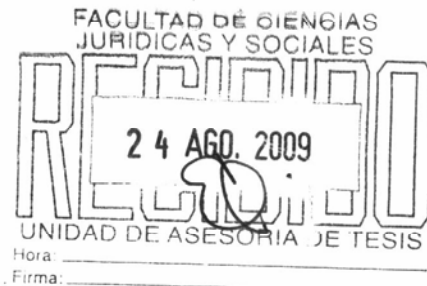


cc.Unidad de Tesis
CMCM/sllh.



Guatemala, 17 de agosto de 2009

Señor
Licenciado Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Distinguido Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted, con relación a la resolución emitida por esa Jefatura, por medio de la cual se me nombra Revisora de tesis de la Bachiller EVELY BRIZEYDA VELÁSQUEZ PERDOMO, intitulada "LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CON RELACIÓN AL DERECHO A VACACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUJETOS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU REGLAMENTO"; al respecto hago de su conocimiento que en cumplimiento del cargo asignado, realicé a la sustentante algunas sugerencias en el sentido de ampliar aspectos de la investigación, las cuales fueron incorporadas; asimismo se requirió hacerle ciertas enmiendas de forma y de fondo, que fueron subsanadas.

La investigación realizada constituye un estudio jurídico-administrativo, en el que se desarrolla el derecho a vacaciones de los servidores públicos, fundamentado tanto en aspectos doctrinarios y legales, como en la práctica institucional que realiza la Oficina Nacional de Servicio Civil, cuyo contenido técnico y científico, en opinión de la suscrita, constituye un material valioso para quienes deseen profundizar en el estudio del instituto del derecho a vacaciones, en virtud que aborda el tema de manera integral, analizando minuciosamente cada uno de los elementos que lo conforman; utilizando lenguaje técnico y preciso en su redacción.

Representa por tanto, un importante aporte científico a la disciplina jurídica, especialmente al Derecho Laboral, porque ofrece argumentación pertinente en favor del desarrollo de esta rama del Derecho, propio de su carácter evolutivo, tanto para quienes tienen la tarea de legislar, como para los trabajadores del Estado.

Licda. Floridalma Carrillo Cabrera
Abogada y Notaria



En la presente investigación, se aplicaron los métodos analítico-sintético, inductivo-deductivo y el de observación directa; así como las técnicas de investigación bibliográfica, documental y estadística, satisfaciendo los criterios técnicos requeridos para una investigación de esta naturaleza; las conclusiones y recomendaciones cumplen con su finalidad; por consiguiente, considero que el trabajo realizado cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo de Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público; estimando que el mismo puede ser aprobado y para tal efecto emito el presente **DICTAMEN FAVORABLE**.

Al agradecer la atención que se sirva dar al presente, me permito expresarle mi respeto y alta consideración.

Deferentemente,

Licda. Floridalma Carrillo Cabrera
Abogada y Notaria
Colegiado No. 4704



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintiséis de noviembre del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EVELY BRIZEYDA VELÁSQUEZ PERDOMO, Titulado LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD, CON RELACIÓN AL DERECHO A VACACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUJETOS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU REGLAMENTO. Artículo 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

CMCM/sllh

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

**Julio César Velásquez Bonilla
Teresa de Jesús Perdomo Gómez (+)**

En muestra de gratitud por su amor y apoyo incondicional en mi transitar por la vida; con la esperanza que este logro represente, en parte, la materialización de sus anhelos.

A:

**LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA.**

Con el compromiso de honrarla en el ejercicio ético de la profesión.

ESPECIALMENTE A:

**LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES**

A USTED:

Por dedicar parte de su tiempo a la lectura de la presente.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Derecho a vacaciones.....	1
1.1. Evolución histórica.....	1
1.2. Definición.....	4
1.3. Fundamento.....	6
1.6. Duración de la licencia.....	9
1.9. Derecho a vacaciones, discrepancia normativa.....	12
1.10. Ocasión del disfrute.....	13
1.13. Compensación de las vacaciones.....	17
1.14. Prescripción del derecho al pago de vacaciones.....	19
1.14.2. Problemática de su validez en el Derecho del Trabajo.....	20
1.14.3. Términos legales, efectos e interrupción de la prescripción.....	21

CAPÍTULO II

2. El servicio civil en Guatemala. Órganos directores, su función e ingerencia con relación al pago de vacaciones.....	25
2.1. Antecedentes y naturaleza jurídica del servicio civil.....	27
2.2. Ámbito de aplicación de la Ley de servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República.....	32
2.3. Órganos directores del régimen de servicio civil.....	35
2.3.1. Oficina Nacional de Servicio Civil.....	35

	Pág.
2.3.2. Junta Nacional de Servicio Civil.....	42
2.4. Formas de establecer relación laboral en la administración pública.....	43
2.4.1. Derechos y obligaciones de los servidores públicos.	46
2.5. Finalización de la relación de trabajo en la administración pública y procedencia del pago de prestaciones laborales	51
2.6 Proceso de desconcentración para reconocer el pago de prestaciones laborales a los servidores públicos sujetos al régimen de servicio civil...	53
2.6.1. Desconcentración administrativa.....	53
2.6.2. Desconcentración del trámite para el pago de vacaciones no gozadas por los servidores públicos.....	58
2.6.3. Órgano competente para reconocer el pago de las vacaciones no disfrutadas por los servidores públicos.....	59
2.6.4. Procedimiento administrativo y legislación aplicada para declarar la procedencia del pago de vacaciones, pendientes al cese de la relación laboral.....	61

CAPÍTULO III

3. Derecho al pago de vacaciones de los servidores públicos sujetos al régimen del servicio civil.....	65
3.1. Diferencias legales respecto al pago de vacaciones de los servidores públicos y los trabajadores del sector privado. Resultados obtenidos en la investigación de campo.....	67
3.1.1. Prescripción.....	68
3.1.2. Compensación.....	70
3.2. Violación al principio de igualdad jurídica.....	71
3.3. Interpretación del derecho al pago de vacaciones.....	73

CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Propuesta de solución al problema de la discrepancia normativa respecto al pago de vacaciones.....	79
4.1. Conveniencia de uniformar las disposiciones legales respecto al pago de vacaciones.....	79
4.1.1. Reforma del Artículo 87 de la Ley de Servicio Civil.....	80
4.1.2. Declaratoria de inconstitucionalidad del Artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil.....	81
4.2. Regulación de acciones legales para obligar al funcionario público a otorgar las vacaciones a los servidores sujetos a su autoridad.....	83
4.3. La obligación de elaborar el manual de procedimientos para el pago de vacaciones no disfrutadas por los servidores públicos.....	84
4.3.2. Ventajas y desventajas de los manuales administrativos.....	84
4.3.2. Procedimiento administrativo.....	86
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES.....	91
ANEXOS	93
ANEXO I.....	95
ANEXO II.....	97
ANEXO III.....	105
ANEXO IV.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	111

INTRODUCCIÓN



Constituye una satisfacción presentar el trabajo de tesis intitulado “La Violación del Principio de Igualdad, con Relación al Derecho a Vacaciones de los Servidores Públicos, Sujetos a la Ley de Servicio Civil y su Reglamento”; este trabajo responde a los deseos de aportar en función de la realidad concreta y debidamente fundamentado, un elemento de discusión respecto a la ambigüedad legal que posibilita desigualdad en la aplicación del derecho al trabajo.

El principio de igualdad, garantizado en el Artículo 4º en la Constitución Política de la República de Guatemala, impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma, en virtud de la universalidad de la ley; es decir que, dicho principio debe reflejarse en todo el ordenamiento jurídico, en cuando que unifica a los sujetos en la titularidad de aquellos derechos reconocidos y garantizados a todos, en igual medida.

El presente trabajo tuvo como objetivo primordial, establecer las causas de violación al derecho al pago de vacaciones y la transgresión del principio de igualdad jurídica de los servidores públicos, sujetos a la Ley de Servicio Civil y su reglamento, con relación a los trabajadores del sector privado; específicamente en cuanto al plazo de la prescripción para reclamarlo y el máximo de períodos a compensarse al finalizar la relación laboral; determinándose que la causa principal de dicha violación, se fundamenta en las diferencias en la regulación legal, propia de cada régimen.

La investigación se apoya en argumentos doctrinales, pero de manera sustancial, en la demostración empírica a través de datos y fuentes confiables que comprueban la vulneración y violación de dicho principio, que afecta a cientos de empleados del sector público; y evidencian que esta aberración toma vida en una forzada congruencia de aplicación del derecho positivo sin conexión y coherencia con aquellos principios universales de justicia e igualdad consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La hipótesis plantea como solución al problema, la reforma de la Ley de Servicio Civil y de su reglamento, en el sentido de equiparar las disposiciones respecto al derecho a vacaciones, con los establecidas en el Código de Trabajo, hipótesis que fue totalmente



comprobada en el transcurso de la investigación, teniendo en cuenta que el principio de igualdad requiere, además de la aplicación no discriminatoria de la ley, la igualdad de la ley en cuanto a su contenido.

En la ejecución de la presente investigación se utilizaron los métodos analítico-sintético, inductivo-deductivo y el de observación directa; concretamente de los procedimientos aplicados por el Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC–, para la declaración del derecho al pago de vacaciones pendientes de disfrutar de los ex servidores públicos, lo que permitió establecer fehacientemente, no sólo el fenómeno identificado en el problema planteado, sino también los criterios doctrinarios y legales que en dicha instancia, se sustentan. Asimismo se utilizó la técnica de investigación bibliográfica a través de la consulta a los autores que tratan el tema de forma doctrinaria y legal; la técnica de investigación documental en el análisis de los dictámenes emitidos por la ONSEC, según muestra seleccionada y también se utilizaron técnicas estadísticas para clasificar, analizar y resumir la información obtenida y presentar los resultados de la presente investigación.

El presente trabajo está contenido en cuatro capítulos; el primero comprende el estudio jurídico doctrinario del derecho a vacaciones, analizándose cada uno de sus elementos y la legislación aplicable. En el segundo se aborda el servicio civil en Guatemala, que delimita el contexto de la investigación; en el tercer capítulo se analiza a profundidad el derecho al pago de vacaciones de los servidores públicos; y finalmente el capítulo cuarto, plantea la propuesta de solución al problema de la discrepancia normativa sobre esta materia.

Espero que el presente trabajo, además de representar el cumplimiento del requisito académico previo a la obtención del grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogada y Notaria, se constituya en aporte real a la discusión de la temática, en el proceso de construcción y fortalecimiento del estado de derecho y en la búsqueda de solución a los problemas reales del país, como responsabilidad ciudadana.

CAPÍTULO I

1. Derecho a vacaciones

“La institución de las vacaciones dentro del contexto laboral, constituye un claro ejemplo de la evolución que inspira y moviliza a esta rama del Derecho.”¹ Constituye uno de los derechos fundamentales reconocido a todos los trabajadores, sin excepción, en la legislación laboral guatemalteca, desde la Constitución Política de la República, tratados internacionales aceptados y ratificados por Guatemala, y se ha desarrollado tanto en leyes ordinarias, reglamentarias, como en Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.

1.1. Evolución histórica

“Hace muy poco tiempo –acaso menos de un siglo-, si el trabajador, como toda persona humana, se cansaba de la rutina de un mismo trabajo, o si llegaba al límite de sus fuerzas, o si quisiese disponer de una temporada libre para alguna actividad personal, sencillamente dejaba de laborar, lo que implicaba que a partir de esa decisión no devengaría salario alguno, con el agravante adicional que arriesgaba su empleo. Bajo el esquema del Derecho Civil entonces imperante, a trabajo realizado remuneración debida.

Pensar en las vacaciones como un período anual preprogramado, no era concebible.”²

“En tanto que el descanso dominical cuenta con remotos antecedentes, sobre todo por razones de orden religioso, las vacaciones anuales pagadas constituyen una conquista muy reciente de la clase trabajadora. Si bien en los estatutos de las corporaciones de oficio, además del descanso dominical y el del sábado por la tarde, se establecían otras numerosas festividades, no puede afirmarse que constituyeran verdaderas vacaciones. Lo ocurrido es que en el presente, el número de días de fiesta ha disminuido; en cambio se conceden vacaciones, en cierto modo equivalentes a la reunión

¹ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**, págs. 261

² **Ob. Cit**; Págs. 261 y 262

de todas aquellas fiestas en determinado lapso; lo cual permite al trabajador disfrutar de un descanso más continuado.

Aunque existe un precedente inglés de 1872, de vacaciones remuneradas en la industria, hasta muy entrado el siglo XX no se reconoce con amplitud legal esta aspiración. El Brasil, primer país americano en tal aspecto, no legisló sobre la materia hasta 1920; pero en la actualidad es ya principio laboral admitido incluso en las diversas constituciones posteriores a esa fecha.”³

“En el trayecto evolutivo de esta institución, se aceptó a la luz de criterios realistas y humanistas, que el trabajador era una persona que, por un lado no vive exclusivamente para el trabajo y por otra parte la rutina, la monotonía de una misma actividad, puede llegar a causar serios trastornos psicosomáticos. Se aceptó que el trabajador necesitaba de un período regular de desligue con el patrono; o sea que, se consentía ese descanso, al termino del cual el trabajador debía reintegrarse a sus actividades. Se aseguraba al trabajador que después del descanso, su trabajo le esperaba y era asimismo garantía para el patrono que el trabajador volvería a sus labores. Pero prácticamente no era más que una licencia sin goce de salario, ya que si bien se admitía la vacación como una suspensión de la obligación de prestar el servicio, ese tiempo de vacación no se remuneraba, y por no estar, su práctica regulada en textos legales, su implementación difería aun en las mismas regiones del país.”⁴

No fue sino hasta principios del siglo XX, que los trabajadores empezaron a gozar de un período anual CON GOCE DE SALARIO y con excepción de los países que anteriormente se señalaron y de Austria (1910), Rusia, (1921), Italia (1927) y México (1931); “fue hasta en 1936 cuando fue aprobado el Convenio 52 de la O.I.T., que se abordan las licencias anuales retribuidas, como un beneficio irrenunciable para los que presten servicios en empresas industriales, de transporte, vialidad, comerciales, oficinas, hospitales, hoteles, restaurantes, espectáculos y diversos establecimientos.”⁵

³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual, volumen IV**, pág. 358

⁴ Fernández Molina, Luis. **Ob. Cit**; págs. 261 y 262

⁵ Cabanellas, Guillermo. **Ob.Cit.**; pág. 358

Al analizar este fenómeno volvemos a insistir en el carácter evolutivo del Derecho Laboral, ya que debemos pensar que con anterioridad a las citadas fechas, de por sí recientes, las hoy ampliamente extendidas vacaciones remuneradas NO SE CONOCÍAN, en los respectivos países como una norma legal.

En Guatemala no se encuentran antecedentes que hubieran dado base a la legislación para regular dicha institución, sino hasta en la Constitución Política de 1945, dentro del capítulo de “garantías sociales”, en el cual se sentaron las bases y establecieron los mecanismos que posteriormente desarrolló la legislación, ese es el origen y punto de partida para regular el descanso que se otorga anualmente, con la característica esencial de ser remuneradas.

El instituto de las vacaciones fue regulado en 1947 en el Decreto 330, primer Código de Trabajo, mismo que fue inspirado en la legislación laboral de otros países latinoamericanos. En la Constitución de 1956, el derecho a vacaciones fue incluido en la sección denominada “Trabajo”; también se incluyó en la Constitución de 1965. En ese mismo año se emitió el Decreto 1441 del Congreso de la República, vigente a la fecha, que regula lo referente a las vacaciones en sus artículos del 130 al 137 bis; modificándose el significado que las mismas tenían en el inicio de su regulación; cabe destacar que dicho decreto sufrió reformas significativas en este sentido, a través del Decreto 54-92 del Congreso de la República.

El Doctor César Landelino Franco López afirma que “las vacaciones son un instituto de neto corte moderno, ya que los pocos antecedentes que existen no pueden considerarse propiamente vacaciones en el concepto actual. Este concepto (vacación) ha ido evolucionando rápidamente. Primero aparece como un acto gracioso del empleador que la otorga, pero sin pagar retribución alguna. Luego se va imponiendo por la fuerza de la clase trabajadora en algunas actividades que se van ampliando y ya es remunerada. En su origen es un derecho que tiene el trabajador de descansar y reponerse de sus fatigas, presentando un carácter individual. Luego ante el creciente poderío de la empresa moderna, en que no se puede tomar en consideración el aspecto individual de cada trabajador, se pasa a una etapa colectiva, ya que especificar el período de vacaciones corresponde hacerlo teniendo en cuenta no a cada trabajador, sino a la actividad. Otra

evolución es que ya no se le considera simplemente un derecho, sino que su disfrute debe ser obligatorio, dado que tiende a preservar la salud de la sociedad, y por tanto, el trabajador tiene la obligación de tomarlas íntegramente. Por último, la etapa en que el período vacacional pasó de la vacación-reposo a la vacación-esparcimiento y que involucró en sí las ideas de descanso, diversión o evasión y desarrollo de la propia personalidad.”⁶

1.2. Definición

Manuel Ossorio, define por vacación como: “Cesación de actividades por varios días consecutivos, semanas o lapso mayor con fines de descanso...”. Asimismo, expone que vacaciones pagadas, “constituyen el derecho y la obligación que la ley reconoce e impone a todos los trabajadores por cuenta ajena, de no trabajar durante un número determinado de días cada año, mayor o menor según la antigüedad en el empleo, y sin dejar de percibir su retribución íntegra durante el plazo de descanso.”⁷

Según el autor **Luis Fernández Molina**, “vacación en léxico común, es un período de descanso. Vacación anual remunerada, es 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 o patrono quien debe de pagarle ese tiempo como si lo hubiera laborado.”⁸

Es en sí una suspensión del Contrato de Trabajo, aunque no encaja claramente dentro de esa otra figura laboral.

El Diccionario de la Real Academia Española en su primera acepción define el término vacación como el descanso temporal de una actividad habitual, principalmente del trabajo remunerado o de los estudios.

Guillermo Cabanellas, respecto al vocablo vacaciones o vacación, indica que es la “temporada desde algunos días a varios meses, en que se cesa en el trabajo habitual, en

⁶ Franco López, César Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo**; pág. 405

⁷ Ossorio, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**; págs. 774

⁸ Fernández Molina, **Derecho Laboral Guatemalteco**; pág. 362

los negocios, estudios, servicios, procesos y demás actividades, a fin de disponer de tiempo para un descanso reparador, para entregarse a ocupaciones personales necesarias o a las distracciones. A la necesidad de la recuperación de energías, en los dedicados a tareas corporales o de esfuerzo fisiológico preponderante; y a la de descargar la atención o la mente en los que realizan trabajos de aplicación intelectual, se han unido en esta práctica, convertida luego en derecho y aun en deber, razones climáticas; ya que por lo común se destinan a las vacaciones los meses en que por el calor, y en los climas glaciales por el frío, el organismo se encuentra menos propicio a la actividad obligada.”⁹

Afirma Cabanellas que en el Derecho Laboral, la cesación o suspensión del trabajo durante un plazo mínimo de una semana, se entiende como vacaciones para los que prestan servicios bajo dependencia ajena. La consecución de las vacaciones remuneradas, porque las concedidas sin retribución, no son apetecidas por los trabajadores que han de procurar su sustento diario, ha sido una de las conquistas más regateadas a los trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, en el Convenio 132 señala que: “Por vacaciones anuales retribuidas se entiende un número previamente de jornadas consecutivas, fuera de los días festivos, días de enfermedad y convalecencia, durante los cuales, cada año, llenando el trabajador ciertas condiciones de servicio, interrumpe el trabajo y continua percibiendo su remuneración”.

El Código de Trabajo señala que “todo trabajador sin excepción tiene derecho a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio de un mismo patrono, cuya duración mínima es de quince días hábiles”.

Tratando integrar los elementos que conforman el instituto, podemos definir las vacaciones como el derecho social mínimo e irrenunciable de todo trabajador al servicio de un patrono durante un año, de suspender las labores por un período mínimo de quince días hábiles, con la finalidad de liberarse de la presión del trabajo, renovar energías, físicas e intelectuales; así como procurarse esparcimiento y su desarrollo personal; con la

⁹ Cabanellas, **Ob. Cit.**; pág. 357

consecuente obligación del patrono de remunerar al trabajador dicho período como si lo hubiere laborado.

1.3. Fundamento

El Derecho del Trabajo como producto de esfuerzos y luchas de los trabajadores a través del desarrollo de la sociedad, ha configurado instituciones que tienen como finalidad la protección de los mismos ante el patrono, que se le reconozca como ser humano que debe desenvolverse en los distintos ámbitos del conglomerado social al que pertenece y que a la vez le permita acceder a su desarrollo.

Como ser integral, el ser humano se desenvuelve en diferentes ámbitos, el económico, es la razón por la que la persona individual trabaja; pero ese es sólo un aspecto de su vida. Existen otros ámbitos no menos importantes como el político, familiar, espiritual, etc., que es preciso cultivar para garantizarle su realización personal.

En un principio, las vacaciones no eran más que una licencia con goce de salario que reunía todas las características del premio o la concesión. Pero su práctica adquirió tal desarrollo que cambió su naturaleza y de una concesión graciosa pasó a ser un derecho de los trabajadores, pero convertido actualmente en un deber-derecho.

Su fundamento que radica en el carácter del derecho del trabajo y en el principio protector del derecho social en general que informa la relación entre el trabajador y el patrono. Es uno de los propósitos que lleva el derecho laboral a hacer las leyes más justas y más humanas. Los descansos anuales, llamadas vacaciones o licencias anuales surgen de la necesidad de otorgar al trabajador de tiempo para recuperar sus energías del agotamiento que significa un trabajo no ininterrumpido. Su inclusión en la legislación laboral constituye una de las grandes conquistas de la clase trabajadora. Las vacaciones comprenden dos elementos: el de la concesión de un tiempo libre y el pago de éste.

En el mismo sentido, Luis Fernández Molina, afirma que “el fundamento de las vacaciones anuales remuneradas, debe considerarse en su doble aspecto: descanso y remuneración.”¹⁰

Descanso: Entendido como la liberación del trabajador de su obligación de trabajar, para reponer fuerzas físicas y mentales; lograr un cambio de ambiente o de la rutina diaria a veces enajenantes, para que el trabajador pueda ocuparse de actividades personales necesarias o distracciones, esparcimiento, salud psicofísica.

Según Nicolás Falcone, las vacaciones anuales, así como la limitación del horario de trabajo, el descanso semanal y la reglamentación del trabajo nocturno, responden a la misma finalidad. Tienden a prevenir al hombre contra su empobrecimiento fisiológico, a dignificar la vida de la clase trabajadora y a defender a la especie humana en la persona de cada uno de sus miembros. Por eso son institutos estudiados, en general, en forma conjunta, porque todos encaran y tratan de resolver siempre el mismo problema social y humano.

“El instituto de la vacación anual tiende, pues, a preservar al hombre del desgaste físico que experimenta en una sociedad como la actual, que lo obliga a cumplir grandes esfuerzos en cuyo seno las condiciones de vida son muchas veces artificiales. Más concretamente, podría decirse que en determinado momento de la evolución se advirtió que las disposiciones sobre limitación de la jornada de trabajo y el descanso semanal, eran insuficientes para alcanzar el objetivo que perseguían tales leyes.”¹¹

A decir de Falcone, lo que lesiona al patrono que desconoce la necesidad que tiene el obrero de descansar, no es precisamente su patrimonio sino la salud pública, los niveles de la producción y, en general, ciertos bienes jurídicos y materiales en cuya conservación está interesada la colectividad. Lo que corresponde, entonces, frente a la lesión del interés público, es el manejo adecuado de medios coactivos tendientes a que la salud pública, la economía y los fines específicos de la convivencia humana sean respetados.

¹⁰ Fernández Molina, **Ob. Cit**; pág. 263

¹¹ Falcone, **Tratado de derecho laboral**, volumen I; pág. 115

Remuneradas: “Como complemento de lo anterior, ya que para que el trabajador pueda realmente descansar, necesita mantener por lo menos el mismo nivel de ingresos que cuando efectivamente labora. Caso contrario, el trabajador consideraría ese período como una pérdida de tiempo y por lo mismo de ingreso, lo que originaría angustia, ya que ha de preocuparse por procurar su sustento. De esa forma se desnaturalizaría el fundamento mismo de esta institución.”¹²

Este doble aspecto de las vacaciones conlleva una contrapartida:

Por el descanso el trabajador tiene la obligación de descansar; una obligación frente a sí mismo y frente a su patrono. Este descanso no se planea sólo en interés suyo sino que también en interés de su patrono, quien paga el equivalente del salario por el tiempo de vacaciones y quien espera que el trabajador regrese renovado, tonificado y con ímpetu para trabajar bien. Interesa que el descanso sea real también a la salud pública en general.

O sea que hay un deber de lealtad del trabajador. Ni legal, ni moralmente debe un trabajador laborar durante las vacaciones y menos aún con un patrono distinto.

En algunas legislaciones puede considerarse ese hecho como una violación al deber de fidelidad al patrono y por lo mismo configurar una causal de despido justo, fijándose en algunos casos la obligación de retribuir al patrono la remuneración correspondiente a las vacaciones.

Cesarino Juniors, citado por Cabanellas, expresa que “la naturaleza jurídica de las vacaciones remuneradas es doble: a) para el patrono es la de una obligación de hacer y de dar: de hacer, consintiendo el alejamiento del empleado durante el período mínimo fijado por la ley; y de dar, pagándole el salario equivalente; b) para el empleado, es al mismo tiempo un derecho, el de exigir el cumplimiento de las mencionadas obligaciones del patrono, y una obligación, la de abstenerse de trabajar durante el período de las

¹² Fernández Molina, **Ob. Cit**; pág. 263

vacaciones. Es lógico que, de esta obligación surja para el patrono un derecho, que es el de exigir su cumplimiento”.¹³

Por su parte Lyon-Caen, citado por Nicolás Falcone expone que “durante su vacación el asalariado no puede trabajar ni para su empleador ni para otro. Tiene la obligación de descansar, y en caso de que el asalariado aceptara trabajar, se expondría a una acción de daños y perjuicios”.¹⁴

Casi todos los textos legales insisten en el carácter de irrenunciabilidad de las vacaciones. Quien las podría renunciar es el trabajador y éste lo haría sólo a cambio de un beneficio que tuviera un mayor valor y que sería un ingreso adicional en monetario. Sin embargo, aún en contra de una preferencia del trabajador, es claro que no se puede renunciar a ese derecho u obligación de descansar.

1.4. Duración de la licencia

La duración de la licencia “es el lapso durante el cual el trabajador tiene derecho a no desempeñarse en sus tareas, con el objeto de descansar, sin pérdida de su remuneración y en base al instituto de las vacaciones”.¹⁵

La duración de las vacaciones varía según las diferentes legislaciones y convenios vigentes. En forma genérica, se ha repetido que su duración debe ser de un mínimo de una semana y un máximo de un mes. Ese período mínimo tuvo vigencia por mucho tiempo, aún en la legislación guatemalteca, pero ha ido evolucionando, acreciéndose paulatinamente. Con anterioridad a 1985, los mínimos eran de seis, diez y quince días dependiendo de la actividad o trabajo; con la vigencia de la Constitución en 1986, se estableció por parejo que el mínimo de días de vacaciones, pero no fijan un máximo, ya que se deja abierta la posibilidad de que en negociación individual o colectiva, se superen los eventuales máximos como una mejora adicional para el trabajador.

¹³ Cabanellas, **Ob. Cit**; pág. 358

¹⁴ Falcone, **Ob. Cit**; pág. 116

¹⁵ Franco López, César Landelino. **Derecho Sustantivo Individual del Trabajo**; pág. 410

En casi todas las negociaciones colectivas se contemplan previsiones relativas a la superación del plazo de las vacaciones.

Si bien la normatividad laboral pretende una igualdad en cuanto a las prestaciones de los trabajadores, respecto a las vacaciones, existen varios criterios diferenciadores.

Por el trabajo realizado, “tal como lo estatúa nuestra legislación anteriormente: quince días en el comercio, diez días en la industria y seis días en otras actividades. O como en Francia, que se aumenta conforme sea el estatuto profesional particular. También se pacta en negociaciones colectivas para determinados trabajos, sobre todo, aquellos peligrosos o insalubres.

En todo caso, es una práctica que, si bien puede parecer más equitativa en algunos casos, se presta a promover susceptibilidades entre los trabajadores y sobre todo la conciencia de diferenciaciones entre ellos mismos, contrario a la unidad que en general se pretende. Por ello no es muy recomendable esa diferenciación, sobre todo a trabajadores en una misma empresa (no es el mismo caso de la antigüedad, en la que si bien existe diferenciación, CUALQUIER trabajador puede tener mayor goce de vacaciones dependiendo de su respectiva antigüedad.”¹⁶

Por la antigüedad del trabajador, “viene a constituir un premio o incentivo al trabajador o como una compensación regular, ya que es mayor la rutina, el agotamiento laboral. En todo caso esta práctica ha rendido buenos resultados, porque si bien las vacaciones vienen a ser un costo de la mano de obra, por el otro lado un trabajador con más antigüedad en la empresa, implica por lo general que es un trabajador bien ubicado en la misma, integrado a ella y es alguien que a su vez debe pensar que ha dejado muchos de su años en su puesto, por lo que a la empresa le conviene ampliarle las vacaciones como un estímulo.

En México, por ley se aumenta el período vacacional en dos días por cada año y subsecuente de servicios, hasta un máximo de veinte días (los menores de edad tienen dieciocho días parejos).

¹⁶ Fernández Molina, Luis. **Ob. Cit**; pág. 265

Honduras establece un sistema parecido, pero trazado en forma escalonada: por un año de servicio, diez días; por dos años doce días; tres años quince días; cuatro o más años, veinte días.

En Francia se establece día y medio por cada mes laborado y se aumenta en casos especiales (menores de edad, estatutos profesionales particulares, cargas familiares).

Los que se señalan son preceptos legales mínimos, por lo mismo susceptibles de ser superados como de hecho sucede en casi todos los lugares. Aquí, como se indicó, tenemos que en las empresas que realizan negociaciones colectivas (pactos o convenios) se incluyen siempre previsiones acerca de la superación de los plazos.”¹⁷

Esta situación no es ajena a la Administración Pública; en la mayoría de instituciones que tienen Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, se ha regulado la ampliación del plazo de vacaciones según la antigüedad del trabajador, tal es el caso del Ministerio de Finanzas Públicas, que regula las vacaciones de la siguiente manera:

De 1 a 5 años de servicio: 20 días hábiles.

De 6 a 10 años de servicio: 24 días hábiles.

De 11 a 15 años de servicio: 26 días hábiles.

De 16 a 20 años de servicio: 28 días hábiles.

De 21 a 25 años de servicio: 29 días hábiles.

De 26 años en adelante: 30 días hábiles.

Cómputo legal de las vacaciones

“El Decreto 64-92 del Congreso de la República confirma y despeja toda duda en el sentido de que los días fijados de vacaciones, son 15 días hábiles. Con tal disposición se marginaba a la propia Constitución Política de la República que en ese entonces en su artículo 102, literal i, establecía períodos de diez y quince días, dependiendo de la actividad fuera esta agropecuaria o de cualquier otra índole. Esta discriminación que se hacía según el oficio quedó totalmente superada, por cuanto la nueva normativa regula

¹⁷ **Ibid**; págs. 265 y 266

las vacaciones de manera general, sin hacer distinción de actividades. (Principio evolutivo y de jerarquía especial de las leyes laborales).”¹⁸

Por su parte la Ley de Servicio Civil establece como norma general que los servidores públicos gozarán de 20 días hábiles de vacaciones por cada año de servicios ininterrumpidos y hasta 30 días hábiles, para quienes estén expuestos a riesgo de contraer enfermedad profesional, debiendo cumplir el procedimiento establecido para tal fin, del cual nos referiremos más adelante.

Requisitos para gozar de las vacaciones

Para tener derecho al período vacacional es preciso que concurren ciertas circunstancias que hagan viable ese derecho: a) existencia de un vínculo laboral permanente y b) antigüedad del trabajador en el empleo.

Si las vacaciones son un descanso anual remunerado, debe considerarse como primer requisito lógico el hecho mismo de ser un trabajador y la suposición de que el trabajo que ha realizado lo ha cansado. Por cada día de labores el trabajador abona a su favor aproximadamente una trescientava parte de sus vacaciones (suponiendo trescientos días de labores; pueden ser menos días de labores), de tal suerte que al completarse el ciclo anual tiene derecho pleno a esta prestación. El ciclo de las vacaciones es anual y consecutivo, salvo excepciones, empieza a computarse a partir del día de ingreso a la empresa o de iniciada la relación laboral. El ciclo de trabajo para los efectos de esta prestación, no puede exceder de un año, pero no es requisito el haber cumplido el año de servicios. Un trabajador puede trabajar menos del año y tener derecho a gozar de vacaciones, por haber abonado en los días laborados una parte alícuota de la prestación total.

1.5. Derecho a vacaciones, discrepancia normativa

La legislación laboral establece, que para que el trabajador tenga derecho a vacaciones “deberá tener un mínimo de ciento cincuenta días laborados al año” (artículo 131 del Código de Trabajo), norma que no es clara y que por lo mismo ha dado lugar a

¹⁸ Fernández Molina, Luis; **Ob. Cit**; pág. 267

que en la práctica se haya venido interpretando y consecuentemente aplicado en dos sentidos:

- a) Cuando un trabajador cumple un año de labores, pero por no ser un puesto permanente no trabaja todos los días de la semana y por lo mismo no llega a sumar los citados ciento cincuenta días.
- b) Cuando el puesto es permanente pero que termina la relación de trabajo con cualquier empleado (aunque haya laborado todos los días), si éste no ha laborado los ciento cincuenta días efectivos (digamos que solo laboró noventa días) no se le compensan las vacaciones dentro de las prestaciones finales.

En el primer supuesto tenemos, por ejemplo, a un jardinero o un contador que sólo llega a trabajar dos días a la semana. Si multiplicamos por cincuenta y dos semanas tenemos que suma ciento cuatro días de labores (se incluyen feriados que hubieren coincidido). Para los efectos de ese patrono, el trabajador descansa los otros tres días laborables de la semana, por lo que no ha considerado el legislador tan necesaria la obligación de este patrono de otorgarle vacaciones. En el segundo supuesto se considera que el trabajador, en lo que lleva de labores no se ha cansado lo suficiente en ese trabajo como para merecer las vacaciones. No ha adquirido el derecho como señala la legislación hondureña. Si aunque hubiese laborado todos los días, solo trabajó tres meses, sumó apenas unos setenta y cinco días (2 x 25). Es un criterio un poco parcial y de discutida aplicación, ya que se dan otros casos en que las vacaciones se pagan una vez se haya pasado el período de prueba (que no tiene aplicación con vacaciones, sólo con indemnización) y en otros casos se paga la parte proporcional aunque haya laborado pocos días.

1.6. Ocasión de disfrute

Según afirma el Licenciado Luis Fernández Molina, “como el ciclo de las vacaciones es anual, se completa al cumplirse el año de labores, al año de iniciarse la relación de trabajo y así sucesivamente. Es claro que el descanso debe sobrevenir en los próximos días y en ello coinciden las legislaciones laborales.

Nuestra legislación establece que el patrono señalará la época en que dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cumplió el año de servicios, debe el trabajador gozar efectivamente de sus vacaciones. Las vacaciones deben gozarse sin interrupción, salvo casos especiales que no permiten la ausencia prolongada del trabajador, en cuyo caso puede dividirse en dos períodos.

Vemos que nuestra legislación implementando el derecho al descanso del trabajador, no deja de lado los intereses patronales en cuanto puedan ser compatibles con tal descanso.

Sin embargo, la norma legal indicada acepta varias excepciones, las cuales son más marcadas en lugares que por su posición geográfica o por el grueso de sus actividades, señalan temporadas o estaciones. Así tenemos que en Argentina, las vacaciones deben gozarse (previa notificación de cuarenta y cinco días y empezando en un día lunes o hábil siguiente) entre un período comprendido entre el 01 de octubre y el 30 de abril, claramente en las estaciones climatológicas más favorables en aquellas latitudes del sur. Es tal la fuerza de esa disposición, que si al trabajador no se le han fijado las vacaciones dentro del período previsto para su concesión, puede o más aún, debe tomarse las vacaciones por su propia iniciativa, previa notificación al patrono, ya que estaría en el uso legítimo de un derecho.”¹⁹

Vacaciones coincidentes

Otra excepción son la vacaciones coincidentes o de estación, las que tienen amplia difusión en nuestro medio, sobre todo las que se otorgan en forma general en una empresa en coincidencia con las fiestas propias del fin de año. En estos casos tenemos que independientemente de las fechas de inicio de la relación laboral de cada empleado, las vacaciones se dan por parejo a todos, convergiendo con el cierre anual de operaciones. Aquí el trabajador no está renunciando a un derecho, sencillamente está consintiendo a que se desplace cierto tiempo su disfrute y al no impugnar ese desplazamiento, está aceptando como su período de vacaciones el señalado del fin de año. Dicha práctica ha encontrado buena aceptación en prácticamente todos los casos,

¹⁹ Fernández Molina, **Ob. Cit**; págs. 271 y 272

por cuanto en esa época coinciden varios feriados, los cuales se suman al período vacacional y por otra parte es el período de vacaciones escolares y es la época más propicia a la distensión y descanso. Para las empresas ha resultado también beneficioso, por cuanto se evita el acomodamiento de las labores de los trabajadores que salen de vacaciones, coinciden las vacaciones con una época que por lo general es baja en cuanto a movimiento y operaciones y permite un cierre total de operaciones para actividades tales como inventarios, mantenimiento de planta, etc.; es claro que en aquellas actividades que tal cierre es conducente.

Cálculo de la prestación

En principio **las vacaciones deben disfrutarse**; esto indica, que debe dejarse el trabajo y desde ningún punto de vista puede compensarse en efectivo.

Ahora bien, cuando concluye una relación de trabajo, las vacaciones ya no se van a disfrutar, por lo que se debe pagar la parte del período anual que se estaba laborando.

El Código de Trabajo no establece fórmulas precisas o procedimientos matemáticos para el cálculo de las prestaciones, como tampoco lo regulan otras leyes. La normativa se limita a establecer los parámetros para las operaciones siguientes Así: el Artículo 134 señala que “para calcular el salario que el trabajador debe recibir con motivo de sus vacaciones, deben tomarse el promedio de las remuneraciones ordinarias y extraordinarias devengadas por él durante los últimos tres meses si el beneficiario presta sus servicios en una empresa agrícola o ganadera, o durante el último año en los demás casos. Los respectivos se cuentan en ambos casos a partir del momento que el trabajador adquiera su derecho a las vacaciones.”

La mayoría de patronos, para determinar el número de días de vacaciones que le corresponden al trabajador, aplican una operación matemática de regla de tres simple, cuyo enunciado sería: si en un período anual completo de 365 días le corresponden 15 días de vacaciones (que es el mínimo), en un período menor le corresponde X.

Por ejemplo: Si un trabajador laboró 6 meses 10 días, ¿cuántos días de vacaciones le corresponden?

$$\begin{array}{r} 365 \text{ días} \\ 190 \text{ días} \end{array} \quad \begin{array}{r} 15 \text{ días de vacaciones} \\ X \end{array}$$
$$\frac{190 \text{ días} \times 15 \text{ días}}{365 \text{ días}} = \frac{2850}{365} = 7.80 \text{ días}$$

La respuesta es entonces: 7.80 días. Este resultado a su vez se multiplica por el salario diario devengado por el trabajador y nos da la cantidad en efectivo que se debe pagar al mismo, por vacaciones.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para determinar el monto a pagar al trabajador en concepto de vacaciones, aplica la siguiente fórmula:

$$\text{“SD} \div 30 \times \text{DHC} \times \text{TPP} \div 365 \text{ DÍAS”}^{20}$$

SD = SALARIO DEVENGADO

DHC = DÍAS HÁBILES QUE CORRESPONDAN

TPP = TIEMPO PENDIENTE DE PAGO EN DÍAS

La Oficina Nacional de Servicio Civil no hace el cálculo del monto a pagar al ex-servidor público por concepto de vacaciones, únicamente se limita a indicar el número de días que al mismo le quedaron pendientes de disfrutar al momento del cese de su relación laboral. Para ello utiliza la siguiente fórmula: **“NDL x NDVD ÷ 365.”**²¹

NDL= Número de días laborados. Para obtener el total de los días laborados, se toman todos los días que le corresponden a cada mes según el calendario gregoriano.

NDVD = Número de días de vacaciones a que tenía derecho el ex – servidor.

365 = Equivalente al total de días del año del calendario gregoriano.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Previsión Social; **Fórmulas para el cálculo de prestaciones**, <http://www.mintrabajo.gob.gt:8080/trabajadores/calculo-de-prestaciones>.

²¹ Oficina Nacional de Servicio Civil. Departamento de Asuntos Jurídico Laborales; en consulta realizada a uno de los asesores.

1.7. Compensación de las vacaciones.

Por principio, las vacaciones deben disfrutarse. La Constitución Política de la República de Guatemala establece que las vacaciones deberán ser efectivas y no podrá el empleador compensar este derecho en forma distinta. El Artículo 133 del Código de Trabajo, taxativamente indica “Las vacaciones no son compensables en dinero...”

Siendo el Derecho del Trabajo un derecho tutelar de los trabajadores, los derechos otorgados por la ley son irrenunciables únicamente para éstos, siendo nulo ipso jure, todo acuerdo que estipule que se sustituirá el descanso anual por su remuneración en dinero. Toda práctica en contrario, constituye una infracción a la ley, que debe ser sancionada de conformidad con la misma.

Sin embargo, algunos autores, como Cabanellas, consideran que “es un acto de justicia la sustitución de las vacaciones no tomadas por el salario correspondiente, cuando no se pueden disfrutar aquéllas; pero convertir eso en sistemático, explotando la codicia del trabajador o abusando del poder patronal, constituye práctica viciosa, prohibida en algunas legislaciones, porque atenta contra la salud del trabajador.”²²

La pregunta es entonces ¿cuándo se justifica que el trabajador que ha adquirido el derecho no goce las correspondientes vacaciones?

Falcone, se formula la interrogante: ¿puede transformarse la licencia en un crédito contra el empleador, cuando éste no ha concedido oportunamente las vacaciones a su empleado? “Cuando el patrono no otorga en la oportunidad debida ese beneficio incurre en una infracción administrativa y debe ser sancionado, sin perjuicio de conceder la licencia si se está todavía en tiempo de darla. Frente a las leyes laborales, el obrero tiene siempre un derecho y correlativamente, una obligación; el derecho a exigir que se haga efectivo en su beneficio la tutela jurídica, en este caso, a exigir el goce de la licencia. Pero tiene a su vez, la obligación de descansar y de aplicar la licencia concedida al fin que el legislador tuvo en cuenta al establecer el régimen legal.”²³

²² Cabanellas, Guillermo, **Ob. Cit**; pág. 358

²³ Falcone, Nicolás; **Ob. Cit**; Pág. 116 y 117

El problema de saber si deben o no pagarse las licencias no concedidas por el patrono o simplemente no gozada por un acuerdo de partes, ha provocado, sin embargo, en todos los países, enconados debates doctrinarios y jurisprudenciales.

Según De La Cueva, citado por Falcone, “en los casos en que el empleador se niega a conceder la licencia, la acción del trabajador debe tener por objeto solicitar, ante la autoridad correspondiente, la fijación de los días en que debe disfrutar la licencia.

El derecho del trabajo -dice el maestro mejicano- es un derecho imperativo y se impone autoritariamente a trabajadores y patronos; cierto que las violaciones a la ley no deben redundar en perjuicio del trabajador, pero también lo es que la ley no quiere que los obreros cambien unos derechos por otros. La ley señala un período de vacaciones, y si éstas no se conceden, el obrero tiene un derecho indiscutible para exigirlo, pero no para sustituirlo por una indemnización.”²⁴

Usain, también citado por Falcone, ha sostenido que si se aceptara la tesis de que las vacaciones no concedidas se traducen en salarios, se correría el peligro de que las vacaciones desaparecieran por acuerdo de patrono y empleados.

A decir de Falcone, “lo que lesiona el patrono que desconoce la necesidad que tiene el obrero de descansar, no es precisamente su patrimonio sino la salud pública, los niveles de la producción y, en general, ciertos bienes jurídicos y materiales en cuya conservación está interesada la colectividad. Lo que corresponde, entonces, frente a la lesión del interés público, es el manejo adecuado de medios coactivos tendientes a que la salud pública, la economía y los fines específicos de la convivencia humana sean respetados.”²⁵

Según el reconocido laboralista guatemalteco, César Landelino Franco López, la legislación laboral recogiendo la posición doctrinaria establece para la institución de las

²⁴ **Ibíd.**

²⁵ **Ibíd.** pág. 121

vacaciones, la dirección de tres principios que son: incompensabilidad, inacumulabilidad y unicidad.

En este apartado, nos referiremos al de incompensabilidad. Este principio se refiere a que las vacaciones no son compensables en dinero, es decir, que no puede sustituirse el descanso anual, por el pago de salarios. Esto implicaría, a decir de Franco López, que el trabajador no gozara de su descanso, contrario a la finalidad del descanso anual. Por tal razón la compensación de las vacaciones en dinero constituye una prohibición legal; en el Artículo 133 del Código de Trabajo se establece: “Las vacaciones no son compensables en dinero, salvo cuando el trabajador que haya adquirido el derecho a gozarlas no las haya disfrutado por cesar en su trabajo cualquiera que sea la causa”... En este mismo sentido, el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil regula: “Las vacaciones no son acumulables, deberán gozarse en los meses consignados en el artículo anterior y no son compensables en dinero, salvo que no se hubieren disfrutado total o parcialmente al cesar la relación de trabajo por cualquier causa”...

Al parecer la mayoría de autores versados en el tema, coinciden en que las vacaciones deben ser efectivamente gozadas por los trabajadores y no sustituidas por su compensación en dinero, esto también se refleja en la legislación, ya que se reconoce el pago de las mismas, únicamente cuando hay cese de la relación de trabajo y no se hubiere adquirido el derecho a disfrutarlas por no tener el mínimo del tiempo de servicio señalado en la ley; o si habiendo adquirido tal derecho, le han quedado pendientes de disfrutar.

1.8. Prescripción del derecho al pago de vacaciones

Según la legislación laboral, la prescripción es el medio de librarse de una obligación por el transcurso del tiempo. Según esta definición, doctrinariamente nos ubicamos ante la denominada *prescripción liberatoria o extintiva*, la cual Manuel Ossorio define como: “Excepción para repeler una acción por el solo hecho de que el que la entabla ha dejado durante un lapso de intentarla, o de ejercer el derecho al cual ella se refiere. De ese modo, el silencio o inacción del acreedor durante el tiempo designado por la ley, deja al

deudor libre de toda obligación, sin que para ello se necesite ni buena fe ni justo título.”²⁶
Del mismo modo defina la prescripción de acciones como: “Caducidad de los derechos en su eficacia procesal, por haber transcurrido los plazos legales para su posible ejercicio.”²⁷

El laboralista guatemalteco César Landelino Franco López, en su obra Derecho Sustantivo Individual del Trabajo señala que la doctrina recoge que todo derecho de acción por garantía y seguridad jurídica, debe de ser prescriptible, entendiendo la prescripción como una forma de determinar la vigencia de una acción de reclamar en juicio. Por esto, todos los cuerpos jurídicos que garantizan el derecho de acción, cualquiera que sea la materia sobre la que verse, precisan también los términos de prescripción de dichas acciones.

Importante es señalar que esta regla general tiene excepciones como la que se presenta en el Derecho Civil, relativa al reclamo para que se declare la nulidad absoluta del negocio jurídico y del instrumento público, cuya naturaleza es imprescriptible, pues no puede pretenderse que con el transcurso del tiempo se legalice un negocio jurídico y un instrumento público que nunca nacieron a la vida jurídica.

En cuanto al Derecho Laboral, indica, es necesaria citarla a fin de determinar en una forma clara hasta dónde puede persistir el derecho de los trabajadores y de los patronos para reclamar sus respectivos intereses ante las autoridades laborales.²⁸

1.8.1. Problemática de su validez en el Derecho del Trabajo:

Dentro del medio laboral podría pensarse que esta institución es contraria al principio que en materia de Derecho de Trabajo indica, que los derechos de los trabajadores son irrenunciables; y efectivamente ya existen casos en que llegada la hora de un conflicto, se argumente en contra de la prescripción como inconstitucional.

A pesar de las objeciones anteriores, la prescripción se mantiene como una institución, y se argumenta a su favor que no existe inconstitucionalidad puesto que la

²⁶ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit**; pág. 602

²⁷ **Ibíd.** pág. 601

²⁸ Franco López, César Landelino. **Ob. Cit**; pág. 500

prescripción se ha considerado siempre con buena apreciación jurídica, que es una institución de orden público, que debe reglamentarse en todas las leyes para dar seguridad y firmeza a los procedimientos, y que en caso contrario se convertirían en constantes discusiones e incertidumbre que sería difícil de solucionar, incluso para la misma ley.

1.8.2. Términos legales, efectos e interrupción de la prescripción:

Se supone que la persona que considera que le asiste un derecho lo hará valer, pero como esta expectativa no puede mantenerse por tiempo indefinido, la ley ha fijado términos dentro de los cuales se tiene que hacer valer el derecho pretendido, en consecuencia, si no se ejercita la acción dentro de estos términos, la ley supone que el poseedor del posible derecho no tiene interés en el mismo y en consecuencia se opera la prescripción.

Por principio, la ley determina el plazo en que prescriben los derechos a ejercitarse por parte del trabajador y del empleador; así también se regula un plazo genérico de prescripción de dos años para el ejercicio de todos aquellos derechos que no tengan plazo de prescripción determinado expresamente en la ley (Artículo 264 del Código de Trabajo). Este plazo de prescripción empieza a correr desde el acaecimiento del hecho o de la omisión respectiva.

De conformidad con el Código de Trabajo:

Prescriben en veinte (20) días:

- 1) Los derechos de los patronos para despedir justificadamente a sus trabajadores;
- 2) Los derechos de los patronos para disciplinar las faltas de sus trabajadores. (Art. 259 del Código de Trabajo);
- 3) Los derechos de los trabajadores para dar por terminado efectivamente y con justa causa su contrato de trabajo. (Art. 261 del Código de Trabajo).

Prescriben en treinta (30) días:

- 1) Los derechos de los trabajadores para reclamar contra el patrono por despido;
- 2) Los derechos de los trabajadores para reclamar contra correcciones disciplinarias que se les apliquen (Art. 260 del Código de Trabajo);
- 3) Los derechos de los patronos para reclamar contra los trabajadores que se retiren injustificadamente de su puesto (Art. 262 del Código de Trabajo).

Prescriben en cuatro (4) meses:

- 1) Todos los derechos que provengan directamente de contratos de trabajo, de pactos colectivos, de convenios de aplicación general o del reglamento interior de trabajo (Art. 263 del Código de Trabajo)

Prescriben en un (1) año:

- 1) La invocación que puede hacer el patrono del apercibimiento escrito a que se refiere el inciso h) del artículo 77 del Código de Trabajo, relativo a la facultad que tiene el patrono para despedir con justa causa al trabajador que viole alguna prohibición del Art. 64, previo apercibimiento escrito.(Art.259 último párrafo del Código de Trabajo)

Prescriben en dos (2) años:

- 1) Todos los derechos que provengan directamente del Código de Trabajo, de sus reglamentos o de las demás leyes de trabajo y previsión social.

El derecho del trabajador a reclamar el pago de vacaciones, no tiene fijado plazo en la ley; Fernández Molina señala que “como una mejora laboral, el Decreto 64-92 del Congreso de la República establece que el trabajador puede reclamar la compensación en efectivo de las vacaciones que se le hayan omitido correspondientes a los últimos cinco años. Esta norma amplía el plazo de la prescripción de las vacaciones. Por tanto procede el reclamo de un trabajador, ya no de los últimos dos períodos, sino que de los

últimos cinco períodos vacacionales si no los hubiere gozado.”²⁹

El artículo 87 de la Ley de Servicio Civil, establece que todas las acciones o derechos provenientes de dicha ley o sus reglamentos, prescriben en el término máximo de tres meses, con las excepciones o regulaciones que establezca el reglamento especial que al efecto se emita.

Algunos autores como el Licenciado Jorge Mario Castillo González aseveran que “cada mes se contará de 30 días hábiles”³⁰. Sin embargo, en lo que respecta a reconocer el derecho al pago de vacaciones, el criterio sustentado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, es que el plazo para que opere la prescripción, es de tres meses contados a partir del cese de la relación laboral; en este plazo se incluyen los días inhábiles, conforme el Artículo 45 literal C de la Ley del Organismo Judicial, que establece que los meses y los años se regularán por el número de días que les corresponde según el calendario gregoriano.

Siendo que las vacaciones constituyen un derecho otorgado por la Ley de Servicio Civil, según su Artículo 61 numeral 2, al finalizar la relación laboral, los servidores públicos disponen de tres meses calendario para presentar la reclamación de su compensación, a fin de que se les reconozca el pago de las vacaciones que les hubieren quedado pendientes de disfrutar; antes de que opere la prescripción

A manera de ejemplo: Si un empleado público finaliza su relación laboral con el Estado a partir del 01 de enero, el último día para solicitar el pago de vacaciones pendientes de disfrutar, es el 31 de marzo del mismo año, y si éste fuese inhábil, el día hábil siguiente, como única excepción; aunque en esto, no existe criterio unificado entre los analistas y asesores del Departamento Jurídico de la OSEC.

El artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, reconoce el pago de vacaciones que hubieren quedado pendientes de disfrutar, por el máximo correspondiente a los dos últimos años; para la Onsec esto no significa que se debe tener por ampliado a dos años el plazo de la prescripción, aplicando para tal efecto, los tres meses según se explicó.

²⁹ Fernández Molina, Luis. **Ob. Cit;** págs. 272 y 273

³⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo;** pág. 376

CAPÍTULO II

2. El servicio civil en Guatemala. Órganos directores, su función e ingerencia con relación al pago de vacaciones

Nicolás Falcone, al respecto de los funcionarios públicos expone: “la función pública, como carga a la que está expuesto todo ciudadano, da lugar a una variedad del trabajo subordinado o, por lo menos, a una situación similar a la que encara el derecho del trabajo. Pero, en cambio, esa situación no se rige por este derecho sino por una rama especial del derecho público.

El titular de una función pública está sujeto a un orden estatutario; su vinculación con el Estado no es de origen contractual, o por lo menos no proviene de un contrato de trabajo. Está colocado en una situación jurídica objetiva regulada por un estatuto cuyas normas, totalmente impersonales, se modifican conforme lo requiera el servicio y no por el acuerdo de las partes.

Sin embargo, además de los funcionarios de autoridad, que son los que acabamos de mencionar, el Estado suele utilizar, en sus actividades secundarias, a personas cuyas tareas son similares a las que se prestan en las actividades privadas. Se ha pretendido que estos trabajadores, llamados funcionarios de gestión, cuyas tareas no están vinculadas a los fines esenciales del Estado, escapan las normas de derecho público que se aplican en general a los funcionarios de autoridad.

Conviene recordar que esta discriminación entre funcionarios de autoridad y de gestión no ha sido aceptada de un modo general por la doctrina, no obstante su utilidad y realismo, suele hacerse una excepción con los trabajadores manuales ocupados en actividades industriales o comerciales a cargo del Estado. Se entiende que en el caso de éstos existe una relación contractual y no estatutaria o que, cuando menos, se extiende o debe extenderse a estos trabajadores el imperio de la ley laboral.”³¹

³¹ Falcone, **Ob.Cit.**; volumen I; pág. 250

No puede negarse que a pesar de ser distinta la naturaleza de la relación jurídica existe, sin embargo, una profunda similitud desde el punto de vista de las condiciones sociales y económicas entre el funcionario público y el trabajador común, lo que ha llevado a dictar para los funcionarios estatutos casi iguales a las leyes de trabajo o inspirados en éstas, como puede verse analizando ambos regímenes, en donde es dable encontrar los mismos principios e institutos (vacaciones, limitación de la jornada, descanso semanal, retribuciones mínimas, etc.)

Según Krotoschin, citado por Falcone “la relación de poder entre el Estado y el funcionario es esencialmente distinta, a la relación de poder que existe entre el patrono particular y el trabajador dependiente. Se agrega que muchos funcionarios públicos son a su vez titulares de autoridad y poder. Su obligación de prestar servicios tiene, pues, un alcance diferente del que adquiere la misma obligación en el trabajador privado. Éste está obligado a prestar trabajo a algún particular. El empleado público tiene esta obligación frente a la colectividad, y del cumplimiento de esa obligación resultan también derechos y deberes frente a la colectividad. No trabaja para el Estado, sino que es el Estado.”³²

Hugo Haroldo Calderón Morales, define la relación funcional como: “El vínculo jurídico-laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo.

En esta relación funcional hay que tomar en cuenta los derechos y obligaciones de las partes que concurren a formar la relación funcional o servicio civil:

- a) Derechos del servidor público a que le paguen las remuneraciones y prestaciones a que legalmente tiene derecho y el derecho del Estado de exigir al funcionario a que ejerza las funciones a que por mandato legal está obligado; y
- b) Obligación del Estado a pagar las remuneraciones y prestaciones a que legalmente tiene derecho el servidor público y obligación del funcionario a ejercer las competencias y funciones que la ley le otorga y a que queda obligado.”³³

³² **Ibid**, pág. 251

³³ Calderón Morales, **Derecho administrativo I**, Pág. 140

2.1. Antecedentes y naturaleza jurídica del servicio civil.

Anteriormente a la constitución de 1945, la relación del Estado con los trabajadores se encontraba regulada por disposiciones contenidas en distintas leyes, sin que las mismas fueran recopiladas en forma coherente y con la sistemática necesaria, lo que a la postre generaba un desorden en su aplicación, motivado por el desconocimiento concreto de tales disposiciones.

Dentro del texto constitucional señalado al inicio, se contempló el principio de que la relación del Estado y sus trabajadores debía ser regulada por un estatuto especial.

No obstante lo anterior, no fue sino hasta el 29 de febrero de 1956 cuando por Decreto Presidencial No. 584 se aprobó el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, el cual contenía un conjunto de normas sustantivas pero que adolecía de insuficiencias para regular en su totalidad, un sistema técnico de administración de personal en el sector público, pero su importancia radica en que cumplió su objetivo como antecedente inmediato de la Ley de Servicio Civil.

“En el año de 1965 se consignó en la nueva Constitución de la República el mandato que en un plazo de dos años debía emitirse la Ley de Servicio Civil. Después de haberse analizado y desestimado varios proyectos presentados al Ejecutivo y al Congreso de la República, por Decreto No. 1748 de este último organismo, se promulgó la Ley de servicio Civil, el 10 de mayo de 1968 y entró en vigor el 01 de enero de 1969. A partir de la vigencia de esta ley, puede afirmarse que en Guatemala viene implantándose progresivamente un sistema técnico de administración de personal en sus áreas esenciales, dentro de los principios y estructura orgánica que la ley establece.

Posteriormente a la aprobación de la Ley de Servicio Civil, se han emitido una serie de normas legales que complementan y dan mayor aplicabilidad a los principios contenidos en la misma, a efecto de desarrollar las materias específicas de administración de personal, de acuerdo a las necesidades del sistema nacional, ajustándose a la dinámica administrativa del Sector Público.”³⁴

³⁴ Oficina Nacional de Servicio Civil; **La Administración y Función Pública en Guatemala**; págs. 23 y 24

Evolución del sistema de administración de personal previo a la emisión de la Ley de Servicio Civil

Desde los primeros años de vida independiente, se registraron algunos antecedentes generales, tendientes a regular en una forma empírica las relaciones del Estado con sus trabajadores, pero concretamente puede considerarse como punto de partida, la legislación emitida en los años 1944-1945 en la que como se indicó anteriormente, ya aparece esta materia regulada constitucionalmente.

Fue el 15 de febrero de 1955, cuando se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos, cuyo propósito fue iniciar los estudios para la adopción de los sistemas de personal en el gobierno, con miras a la emisión del estatuto del servidor público.

El 01 de mayo de 1957, ya vigente el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, se estableció el Departamento Nacional de Personal, del cual dependían 26 oficinas de personal de distintos ministerios de Estado.

El 15 de enero de 1958, esta dependencia fue sustituida por el Departamento de Servicio Civil, creado para elaborar los estudios necesarios para la adopción de un plan de clasificación de puestos, habiendo realizado una encuesta sobre administración de personal en todas las dependencias estatales y otros estudios tendientes a la organización de un sistema técnico de administración de recursos humanos; esta institución contó con el debido apoyo del Centro de Adiestramiento de Empleados Públicos, dirigido por la Administración de Cooperación Internacional ICA, y reforzado mediante el Convenio Cooperativo No. 59-6 del 2 de junio de 1959 a través del Centro para el Desarrollo de la Administración Pública CDAP.

El sistema de servicio civil en Guatemala, se implantó atendiendo la necesidad de resolver mediante un marco legal específico, la problemática afrontada dentro del sector público, en cuanto a la administración de sus recursos humanos.

Previo a la emisión de la Ley de Servicio Civil, el servidor público no contaba con reglamentación que le garantizara un mínimo de derechos y regulara sus relaciones con el Estado y garantizara a su vez, una mejor prestación de los servicios públicos en beneficio de la colectividad.

Se padecía dentro del servicio público en general, una desorganización administrativa en lo referente al sistema de ingreso al servicio, y una falta de sistematización en las acciones de personal y régimen de retiro, los cuales se fundamentan en decisiones subjetivas impregnadas de favoritismo político o conveniencias personales y no con criterios técnicos, jurídicamente respaldados.

Se carecía de un fundamento legal, sistemáticamente estructurado, que normara los tipos de servicio, la clasificación de puestos y la administración de salarios, los derechos, obligaciones, prohibiciones y responsabilidades de los servidores públicos y la forma de hacerlos efectivos.

En suma, todas las funciones que comprende la administración de personal dentro del servicio público, se realizaban en forma empírica y casuística, sin normas técnicas ni marco de legalidad definido.

Estas irregularidades obligaron a conformar el articulado de la Ley de Servicio Civil, con la finalidad de regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores a efecto de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

“La perspectiva definitiva para el establecimiento de un Sistema de Personal dentro del sector gubernamental se perfiló en el año de 1966, cuando con la vigencia de un nuevo orden constitucional se consignó dentro de la Constitución de la República entre otros, dos preceptos fundamentales para el efecto:

- Que las relaciones del Estado y sus trabajadores debían regirse por una ley específica, cuyo propósito sería garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador.

- Que la Ley de Servicio Civil debía emitirse en un plazo de dos años contados a partir de la vigencia de la Constitución.

En cumplimiento de tales preceptos constitucionales y como producto de la labor desarrollada por una comisión paritaria específica integrada por representantes de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, se promulgó el 10 de mayo de 1968 la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República, que entró en vigor el 01 de enero de 1969. Esta Ley además de contener los fundamentos y principios filosóficos del sistema, así como las normas básicas para su aplicación, creó las estructuras técnico-administrativas, fundamentales para su operación.”³⁵

Naturaleza jurídica del servicio civil

En cuanto a la naturaleza jurídica de la relación funcional (servicio civil) no existe un criterio universal entre los diferentes autores. Prevalecen dos teorías: la teoría del derecho privado y la teoría del derecho público.

Los que se inclinan por la teoría del derecho privado sostienen que para ambas partes (Estado y empleado) se exige la capacidad y el consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas. Uno (persona individual) se obliga a proporcionar sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que el otro otorga (el Estado). En consecuencia, estamos frente a un contrato de locación de obra o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

Esta teoría es criticada porque el régimen, en que el Estado interviene por principio, es el de derecho público y porque los empleados y funcionarios públicos son titulares de diversas esferas de la competencia en las que se dividen las atribuciones de la administración pública. Por lo que no se puede encajar la relación funcional, en los moldes del derecho civil tradicional.

³⁵ **Ibíd**; pág. 25

La teoría que afirma que la naturaleza jurídica del servicio civil es de derecho público, se sustenta en que la función administrativa debe adaptarse a la exigencia que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para la satisfacción del interés general. Como las normas que están inspiradas en tales exigencias son normas de derecho público, también de derecho público tendrán que ser las relaciones que constituyen la función pública.

En el tercer considerando de la Ley de Servicio Civil se establece que los objetivos y principios de dicha ley deben ser: afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponda igual salario; estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la Administración Pública mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal de los respectivos nombramientos, ascensos y despidos; propiciar que la Administración Pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, manteniendo estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país; y en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales.

A decir de Nicolás Falcone, “no puede negarse que a pesar de ser distinta la naturaleza de la relación jurídica entre los servidores públicos y los trabajadores comunes, la similitud desde el punto de vista de las condiciones sociales y económicas, y los estatutos dictados para aquellos, son casi iguales a las leyes del trabajo o inspirados en éstas, en donde es dable encontrar los mismos principios e institutos (vacaciones limitación de la jornada, descanso semanal, retribuciones mínimas, etc.)”³⁶

Es importante destacar que si bien es cierto, la administración pública tiene como objetivo fundamental garantizar a la nación la operación eficiente de los servicios públicos, la ley identifica como **trabajadores** al personal al servicio de aquella, reconociendo la

³⁶ Falcone, **Ob.cit.** volumen. I. Pág. 250

naturaleza especial del servicio público, enmarcándolo dentro de la legislación social de Guatemala.

Asimismo, el Artículo 1 de la Ley de Servicio Civil establece que esta ley es de orden público...en consecuencia, al respecto de la naturaleza jurídica del servicio civil, nos inclinamos a favor de la corriente publicista.

2.2. Ámbito de aplicación de la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República

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

De conformidad con el Artículo 2 de la Ley de Servicio Civil, “El propósito general de esta ley es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo. Y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

Cobertura del régimen

“En Guatemala el Sector Público se integra genéricamente por las siguientes Instituciones:

- Organismo Legislativo
- Organismo Judicial
- Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República y sus dependencias adscritas, incluyendo Secretarías, Ministerios de Estado y Entidades Descentralizadas y Autónomas)
- Órganos de Control Político (Procuraduría de los Derechos Humanos y Tribunal Supremo Electoral).

- Órganos de Control Jurídico-Administrativo (Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Contraloría General de Cuentas, Instituto de la Defensa Pública Penal, Procuraduría General de la Nación, Registro General de la Propiedad).
- Municipalidades de la República

“La cobertura Institucional del **régimen de servicio civil** en Guatemala no comprende todas las Instituciones mencionadas anteriormente e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente, por las siguientes precisiones:

El Organismo Legislativo y el Organismo Judicial poseen sus respectivas Leyes de Servicio Civil y sus reglamentos. Estos Organismos no tienen subordinación alguna con el Ejecutivo a excepción del Régimen de Pensiones que administra ONSEC y está regulado por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

En las dependencias del **Organismo Ejecutivo** es donde precisamente se aplica la Ley de Servicio Civil, con las observaciones que a continuación se indican:

La Presidencia de la República se integra por 26 dependencias, entre las cuales figuran Secretarías, Fondos, y Unidades Administrativas diversas. Entre su personal dispone del que la Ley califica como del Servicio por Oposición y por lo mismo sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; al contrario también cuenta con personal denominado Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. Por lo tanto la cobertura del Régimen de Servicio Civil para la Presidencia de la República es parcial, en lo que sí participa la ONSEC como administradora del Régimen es en la autorización de puestos y asignación de salarios.

En el caso de los **ministerios de Estado**, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil y en los que ésta determina, las relaciones del Estado como empleador y los trabajadores, la cobertura es parcial. Tal es el caso de las siguientes situaciones: El personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** es ajeno totalmente de dicha Ley; se rige exclusivamente por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, emitida en 1990.

En el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores** la Ley de Servicio Civil, rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, vigente desde 1963. Empero, la ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos.

En el **Ministerio de Gobernación** el ámbito de cobertura se extiende básicamente a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior se rige por los reglamentos respectivos; sin embargo la Onsec conoce lo relativo al pago de prestaciones laborales al finalizar la relación laboral de los miembros de la Policía Nacional Civil y aplica para ello, la Ley de Servicio Civil, únicamente.

En cuanto al **Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes** su personal catalogado como docente atiende las disposiciones establecidas por la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, en vigor desde 1961; la Ley de Servicio Civil, únicamente opera para su personal no docente.

Respecto a los **otros ministerios** la cobertura de la Ley es total, siendo éstos: Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Finanzas Públicas; Energía y Minas; y Ambiente y Recursos Naturales; pero la mayoría cuenta además, con pacto colectivo de condiciones de trabajo.

En **entidades descentralizadas**, sea éstas autónomas o no, el Régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, en tanto que muchas cuentan con sus propias leyes que rigen la administración de su personal.”³⁷

Entidades cubiertas por la Ley De Servicio Civil

- Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX)
- Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala (CNPAG)

³⁷ Oficina Nacional de Servicio Civil, **Régimen de Servicio Civil**;
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/cobertura%20del%20regimen.php>

- Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB)
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nacional de Cooperativas (INACCOOP)
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola parcialmente (INDECA)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Oficina Administradora del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (OAPPEM)
- Zona Libre de Industria de Comercio (ZOLIC)
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA)

2.3. Órganos directores del régimen de servicio civil

La dirección suprema del servicio civil en Guatemala, la tiene el Presidente de la República, quien es la autoridad máxima, de conformidad con lo que establece el Artículo 8 de la Ley de Servicio Civil.

Los Órganos superiores encargados de la aplicación de la Ley de Servicio Civil en Guatemala, son:

- La Junta Nacional de Servicio Civil, y
- La Oficina Nacional de Servicio Civil

2.3.1. Oficina Nacional de Servicio Civil

La Oficina Nacional de Servicio Civil, de conformidad con lo que establece el Decreto Número 1748 del Congreso de la República, es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil. Debe estar integrada por un Director y Subdirector y por el demás personal indispensable para su funcionamiento y ejecutividad en todo el territorio de la república.

Tiene como objetivo principal velar por la correcta aplicación del Régimen de Servicio Civil, organizándolo mediante un sistema de administración de personal eficiente

al servicio de la Administración Pública, de acuerdo a los principios que señala la ley citada.

Objetivos institucionales

- “Garantizar a la Nación la eficiencia en la operación de la función pública por medio de la aplicación de la Ley de Servicio Civil y otras leyes relacionadas, que fortalezcan el desarrollo de un Estado moderno y eficiente.
- Regular las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores como medio eficaz, para el fortalecimiento y progreso de la administración pública, además de garantizar a los servidores públicos con transparencia el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones.
- Dotar de personal idóneo a la administración pública, con el propósito de garantizar la prestación oportuna de los servicios con eficacia, eficiencia, transparencia, honradez y responsabilidad.
- Proporcionar a las instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo, el instrumental técnico-legal con el fin de administrar adecuadamente el recurso humano al servicio del Estado en aras del bien común y el desarrollo integral de la población guatemalteca.
- Proporcionar a la población civil trabajadora del Estado y a sus familiares, los beneficios económicos que les corresponden conforme lo establece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento.
- Gestionar ante las instancias correspondientes, la aprobación de la nueva Ley de Servicio Civil y su reglamento para establecer la carrera administrativa del servidor público, en donde se ingrese por capacidad, por competencia y no por amistad, para despolitizar el sistema.

- Realizar gestiones para lograr el financiamiento para la modernización del sistema de cómputo, con tecnología de reciente introducción en el mercado para prestar servicios de máxima calidad y establecer controles efectivos en la ejecución de todas las acciones.³⁸

Funciones generales

- “Administrar y ejecutar las políticas de administración de personal que emanan 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, que responda a la organización, naturaleza, objetivos y funciones de las dependencias e instituciones.
- Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando técnicas evaluativos que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan a puestos en la Administración Pública.
- Asesorar a las 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.

³⁸ Oficina Nacional de Servicio Civil. **Objetivos Institucionales;**
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/objetivos.php>

- Administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro, o de sus beneficiarios, conforme la ley.”³⁹

Estructura organizacional

“Por medio del Acuerdo Gubernativo No. 691-95 de fecha 12 de diciembre de 1995, se aprobó la reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la cual quedó organizada de la siguiente forma:

- Dirección
- Sub-Dirección
- Departamentos Administración Interna.
- Asuntos Jurídico – Laborales.
- Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorias Administrativas.
- Registros y Verificación de Acciones de Recursos Humanos.
- Normas y Selección de Recursos Humanos.
- Previsión Civil.
- Desarrollo Institucional” ⁴⁰

En el Acuerdo Gubernativo No.217-95 de fecha 17 de mayo de 1995, se instituyeron las unidades de Administración Financiera –UDAF-y Auditoría Interna –UDAI- en las entidades del Sector Público no Financiero y para atender los términos del mismo, se emitieron los Acuerdos de Dirección números D-97-0047 y D-98-006 con la finalidad de establecer dentro de la estructura administrativa de la ONSEC, las unidades mencionadas, las que para el ejercicio de sus funciones dependen directamente de la Dirección y tienen el mismo nivel jerárquico de Departamento, quienes además de las funciones que les señala la Ley, tienen las que les sean asignadas dentro su estructura organizacional.

³⁹Oficina Nacional de Servicio Civil; **Funciones generales;**
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/funciones.php>

⁴⁰ Oficina Nacional de Servicio Civil; **Estructura organizacional;**
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/estructura.php>

Asimismo, a través del Acuerdo de Dirección No. D-2005-016 del 12 de mayo de 2005, la Unidad de Cómputo fue trasladada del Departamento de Desarrollo Institucional como dependencia adscrita a la Dirección de ONSEC.

Dirección. Es el Órgano Administrativo de mayor jerarquía encargado de velar por la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil, su reglamento y demás disposiciones legales referidas a la Administración de Recursos Humanos; asimismo de la Ley de Clases Pasivas del Estado y su reglamento. Organiza, dirige y administra las actividades técnicas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil. Realiza además las funciones que al respecto le asigne el Presidente de la República, quien es su máxima autoridad.

Subdirección. Auxilia a la Dirección en la coordinación y administración de las actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina. Desempeña las funciones que le sean asignadas por el Director (a), sustituyéndolo en caso de ausencia temporal.

Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas. Su función principal consiste en administrar el plan de clasificación de puestos y remuneraciones aplicable a los servidores públicos de las dependencias del Gobierno Central y entidades descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias en materia de Administración de Personal.

Sus funciones más relevantes son: creación y reasignación de puestos, cambio de especialidad, traslados presupuestarios, asignación de complemento salarial, asignación de bonos monetarios, supresión y reprogramación de puestos y política salarial.

Departamento de Normas y Selección de Recursos Humanos. Es el encargado de evaluar a los candidatos a ocupar puestos dentro de la Administración Pública y de elaborar y administrar los instrumentos técnico-administrativos con sus procedimientos para facilitar la aplicación de las normas fundamentales contenidas en la leyes vigentes, para la adecuada selección del recurso humano al servicio de la Administración Pública. Adicionalmente, administra el Banco de Recursos Humanos del Estado.

Departamento de Registro y Verificación de Acciones de Recursos Humanos.

Certifica nombramientos y avala las acciones de personal del Organismo Ejecutivo (nombramientos, permutas, traslados, ascensos, becas, licencias, primer ingreso, entre otros) mediante la adecuada aplicación de las normas legales. Emite certificaciones de tiempo de servicio a trabajadores o extrabajadores del Estado cubiertos por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales.

Su función principal es reconocer el derecho de pago de prestaciones laborales a los ex-servidores públicos; por tanto, dictamina sobre solicitudes de prestaciones laborales de los trabajadores que han cesado en sus funciones por destitución o por renuncia; emite opinión jurídica sobre la procedencia del pago de prestaciones post-mortem, a solicitud de los beneficiarios de servidores públicos que fallecieron; asimismo elabora las resoluciones a las solicitudes de rehabilitación de ex – servidores que fueron destituidos con causa justificada. Da trámite a los recursos de apelación y solicitudes de reinstalación, pago de salarios dejados de percibir y pago de indemnización.

Participa en la elaboración de proyectos de leyes, reglamentos y acuerdos gubernativos propuestos por las autoridades de la Oficina, revisa reglamentos de personal, resuelve recursos de reposición, elabora contratos administrativos internos, defiende a la Oficina ante el órgano jurisdiccional. Actúa como órgano consultivo y asesor jurídico-laboral de las instituciones sujetas al Régimen de Servicio Civil.

Departamento de Previsión Civil.

Administra el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado; registra, tramita y autoriza las pensiones que con base a la Ley de Clases Pasivas civiles del Estado y su reglamento, que solicitan los trabajadores, ex – trabajadores del Estado o sus familiares, dándoles especial atención a los casos de viudez, orfandad e invalidez. Autoriza las contribuciones voluntarias al citado Régimen que solicitan los trabajadores y ex - trabajadores del Estado, presta asesoría a las instituciones y dependencias públicas en materia de Clases Pasivas.

Departamento de Desarrollo Institucional. Es el encargado de brindar apoyo técnico-profesional a la Oficina Nacional de Servicio Civil y a las instituciones de la Administración Pública, en las áreas de capacitación, informática, planificación desarrollo y evaluación de programas y proyectos, organización y métodos, relaciones públicas, información documental, actualización de publicaciones, cooperación técnica internacional y actividades censales, entre otras. Adicionalmente es el encargado de administrar el recurso humano que labora en la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Departamento de Administración Interna. Brinda apoyo logístico a los departamentos y unidades que integran la ONSEC; atiende requisiciones de compras y entrega de materiales y suministros, mantenimiento a las instalaciones, carpintería, electricidad, plomería, herrería entre otros. Verifica que los contratos de arrendamiento y mantenimiento de equipo se encuentren vigentes, para que se dé soporte a los departamentos y unidades de la ONSEC, de acuerdo a sus necesidades. Como un beneficio para los trabajadores de la ONSEC, tiene a su cargo la clínica médica y odontológica.

Unidad de Auditoría Interna. Evalúa el Sistema Integrado de Administración Financiera, así como los controles internos para determinar si se están logrando los resultados o beneficios deseados que fueron establecidos al momento de fijarse los objetivos y metas institucionales.

Unidad de Administración Financiera. Ejecuta y controla el presupuesto general de gastos de la ONSEC, para el adecuado desarrollo de los programas y proyectos institucionales a través del Sistema de Administración Financiera. Administra el uso eficaz y eficiente de los recursos asignados a la institución, por medio de procedimientos financiero-contables tendientes a optimizar la gestión pública; opera la nómina de sueldos.

Unidad de Cómputo. Es la encargada de brindar apoyo técnico en áreas de análisis, diseño y programación de sistemas informáticos y soporte técnico que permita la optimización de los recursos tecnológicos, facilitando la prestación de los servicios que brinda la Oficina y dirigiendo las actividades de operación y administración del sistema informático de la ONSEC.

2.3.2. Junta Nacional de Servicio Civil

Por disposición legal, La Junta Nacional de Servicio Civil, es el otro órgano encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil. Es un órgano colegiado, integrado por tres miembros titulares y dos suplentes designados por el Presidente de la República para un período de tres años. En su primera sesión, los titulares elegirán entre ellos al Presidente de la Junta y a los vocales primero y segundo de la misma.

El Presidente es el representante legal de la Junta, dirige toda actividad técnica y administrativa de la misma, tiene asignadas las siguientes funciones:

- Ser el órgano de comunicación de la Junta Nacional de Servicio Civil con las distintas autoridades estatales;
- Distribuir el trabajo equitativamente entre los tres integrantes para los efectos de la elaboración de ponencias y dictámenes;
- Convocar y presidir las sesiones y audiencias;
- Tramitar hasta el estado de resolver, los expedientes que se sigan ante la Junta;
- Excusarse en los asuntos en que tenga impedimento legal para conocer;
- Abstenerse de anticipar opinión sobre los asuntos sometidos a su conocimiento;
- Dar posesión de sus cargos al secretario de la Junta y al personal subalterno de la misma;

La Secretaría se integra con un secretario y el personal indispensable para su funcionamiento administrativo, nombrados por la Junta Nacional de Servicio Civil.

El Secretario es responsable ante la Junta del cumplimiento de sus funciones, es el jefe de personal administrativo y el órgano de comunicación de la Junta con las personas interesadas en los asuntos que ante la misma se tramiten.

Deberes y atribuciones

Conforme lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley de Servicio Civil, son deberes y atribuciones de la Junta Nacional de Servicio Civil:

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

2.4. Formas de establecer relación laboral en la administración pública

De conformidad con el Artículo cuatro de la Ley de Servicio Civil, “se considera servidor público la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.”

El Acuerdo Gubernativo 197-2004, Normas de Ética del Organismo Ejecutivo, da las siguientes definiciones para los servidores públicos:

- a) **Servidor Público:** Funcionarios, empleados públicos y asesores en general que trabajan en y para el Organismo Ejecutivo, el cual se integra de conformidad con lo

estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo.

- b) Funcionario Público:** Quien por disposición de la ley, por elección popular o legítimo nombramiento ejerce cargo o autoridad, calidad y dirección o representación de carácter oficial en el Organismo Ejecutivo.
- c) Empleado Público:** Quien sin facultades legales de propia determinación, realiza o ejecuta lo que se le ordena o manda o, de acuerdo a dicha subordinación, desempeña labores o funciones públicas en el Organismo Ejecutivo.
- d) Asesor:** Quien por virtud de un contrato, presta determinados servicios acorde a su conocimiento y experiencia en determinada rama técnica o profesional en el Organismo Ejecutivo.

En Guatemala, las formas o sistemas de ingreso, para establecer relación laboral con la administración pública son: por elección, por nombramiento; y por contrato.

Ingreso por elección:

En este sistema de ingreso los funcionarios públicos son elegidos por sufragio, conforme a la normativa electoral que corresponda. Algunos ejemplos de funcionarios por elección son el Presidente y Vicepresidente de la República, los Alcaldes Municipales y los miembros del Concejo Municipal, los Diputados del Congreso de la República, el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, etc.

Ingreso por nombramiento:

Este ocurre cuando el superior jerárquico del órgano administrativo tiene la facultad de nombrar a sus subordinados.

Dentro de este sistema se da la siguiente clasificación del servicio:

- a) **Servicio exento:** Aquellos puestos cuyas funciones son consideradas de confianza y que son de libre nombramiento y remoción.

- b) **Servicio sin oposición:** Aquellos puestos para los cuales no se requiere que los candidatos a ocuparlos se sometan al proceso de selección, establecido para los puestos del servicio por oposición.

- c) **Servicio por oposición:** Está compuesto por todos aquellos puestos que para su nombramiento, deben satisfacerse las calidades y requisitos que establece la ley y están sujetos a las disposiciones de la misma.

Ingreso por contrato

“Esta relación se da cuando las personas ingresan a la Administración Pública por medio de un contrato por tiempo determinado o para realizar trabajos o tareas específicas. Dentro del Organismo Ejecutivo existen varios tipos de contratos que establecen un vínculo entre el órgano administrativo y el servidor; sin embargo se considera que hay una relación laboral siempre que exista la dependencia continuada y la dirección inmediata de la propia Administración y a cambio de esa prestación se perciba un salario.”⁴¹

Generalmente se da para las consultorías, también existen contratos para personal que ocupa puestos de dirección en donde se les otorga representatividad de la institución, normalmente estos puestos son creados de año con año, son considerados de confianza y les son aplicables las normas que rigen el servicio exento, especialmente lo relativo a la contratación y remoción.

Cabe destacar que las personas contratadas para prestar servicios técnicos y profesionales de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado, (renglones presupuestarios 029, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188 y 189) no se les reconoce la calidad e servidores públicos y así lo establece el último párrafo del Artículo uno del

⁴¹ Calvillo Porras, Telma Eleonora, **Inadecuada aplicación del contrato de servicios técnico profesionales, conforme a la Ley de Contrataciones del Estado**, bajo el renglón 029; pág.19

Reglamento de la Ley de Servicio Civil: “No se considerarán funcionarios o empleados públicos, los que únicamente son retribuidos por el sistema de dietas, pues las mismas no constituyen salario, ni aquellos que son retribuidos con honorarios por prestar servicios técnicos o profesionales conforme la Ley de Contrataciones del Estado.”

2.4.1. Derechos y obligaciones de los servidores públicos

El Artículo 61 numeral dos de la Ley de Servicio Civil, establece que los servidores públicos en los servicios por oposición gozan, de los derechos establecidos en la constitución, en el texto de esta ley 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;
2. A gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles, después de cada año de servicios continuos.

Las vacaciones no son acumulables; deben gozarse en periodos continuos y no son compensables en dinero, salvo que se hubiere adquirido el derecho y no se hubiere disfrutado al cesar la relación de trabajo por cualquier causa;

3. Treinta días a los servidores públicos expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales, los que serán enumerados para ese efecto en el reglamento respectivo;
4. A licencias con o sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras causas, de conformidad con el reglamento respectivo;
5. A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios;
6. A recibir en la primera quincena del mes de diciembre de cada año un aguinaldo en efectivo, que se liquidará de conformidad con la ley y los reglamentos respectivos;

7. 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 alcanzaren a un año, a la parte proporcional al tiempo trabajado. Su importe se debe calcular conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos seis meses, a partir de la fecha de supresión del puesto. Este derecho en ningún caso excederá de cinco sueldos.

El pago de la indemnización se hará en mensualidades sucesivas, a partir de la supresión del puesto y hasta completar la cantidad que corresponda. Es entendido que si en razón del derecho preferente contemplado en el artículo 46 de esta ley, el servidor despedido reingresare al servicio público con un salario igual o superior al que devengaba, el pago de la indemnización será suspendido a partir de la fecha de toma de posesión del nuevo cargo. Si el salario fuere inferior, se continuará el pago de la indemnización por el término necesario para cubrir la diferencia en el número de meses al cual se tiene derecho de indemnización.

Quedan excluidos de este derecho los servidores públicos que puedan acogerse a la pensión o jubilación, pero disfrutarán de la expresada indemnización hasta que se emita el acuerdo de pensión o jubilación correspondiente. Las entidades encargadas de esos trámites, quedan en la obligación de resolverlos en un término máximo de cuatro meses;

8. A gozar del régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos, de conformidad con la ley respectiva;
9. A recibir un subsidio familiar cuando las condiciones fiscales lo permitan de conformidad con la ley respectiva;
10. Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y/o sueldo, mediante la comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de esta ley;
11. A un salario justo que le permita una existencia decorosa, de acuerdo a las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad personal; y,

12. Derecho a descanso forzoso de treinta días antes del parto y cuarenta y cinco días después, con goce de salario.

El Artículo 61 numeral 2 de la Ley de Servicio Civil, establece el disfrute de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles después de cada año de servicios continuos, igual derecho tendrán los servidores que presten sus servicios por el sistema de planillas, de conformidad con lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Sin embargo, existen en la Administración Pública, varias excepciones a la regla general, tales como las siguientes:

Vacaciones para servidores públicos expuestos a riesgos a contraer enfermedades profesionales.

Quienes estén expuestos a contraer enfermedad profesional, tienen derecho a gozar de treinta días hábiles de vacaciones, previo el procedimiento establecido en el Acuerdo 841-89 de fecha 6 de noviembre de 1989.

El Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 841-89 indica que “por enfermedad profesional debe entenderse el daño psíquico o físico que obedece a criterios progresivos muchas veces irreversible causado por el ejercicio habitual directo del trabajo de una persona.”

Para que el trabajador adquiriera el derecho a gozar de este beneficio, el referido acuerdo, en su Artículo 4 establece el siguiente procedimiento:

- a) El trabajador que se considere con derecho a disfrutar de treinta (30) días hábiles de vacaciones, por estar expuesto a riesgo que cause enfermedad profesional, hará la solicitud al jefe inmediato, indicando en la misma la descripción de las funciones que realice; el jefe inmediato precalificará la solicitud bajo su responsabilidad y la remitirá con su opinión a la Unidad de Personal de la Institución, dentro de los tres días siguientes.

- b) La Unidad de Personal de la Institución, remitirá el expediente a la dependencia de Salud más próxima, la cual deberá emitir el dictamen debidamente avalado por Médico competente dentro de un término de diez días, haciendo constar su opinión respecto a si el trabajador está expuesto o no al riesgo que causa enfermedad profesional.
- c) En caso de ser favorable el dictamen, la entidad nominadora o el jefe de la dependencia donde ejecuta su actividad el trabajador, lo notificará al requirente y a la Oficina Nacional de Servicio Civil dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para su inscripción en los registros respectivos, quedando el trabajador beneficiado automáticamente con el derecho de gozar del período relacionado.
- d) En caso de ser desfavorable el dictamen, el solicitante tiene el derecho a impugnarlo dentro de cinco días, contados a partir del momento de la notificación ante la autoridad nominadora o jefe de la dependencia donde el trabajador presta sus servicios; pudiendo presentar las pruebas que considere pertinentes. La entidad nominadora resolverá en forma definitiva, dentro del término de diez días.

El Artículo 5 del Acuerdo Gubernativo 841-89 establece que el derecho de disfrutar de treinta días hábiles de vacaciones tiene carácter de excepción, por lo que la sola posesión de un título de puesto de cualquiera de las series que conforman el plan de clasificación de puestos, no da derecho al goce de los treinta días hábiles de vacaciones, ya que para su otorgamiento deben cumplirse con los requisitos establecidos...

Vacaciones para el personal docente del magisterio nacional

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo No. 534 de fecha 07 de noviembre de 1963, el personal docente del Magisterio Nacional, con excepción del personal docente de establecimientos de enseñanza especial, podrá disfrutar los meses de noviembre y diciembre como período de vacaciones, facultando al Ministerio de Educación para utilizar los servicios del personal docente durante el mes de noviembre, cuando necesite integrar comisiones especiales o desarrollar programas de perfeccionamiento docente y extensión cultural.

Vacaciones para el personal de la Policía Nacional Civil

De conformidad con el Artículo cinco del Acuerdo Ministerial No. 301-97 de fecha 16 de septiembre de 1997, emitido por el Ministro de Gobernación, que contiene el Régimen de vacaciones, permisos y descansos de la Policía Nacional Civil; las vacaciones ordinarias se conceden anualmente durante el período de vacaciones comprendido del 01 de febrero de cada año al 31 de enero del año siguiente y consisten en 30 días calendario.

Al personal que ingrese a la institución, les serán computadas sus vacaciones del primer período vacacional, en forma proporcional, tomando como base la fecha de su ingreso y la fecha de la finalización del citado período vacacional.

Vacaciones para el personal de centros asistenciales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

En virtud de ser un personal evidentemente expuesto a contraer enfermedades en el trabajo, sobretodo de carácter infecto-contagioso, el personal de salud que presta sus servicios en centros de atención directa a pacientes (hospitales, centros y puestos de salud, clínicas periféricas, maternidades cantorales, etc.) goza de 30 días hábiles de vacaciones, sin necesidad de seguir el procedimiento establecido en el Acuerdo Gubernativo 841-89. Este Derecho se otorga por costumbre en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y es reclamado como derecho adquirido por los trabajadores de los centros asistenciales anteriormente indicados.

Obligaciones de los servidores públicos

El Artículo 64 de la Ley de Servicio Civil establece: “Además de las que determinen las leyes y reglamentos, son deberes de los servidores públicos:

1. Jurar, acatar y defender la Constitución de la República;
2. Cumplir y velar porque se cumpla la presente ley y sus reglamentos;

3. Acatar las órdenes 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 la responsabilidad que les corresponde por las acciones de sus subordinados;
4. 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 o instrucciones especiales, se requiera reserva.
5. Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar de su apariencia personal y tramitar con prontitud, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia;
6. Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la Administración Pública;
7. Asistir con puntualidad a sus labores;
8. Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones;
9. Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la Administración Pública en general;
10. Atender los requerimientos y presentar los documentos e informaciones que la Junta o la Oficina Nacional de Servicio Civil les solicite, para los efectos de esta ley.”

2.5. Finalización de la relación de trabajo en la administración pública y procedencia del pago de prestaciones laborales

La finalización de la relación laboral en la administración pública puede darse a nuestro criterio únicamente por tres causas:

Finalización por renuncia:

Cuando el servidor decide voluntariamente, poner fin a su relación laboral. La renuncia debe presentarse ante la autoridad nominadora por conducto de su jefe inmediato, por lo menos con 15 días de anticipación.

En este modo de finalización de la relación laboral, incluimos el cese por jubilación y por invalidez absoluta, en virtud que cuando ya se ha cumplido el tiempo de servicio y la

edad requerida para acogerse al régimen de clases pasivas, el servidor público debe presentar su renuncia por tal motivo; igualmente sucede cuando el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social lo declara en estado de invalidez total.

Finalización por despido

- a) Con causa justificada y sin responsabilidad para el Estado. Cuando el servidor incurrió en causal de despido debidamente comprobada y una vez agotado el procedimiento establecido en la ley.

- b) Sin causa justificada: Cuando la autoridad nominadora unilateralmente, sin que el servidor haya incurrido en causal de despido, decide separarlo del cargo, ya sea por reorganización administrativa, por supresión del puesto o simplemente “por convenir a los intereses de la institución”.

Vale hacer la acotación, que la Ley de Servicio Civil no hace referencia al despido indirecto. Si un servidor público considera que se han dado los presupuestos legales para darse por despedido en forma indirecta, debe proceder conforme las estipulaciones del Código de Trabajo y obtener del órgano jurisdiccional competente, la declaratoria en ese sentido. Estos casos casi no concurren en la Administración Pública.

Finalización por fallecimiento

Cuando estado en el servicio activo, sobreviene la muerte del servidor. En este caso son los familiares de éste los que tienen derecho a reclamar el pago de los salarios y prestaciones que quedaron pendientes al servidor, además del derecho al pago de la prestación póstuma y de gastos de funerales. Sobre el particular, no entraremos en detalle, por no ser objeto del presente trabajo de investigación.

Al momento del cese de la relación laboral de un servidor público, por cualquier causa, el Estado está obligado a pagarle las prestaciones laborales que le hubieren quedado pendientes. Estas son: vacaciones, aguinaldo (Artículo 61 numerales 2 y 6, respectivamente de la Ley de Servicio Civil) bono vacacional (Artículos 1, 2 y 3 del

Acuerdo Gubernativo 642-89), bonificación anual para los trabajadores del sector privado y público (Artículos 1, 2 y 3 del Decreto 42-92 del Congreso de la República), bono por antigüedad (Artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Gubernativo 838-92) y demás bonos que el servidor tenga asignados, ya sea por producto de la negociación colectiva o porque estén instituidos en la dependencia donde laboraba.

Dichas prestaciones deben pagarse en forma total o proporcional, según las fechas de inicio y cese de la relación laboral. En caso de despido injustificado, el Estado, además, tiene la obligación de pagar una indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados, sin exceder del monto de diez salarios, de conformidad con lo que establece el Artículo 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Los diez salarios son superados en varias instituciones, por pacto colectivo de condiciones de trabajo.

Pese a que estas prestaciones son de carácter irrenunciables, por regla general, no son pagadas de oficio, debe mediar solicitud escrita del ex-servidor ante la autoridad nominadora por medio de las unidades de recursos humanos de cada entidad. Sobre la procedencia del pago de indemnización, compete resolver a la Junta Nacional de Servicio Civil al igual que el pago de salarios pendientes o dejados de percibir.

2.6. Proceso de desconcentración para reconocer el pago de vacaciones pendientes de disfrutar, a los servidores públicos sujetos al régimen de servicio civil

Previo a conocer el proceso de desconcentración que está realizando la Oficina Nacional de Servicio Civil, es importante referirnos a algunos aspectos doctrinarios relacionados con este sistema de organización de la administración Pública:

2.6.1 Desconcentración administrativa:

“Es la atribución de competencias o de funciones administrativas a una organización subordinada. Esta atribución debe estar prevista en la ley en forma exclusiva

y permanente, a efecto que la organización desconcentrada, tome decisiones en forma definitiva en toda clase de asuntos a su cargo.”⁴²

Para el Profesor Godínez Bolaños, citado por Hugo Calderón, la desconcentración administrativa es “un sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuestos que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen.”⁴³

Explicación de los principales elementos de la definición:

El Licenciado Jorge Mario Castillo González, ofrece la siguiente explicación a los elementos de la definición propuesta: “**Organización subordinada:** significa que la desconcentración tiene lugar dentro de la jerarquía, o sea que mantiene la independencia entre la organización superior y la organización subordinada (desconcentrada). En un ministerio de Estado (organización superior) la desconcentración se atribuye a una dirección ministerial (organización subordinada), por ejemplo. **Prevista en la ley:** significa que la desconcentración no será ordenada por la organización superior sino por la ley. La desconcentración requiere fundamento legal. **En forma exclusiva y permanente.** “Forma exclusiva”, significa que la organización desconcentrada es la única autorizada para ejercitar en toda la administración pública, las competencias o las funciones administrativas atribuidas. “Forma permanente”, significa que las competencias o las funciones se ejercerán por tiempo indefinido, mientras dure la autorización legal. **Decisiones en forma definitiva:** significa que la organización desconcentrada, sin previa consulta con la organización superior, resolverá cuanto asunto conozca por su competencia. El funcionario a cargo de una organización desconcentrada, objetivamente es un ejecutivo y un tomador de decisiones, sin previa aprobación o sin previo visto

⁴² Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**; pág. 165

⁴³ Calderón Morales, **Ob.Cit**; pág. 123

bueno. A las organizaciones que no forman parte de la jerarquía se les puede dotar de desconcentración, pero a riesgo de hacer confusa a la estructura del Ejecutivo. La organización desconcentrada recibe las competencias o funciones administrativas y la facultad de tomar decisiones definitivas. No recibe el mando y la jerarquía. Ambos se quedan en la organización superior.”⁴⁴

Criterios sobre la finalidad de la desconcentración en el campo administrativo

La doctrina administrativa entre otros contempla como criterios sobre la finalidad de la desconcentración los siguientes:

Criterio de la mínima descentralización. Considera que la desconcentración es una etapa intermedia entre la centralización y la descentralización, orientada hacia esta última, por lo tanto, se tendrá como una “mínima descentralización”.

Criterio atenuante de la administración. Considera que la desconcentración es una atenuante de la centralización y el paso obligado hacia la descentralización. Por lo tanto no puede prescindirse de la misma.

Criterio técnico organizativo. Considera que la desconcentración es una técnica o medio de organización. Por lo tanto se aplica tanto a la centralización como a la descentralización.

Criterio jurídico. Considera que la desconcentración es un fenómeno que distribuye competencias y que no puede existir organización administrativa sin desconcentración.

Dromi considera que la desconcentración puede darse en un régimen centralizado o un régimen descentralizado, debido a que la administración moderna necesita descongestionar mediante el traspaso de competencias del superior al subordinado. Además, ubica la desconcentración entre las *tipologías de transferencia de competencia*, que él mismo clasifica en: desconcentración, delegación, avocación, sustitución y suplencia.

⁴⁴ Castillo González. **Ob. Cit**; pag. 165

La desconcentración hay que verla como una técnica para gobernar o administrar dentro de la descentralización y se da en la centralización si en este sistema se toma la decisión de descentralizar actividades y decisiones. En todas las organizaciones centralizadas, dado que no puede existir la centralización absoluta, existe inicialmente delegación y avocación, luego existirá desconcentración si la intención es profundizar la descentralización, y finalmente existirá autonomía si la intención es alcanzar la máxima descentralización. Todo depende de la intención política o de la decisión política de los dirigentes de las organizaciones públicas.

Las organizaciones que pueden ser desconcentradas son aquéllas que en la jerarquía ocupan grados intermedios o medios, como sucede con las direcciones de los ministerios de Estado. Los alcances de la desconcentración hay que ubicarlos en su justa dimensión con el objeto de no atribuir lo que no corresponden. En primer término y esto es importante, la desconcentración significa el traslado de la decisión definitiva de una organización superior a una organización subordinada, en la cual, un funcionario de alta gerencia estará facultado para actuar y resolver sin previa consulta y bajo su responsabilidad. En segundo término, las decisiones que tome el funcionario no estarán sujetas a visto bueno, previo o posterior. El superior supervisará en el sentido de comprobar que el trabajo se está ejecutando, que la calidad del trabajo es aceptable y que el trabajo se ajusta a la legalidad. Supervisar no equivale a revisar de manera que la desconcentración no autoriza a confirmar, aprobar, reformar, revocar o invalidar las actividades o decisiones de la organización desconcentrada. En consecuencia, las actividades y decisiones de la organización desconcentrada son definitivas. Si no hay impugnación o recurso, quedan firmes y agota el procedimiento administrativo, el cual, queda terminado. Contra las decisiones de la organización desconcentrada, no procede apelación o recurso de apelación. Si procediera este recurso, obligaría al superior a conocer y a revisar. Ya se hizo ver que el superior no está autorizado para revisar. Contra las decisiones de la organización desconcentrada, caben los recursos o impugnaciones que la misma organización resolverá, o en su caso, procede la demanda en los tribunales de justicia.

Una organización ajena a la organización superior y a la organización desconcentrada puede, empero, dar su visto bueno a las actividades o decisiones de la organización desconcentrada, en situaciones previstas en la Constitución o en la ley. Tal es el caso de la Procuraduría General de la Nación (organización ajena) que ejerce control de la legalidad, la Contraloría General de Cuentas (organización ajena) que fiscaliza la inversión de recursos, o la Procuraduría de Derechos Humanos (organización ajena) que supervisa las actividades de la administración pública. Estos controles no equivalen a interferencia directa en el trabajo y en la toma de decisiones, tal como correspondería al superior jerárquico por medio de órdenes. El superior se limita a formular sugerencias y nada más. La organización desconcentrada no tiene personalidad jurídica propia. Si fuera necesario, actúa con la personalidad jurídica de la organización superior a la cual pertenece; y en último caso, con personalidad jurídica del Estado. Estas implicaciones dependen de la legislación local.

La desconcentración ofrece ciertas ventajas en la administración, entre las que encontramos las siguientes:

- 1. Racionalizar y dinamizar la organización.** La desconcentración es la respuesta a la necesidad de dividir el trabajo, repartiendo competencias o funciones entre la mayor cantidad posible de organizaciones subordinadas medias, en la centralización y en la descentralización, con el objeto de multiplicar la toma de decisiones. La desconcentración, racionaliza si produce mayor división del trabajo y la organización ya no depende de un superior, exclusivamente; y dinamiza, si produce no uno sino varios ejecutivos capacitados para tomar decisiones.
- 2. Especializar organizaciones.** La desconcentración se justifica en el caso que la organización desconcentrada persiga determinados objetivos o metas, como por ejemplo, la administración de un impuesto o la administración de los centros de salud, lo que significa para la organización desconcentrada, realizar un trabajo especial no general, que exige profesionalización y tecnificación.
- 3. Promover confianza en la administración.** La desconcentración produce relación directa entre los jefes de las organizaciones y los particulares o administrados. En

consecuencia, los jefes pueden conocer de cerca los problemas, las inquietudes, las inconformidades o las aspiraciones de los particulares que se relacionan directamente con la organización desconcentrada. Por tales razones, la desconcentración promueve confianza en la administración pública e influye para ofrecer una administración flexible y efectiva.

2.6.2. Desconcentración del trámite para el pago de vacaciones no gozadas por los servidores públicos

El Acuerdo Gubernativo 185-2008, publicado en el Diario de Centro América el 08 de julio de 2008 y vigente a partir del 09 del mismo mes y año, contiene las normas para regular la aplicación de la política que, en materia de recursos humanos se debe implementar en la administración pública, dicho acuerdo, confiere a la Oficina Nacional de Servicio Civil el rol de ente normativo y fiscalizador de tales políticas y la designa como la entidad responsable de diseñar normas, procedimientos e instrumentos generales que permitan la operacionalización de las mismas; mientras que, las autoridades nominadoras de los ministerios, secretarías, dependencias e instituciones del Organismo Ejecutivo y entidades descentralizadas o autónomas que se rigen por la Ley de Servicio Civil, están obligadas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones que se emitan para el efecto.

El Artículo ocho del citado acuerdo gubernativo, establece: “La Oficina Nacional de Servicio Civil, debe iniciar el proceso de desconcentración de determinadas funciones hacia los Ministerios, Secretarías y Dependencias del Organismo Ejecutivo, asumiendo el nuevo rol de ente normativo y fiscalizador de tales acciones. Para el efecto, en las Instituciones del Gobierno Central, deben estar funcionando las unidades tipo de recursos humanos con los criterios y técnicas previamente establecidas.”

En cumplimiento de dicha disposición, la Oficina Nacional de Servicio Civil, mediante resolución No. D-2008-1190 de fecha, 23 de septiembre de 2008, resuelve desconcentrar a partir del 01 de octubre de 2008, los procesos relativos al pago de prestaciones laborales por cese de la relación de trabajo, incluidas las vacaciones.

Asimismo el Artículo dos de la referida resolución, ordena al Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de dicha Oficina, “efectuar las diligencias que permitan la observancia y cumplimiento de la presente disposición”.

2.6.3. Órgano competente para reconocer el pago de las vacaciones no disfrutadas por los servidores públicos

Al finalizar la relación laboral de un servidor público, el ente responsable de pronunciarse respecto al pago de las vacaciones que le hayan quedado pendientes de disfrutar, era la Oficina Nacional de Servicio Civil, a través del Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales. Para tal efecto se emitía un dictamen indicando si procedía o no el pago de las mismas y el período al que correspondían. Esto se determinaba tomando como base la fecha de inicio y cese de la relación laboral y las últimas vacaciones gozadas por el ex-servidor.

Como lo expusimos en el punto anterior, con la vigencia del Acuerdo Gubernativo 185-2008, actualmente a la Oficina Nacional de Servicio Civil únicamente le compete normar y fiscalizar lo relativo al pago de las vacaciones que corresponden a los servidores públicos que han finalizado su relación de trabajo, siendo las autoridades nominadoras, las directamente responsables de dar cumplimiento a lo normado.

Sin embargo, pudimos establecer que al mes de junio de 2009, la Oficina Nacional de Servicio Civil, no cuenta aún con manuales, normativos ni instrumentos que orienten de manera uniforme a todas las dependencias administrativas obligadas por el referido acuerdo, respecto del procedimiento a seguir para el pago de las prestaciones laborales, incluidas la vacaciones.

En tanto no se cuente con tales instrumentos, se ve vulnerado el principio de igualdad para los empleados públicos, toda vez que al estar desconcentrado el procedimiento, cada institución aplicará el que considere oportuno, además de la normativa que crea pertinente.

En cuanto a las vacaciones, creemos que este problema se verá agudizado, porque existe confusión entre las unidades de recursos humanos de algunas dependencias administrativas y más aún entre los empleados, en virtud que no saben con exactitud si gozan vacaciones por período (año laborado según fecha de inicio) o por año calendario.

Por norma general, los servidores públicos gozan de sus vacaciones en los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año; y si el trabajador no ha cumplido el año de servicios continuos deberá gozarlas en forma proporcional al tiempo laborado. De esta manera, cada período vacacional se otorga por año calendario (del 01 de enero al 31 de diciembre) y no por año laborado. Esto no cumple con la finalidad de las vacaciones, puesto que durante todo el año están ingresando nuevos trabajadores al servicio público; si alguien toma posesión en el mes de octubre, es presumible que en el mes de enero del año próximo (que sería el mes más distante) aún no ha sufrido mayor desgaste por el trabajo efectuado, desvirtuándose de esta manera la esencia del instituto.

Sin embargo como excepción se permite el disfrute en meses distintos a aquellos trabajadores que presten servicios públicos esenciales, tales como: servicios médicos y hospitalarios, centros y puestos de salud, servicios de aeronavegación, servicios de seguridad, correos y telégrafos, recaudación de impuestos, arbitrios y tasas; así como otros que por la naturaleza de sus funciones no pueden interrumpirse.

Basados en esta excepción son muchos los casos en que en una misma dependencia algunos trabajadores gozan sus vacaciones por año y otros por períodos, generando descontrol en los registros, en detrimento ya sea de la propia administración o de los derechos del trabajador.

Recordemos que el pago de vacaciones es la excepción y no la regla, en consecuencia para determinar el monto a pagar por ese concepto, es importantísimo conocer con exactitud los días o períodos que al ex-servidor le quedaron pendientes, razón por la cual se debe establecer un estricto sistema de registro de vacaciones otorgadas a cada servidor.

La ausencia de intervención directa de la ONSEC, que actualmente se está dando en el proceso de pago de prestaciones laborales, sitúa al ex-servidor público en situación de vulnerabilidad en ese sentido, que puede ocurrir desde el retardo en la resolución respectiva, hasta el no reconocimiento de todas las prestaciones que le corresponden, situación que para muchos ex - trabajadores pasa inadvertido y algunos, por desconocimiento, no solicitan la intervención de la misma o no plantean su inconformidad, a través del recurso de apelación.

2.6.4. Procedimiento administrativo y legislación aplicada para declarar la procedencia del pago de vacaciones, pendientes al cese de la relación laboral.

Según el Maestro Jorge Mario Castillo González, “en la administración pública guatemalteca se utiliza en forma muy confusa los términos proceso y procedimiento. El proceso administrativo es la manera sistemática de hacer las cosas. Es sistemática, porque funcionarios y empleados se dedican a ejecutar ciertas actividades relacionadas entre sí con el fin de alcanzar sus metas y objetivos... Es correcto decir proceso y procedimiento administrativo, siempre que se hace referencia por igual a un trámite administrativo ante autoridades administrativas, no judiciales... proceso administrativo de contenido jurídico será aquel que resuelva determinada controversia, aplicando los principios y reglas del procedimiento administrativo. El procedimiento existe para resolver problemas planteados por medio de peticiones e impugnaciones. Todo procedimiento administrativo se inicia por petición o por requerimiento.”⁴⁵

Como dijimos en el apartado correspondiente el Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil, era el responsable de declarar la procedencia del pago de prestaciones laborales de los empleados públicos que han cesado su relación de trabajo incluyendo las vacaciones. Para tal efecto se aplicaba el siguiente procedimiento:

1. "El interesado presenta su solicitud en recepción (ventanilla) del Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales.

⁴⁵ Castillo González. **Ob.Cit**; pág. 354 y 355

2. Encargada de recepción recibe la solicitud, la registra en el sistema informático y le asigna número de expediente.
3. Encargada de recepción traslada la solicitud a la Secretaría del Departamento, para elaboración de providencia solicitando información laboral del interesado con su documentación de soporte, a la dependencia donde prestó sus servicios el ex-servidor.
4. La secretaria remite la providencia, a la entidad correspondiente.
5. La entidad responsable remite la información y documentación solicitada. Recepción en ventanilla.
6. Solicitud e información proporcionada, se traslada a la Jefatura del Departamento, para la asignación del analista responsable de trabajarlo.
7. Traslado del expediente al analista designado.
8. El analista revisa y analiza la información y documentación del expediente.
9. Si la información y documentación presentada es suficiente, el analista procede a elaborar dictamen, pronunciándose sobre la procedencia o improcedencia de las prestaciones laborales solicitadas.

Si la información y documentación presentada no es suficiente para emitir opinión, se elabora nueva providencia otorgando un plazo prudencial, para que la dependencia responsable, complete y remita nuevamente la información y documentación requerida.

- a. Traslada el expediente y providencia elaborada a la secretaría del Departamento para asignación del revisor.
 - b. Se asigna revisor, quien una vez revisado el documento elaborado, lo traslada a recepción, para envío del requerimiento.
 - c. La dependencia responsable completa la información y documentación requerida. Se repite el procedimiento desde el paso 7.
10. El analista elabora el dictamen correspondiente y traslada el expediente a la Jefatura, para asignación del revisor-asesor.
 11. La Jefatura asigna revisor-asesor y le traslada el expediente.
 12. El revisor-asesor estudia el expediente, si el dictamen fue emitido conforme a derecho, el revisor-asesor firma y traslada el expediente a la Jefatura para aprobación.

- a. Si el revisor-asesor considera que deben hacerse enmiendas en el dictamen elaborado por el analista, le devuelve el expediente para reanálisis y corrección.
 - b. El analista hace las correcciones pertinentes y devuelve el expediente al revisor-asesor. Se regresa al paso 12.
13. El Jefe del Departamento aprueba el dictamen elaborado, firma el mismo y traslada el expediente a recepción para envío y archivo de copias.
14. Recepción remite el dictamen y expediente respectivo a la Junta Nacional de Servicio Civil (en caso de que se haya pedido el pago de indemnización) y/o a la dependencia responsable de efectuar los pagos reconocidos en el dictamen.
15. Archivo de las copias del documento elaborado.

Es importante señalar que cada paso que se realiza dentro del procedimiento, se registra electrónicamente en el sistema informático (file master), para facilitar el acceso a la información y estado del trámite efectuado.

16. La autoridad nominadora de la dependencia administrativa responsable, emite resolución ordenando el pago de las prestaciones laborales reconocidas en el dictamen y se efectúa el pago respectivo.⁴⁶

En cuanto a la normativa aplicada para reconocer el pago de vacaciones, la práctica institucional en la Onsec, se limita a considerar el Artículo 61 numeral 2 de la Ley de Servicio Civil que establece que todo servidor público tiene derecho a “gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles, después de cada año de servicios continuos.”; y los Artículos 51 y 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, que establecen:

“Los servidores públicos del Organismo Ejecutivo que tengan un año de servicios continuos, disfrutarán sus vacaciones entre los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año. Los servidores públicos que no tengan un año de servicios continuos gozarán de vacaciones proporcionales al tiempo laborado, dentro de los meses señalados.”

⁴⁶ El Procedimiento administrativo descrito, fue obtenido por observación y referencia directa del desempeño en la práctica institucional del Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

“Las vacaciones no son acumulables, deberán gozarse en los meses consignados en el artículo anterior y no son compensables en dinero, salvo que no se hubieren disfrutado total o parcialmente al cesar la relación de trabajo por cualquier causa, en cuyo caso, sólo se reconocerá hasta un máximo de dos años. Para el efecto, la Autoridad Nominadora de acuerdo a las necesidades del servicio y de conformidad a la programación de vacaciones respectiva, velará porque bajo su responsabilidad los trabajadores no pierdan ese derecho por acumulación.”

CAPÍTULO III

3. Derecho al pago de vacaciones de los servidores públicos sujetos al régimen del servicio civil

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 102 establece los derechos mínimos de la legislación del trabajo, dentro de los cuales, la literal i) reconoce el “Derecho del trabajador a quince días hábiles de vacaciones anuales pagadas después de cada año de servicios continuos, a excepción de los trabajadores de empresas agropecuarias, quienes tendrán derecho a diez días hábiles. Las vacaciones deberán ser efectivas y no podrá el empleador compensar este derecho en forma distinta, salvo cuando ya adquirido cesare la relación de trabajo”.

El Artículo 130 del Código de Trabajo, establece que “todo trabajador sin excepción, tiene derecho a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio de un mismo patrono”; y el Artículo 136 del citado cuerpo legal indica que “los trabajadores deben gozar sin interrupciones de su período de vacaciones y sólo están obligados a dividirlos en dos partes como máximo, cuando se trate de labores de índole especial que no permitan una ausencia muy prolongada.

Los trabajadores deben de gozar sin interrupciones de su período de vacaciones. Las vacaciones no son acumulables de año en año con el objeto de disfrutar posteriormente de un período de descanso mayor, pero el trabajador a la terminación del contrato puede reclamar la compensación en efectivo de las que se le hayan omitido correspondientes a los cinco últimos años.”

La Ley de Servicio Civil en su Artículo 61 numeral 2, reconoce el derecho de los servidores públicos, a gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles, después de cada año de servicios continuos. El Artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, establece que las vacaciones no son acumulables y no son compensables en dinero, salvo que no se hubieren

disfrutado total o parcialmente al cesar la relación de trabajo por cualquier causa, en cuyo caso, sólo se reconocerá hasta un máximo de dos años.

De lo anterior concluimos entonces, que como a todo trabajador, al servidor público únicamente se le deben compensar en dinero las vacaciones cuando concurren dos presupuestos básicos:

1. Que haya finalizado su relación laboral, y
2. Que al momento del cese, no las haya gozado total o parcialmente.

Como lo hemos estudiado, el fundamento de las vacaciones es el descanso efectivo después de cada año de servicios ininterrumpidos, considerando que en ese tiempo ha ocurrido cierto desgaste para el trabajador que es necesario compensar. El Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, claramente indica que “las vacaciones no son acumulables...”

“La acumulación no es aconsejable, pues aunque tendría como supuesta ventaja el hecho de que el trabajador pueda disfrutar de un descanso mayor y dentro de él, dedicarse más ampliamente a la distracción, integración y recreación familiar, el fin teleológico de las vacaciones, no es que el trabajador descansa después de dos o tres años de servicios continuos, sino después de cada año de servicios laborados en esa forma. Si se permitiera la acumulación, lo que verdaderamente se acumularía en perjuicio del trabajador, es la fatiga y el desgaste físico generado por el trabajo en períodos de tiempo más largos.”⁴⁷

En la administración pública guatemalteca, principalmente en las instituciones que prestan servicios esenciales, tales como salud y seguridad, ha sido regla general, la escasez de personal para cubrir la demanda de los servicios. Por esa razón es muy común que los trabajadores no gocen de sus vacaciones en su oportunidad y acumulen más de un período.

La necesidad en el servicio, es la única razón por la que se puede negar al servidor público el disfrute de las vacaciones cuando le corresponden; pero es responsabilidad de

⁴⁷ Franco López. **Ob, Cit**; pág. 412

la autoridad nominadora velar porque los trabajadores no pierdan ese derecho por acumulación, toda vez que el máximo que se le reconocerá al finalizar la relación laboral, es de dos años.

La pérdida del derecho a vacaciones por acumulación, según el criterio sustentado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, ocurre por dos circunstancias. En primer lugar cuando se acumulan las mismas por más de dos períodos consecutivos; y en segundo lugar, cuando se autoriza al servidor el disfrute de un período de vacaciones posterior al o los que tenía pendientes. A manera de ejemplo, supongamos que un trabajador tiene pendientes de disfrutar las vacaciones correspondientes a los años 2006 y 2007; en el año 2008 solicita ante su superior jerárquico el disfrute de sus vacaciones, aquél le autoriza y le notifica las fechas que comprenderá su descanso, indicándole que las mismas son las que corresponden al año 2008. En este caso el trabajador automáticamente pierde por acumulación, las vacaciones correspondientes a los años 2006 y 2007.

3.1. Diferencias legales respecto al pago de vacaciones de los servidores públicos y los trabajadores del sector privado. Resultados obtenidos en la investigación de campo.

El instituto de las vacaciones, es uno de los derechos fundamentales reconocidos a todos los trabajadores, sin excepción; la diferencia normativa, a este respecto, entre un régimen y otro (público y privado) carece de fundamento y justificación, por su implicación en la vulneración y violación del principio de igualdad consagrado en el Artículo 4º de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Además de la duración del período del descanso anual (15 días para los trabajadores del sector privado, 20 días para los empleados públicos) y su remuneración por anticipado, existen dos diferencias legales de suma importancia y que fueron objeto de la presente investigación. La primera relacionada con el plazo de la prescripción para reclamar su pago; y la segunda, con el máximo de períodos no disfrutados que se compensarán al trabajador al finalizar la relación laboral.

Para ello se realizó la revisión y análisis de los dictámenes emitidos por la Oficina Nacional de Servicio Civil, utilizándose como muestra el total de emitidos en el primer trimestre de los años 2006 y 2007.

3.1.1. Prescripción

En el año 2006, el Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil, emitió 5168 dictámenes; de los cuales 4235 se relacionaban con el pago de prestaciones laborales (incluyendo las vacaciones), 351 dictámenes relativos al pago de prestaciones post-mortem y 582 a la asignación del bono por antigüedad, según el Acuerdo Gubernativo 838-92.

De enero a marzo de 2006, (período utilizado como muestra del año 2006 en la presente investigación), se emitió un total de 1010 dictámenes relacionados con el pago de prestaciones laborales, de los cuales en 104 de los casos, (equivalente al 10.29%) se dictaminó improcedente el pago de vacaciones por prescripción, según puede observarse en el anexo II.

Esta situación persiste en el tiempo; en el año 2007, el Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil, emitió 5029 dictámenes; de los cuales 4314 se relacionaban con el pago de prestaciones laborales, incluyendo las vacaciones; 278 dictámenes relativos al pago de prestaciones post-mortem y 437 a la asignación del bono por antigüedad, según el Acuerdo Gubernativo 838-92.

De la muestra seleccionada, que corresponde al total de dictámenes emitidos en el primer trimestre del año, de los 939 dictámenes relacionados con el pago de prestaciones laborales, en 51 de los casos (equivalente al 5.43%) se dictaminó improcedente el pago de vacaciones por prescripción.

En el total de los casos, en ambos años, el fundamento legal aplicado fue el artículo 87 de la Ley de Servicio Civil, que regula la prescripción de manera general, es decir, que se computaron tres meses calendario a partir del cese de la relación de trabajo, para aplicarla.

En este sentido, resulta evidente la vulneración del derecho a vacaciones de los servidores públicos, ya que de los 104 casos ocurridos, según muestra correspondiente al año 2006, solamente en uno de ellos fue presentada la solicitud después de dos años de concluida su relación laboral; en consecuencia, 103 ex-servidores públicos no habrían perdido este derecho, si se hubiere tenido por ampliado a dos años el plazo de la prescripción, en virtud del Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, que estipula el pago máximo de dos años; y ninguno de ellos habría perdido su derecho, de haberse observado el Artículo 264 del Código de Trabajo, que amplía dicho término a cinco años. Ahora bien, en el año 2007 el 100% de las solicitudes fue presentada antes de transcurridos los dos años del cese de la relación laboral.

Si bien es cierto nadie puede alegar ignorancia de la ley; el desconocimiento de la misma, constituye la causa más frecuente de la presentación extemporánea de la solicitud. La mayoría de ex – servidores espera que el pago les sea efectuado de oficio (situación que no ocurre en la Administración Pública); al transcurrir algún tiempo sin que el mismo se haga efectivo, formalizan su requerimiento, el que muchas veces está fuera del tiempo que prevé la ley.

Es interesante el hecho de que en el año 2006, el 86.45% de los casos se concentra en las entidades que prestan los servicios esenciales de educación, salud y seguridad, siendo su distribución porcentual la siguiente: 31.73% en el Ministerio de Educación, 35.58% en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y 19.23% en la Dirección General de la Policía Nacional Civil. El 13.46% restante se distribuye entre las siguientes dependencias administrativas: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Economía; Consejo Nacional de Áreas Protegidas; Secretaría de Bienestar Social y Secretaría de Obras Sociales del Presidente de la República y Dirección General del Sistema Penitenciario.

El fenómeno persiste en el año 2007, donde el 84.30% de los casos se concentra en las dependencias que prestan los servicios esenciales de educación, salud y seguridad, cuya distribución porcentual es la siguiente: 39.22% en el Ministerio de Educación, 27.45% en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y 17.65% en la Dirección

General de la Policía Nacional Civil. El 15.68% restante se distribuye entre las siguientes dependencias administrativas: Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Contraloría General de Cuentas y Dirección General del Sistema Penitenciario.

3.1.2. Compensación

Como nos referimos en su oportunidad, la compensación en efectivo de las vacaciones, únicamente procede cuando al trabajador le hubieren quedado pendientes de disfrutar al finalizar la relación laboral, o cuando el cese ocurre antes de cumplir el año de servicios continuos.

En el segundo párrafo del numeral 2 del Artículo 61, del citado cuerpo legal se establece que las vacaciones no son compensables en dinero, salvo que se hubiere adquirido el derecho y no se hubieren disfrutado al cesar la relación de trabajo por cualquier causa. Es importante destacar que la Ley, no hace referencia al máximo de períodos que deben compensarse, por lo que se entiende que se deben pagar todas las vacaciones que no se hubieren gozado. Sin embargo el reglamento restringe de manera significativa ese derecho al establecer en su Artículo 52 que el máximo a compensarse es de dos años.

Fundamentada en el Artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial que establece que “Las disposiciones especiales de las leyes, prevalecen sobre las disposiciones generales de la misma o de otras leyes”, La Oficina Nacional de Servicio Civil, únicamente aplica la Ley de Servicio Civil y su reglamento, al pronunciarse sobre el particular.

Esto se constató en la investigación de campo realizada que arrojó los siguientes resultados: en el 100% de los casos, el pago máximo de vacaciones no gozadas, reconocido por la Oficina Nacional de Servicio Civil, fue de dos años. En el año 2006 del total de 1010 dictámenes de prestaciones laborales, en 48 casos se dictaminó improcedente el pago de vacaciones por acumulación (equivalente al 4.75%), y en el 2007, la cifra fue de 41 casos (equivalente al 4.36%).

El fundamento legal aplicado, fue el artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil.

De los casos analizados en el año 2006 únicamente 12 ex – servidores acumularon cinco o más períodos de vacaciones, mientras que el año 2007, esta cifra se elevó a 19 casos. En consecuencia podemos afirmar que perdieron su compensación en efectivo, correspondiente a tres períodos. En los casos restantes, nadie debió perder dicho pago, si la Oficina Nacional de Servicio Civil en observancia del principio indubio pro-operario, hubiera aplicado el Artículo 136 del Código de Trabajo, (norma más favorable al trabajador). El anexo II nos ilustra en qué medida fue afectado el patrimonio de los ex – servidores públicos, por vacaciones no reconocidas.

Según los resultados obtenidos en la investigación de campo, es notoria la discrepancia entre la normativa constitucional y legal con la reglamentaria, que en la práctica institucional es la que se aplica, violando los principios de igualdad y de tutelaridad derecho del trabajo

3.2. Violación al principio de igualdad jurídica

El Diccionario de la Real Academia, en su novena acepción define el término principio como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” y principio de derecho, como “norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.”

Manuel Ossorio expresa que “la ley escrita no puede abarcar todas las posibilidades o eventos que en la vida se presentan. De ahí que, en la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, se adviertan lagunas legales que dejan al juzgador en la necesidad de acudir a otras fuentes para resolver el litigio sometido a su jurisdicción; ya que no cabe abstenerse de pronunciar un fallo a pretexto del silencio de la ley. A falta de un precepto expresamente aplicable habrá de valerse de la analogía y a falta de ésta, serán de aplicación los principios generales del Derecho.”⁴⁸

⁴⁸ Ossorio; **Ob. Cit**; págs. 608 y 609

La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 4º regula el principio de libertad e igualdad, estableciendo que en Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos; ello obliga a ofrecer un mismo tratamiento normativo a todos los supuestos que reúnan condiciones fácticas semejantes, en virtud de la universalidad de la ley.

Es de aceptación general que el principio de igualdad ante la ley es esencial para consolidar el Estado de Derecho y los regímenes democráticos.

Según lo expone Karla Pérez Portilla, “**igualdad** además de un juicio valorativo, es un principio porque marca el criterio que rige la conducta a seguir en determinadas situaciones y permea al ordenamiento jurídico en su conjunto cuando unifica a los sujetos en la titularidad de aquellos derechos que –en cuanto reconocidos y garantizados a todos y en igual medida- son llamados “universales” o “fundamentales”. La igualdad jurídica es, entonces un principio normativo sobre la forma universal de los derechos que se han convenido sean fundamentales: del derecho a la vida a los derechos de libertad y de los derechos políticos a los sociales. En suma, la igualdad jurídica no será otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los derechos fundamentales.”⁴⁹

De hecho, según afirma el Licenciado César Landelino Franco López, “el objeto de la tutelaridad entendida como aquel principio que se presenta mediante la inserción de ciertas y determinadas disposiciones en las leyes de trabajo, que buscan otorgar una protección jurídica preferente al trabajador, como parte más débil de la relación laboral, es precisamente el de fortalecer el principio de igualdad.”⁵⁰

Lo que para Karla Pérez Portilla significa una dimensión más en la evolución del principio de igualdad, porque se dilucida la insuficiencia de la igualdad en la aplicación del derecho. Ahora también, supone la posibilidad de que el legislador introduzca en el contenido de la norma, diferencias de trato cuando con ellas se alcance una igualdad en los hechos. La imposición de llevar la igualdad al contenido de la ley, dirigida al

⁴⁹ Pérez Portilla, **Principio de igualdad: alcances y perspectivas**; pág. 15

⁵⁰ Franco López, **Ob. Cit**; pág. 91

legislador, se realiza de la única manera en que se puede realizar: recogiendo el principio de igualdad en las Constituciones y estableciendo un control de constitucionalidad.⁵¹

El derecho al pago de vacaciones al finalizar la relación laboral, tiene tratamiento diferente en la legislación. La ley del Servicio Civil y su reglamento, establece el pago máximo de dos períodos de vacaciones cuando hayan quedado pendientes de disfrutar, prescribiendo el derecho a reclamar dicho pago, a los tres meses. Por su parte el Código de Trabajo a través de las reformas incorporadas a través del Decreto 64-92 del Congreso de la República, otorga a los trabajadores, el derecho a reclamar la compensación en efectivo de las vacaciones que se le hayan omitido correspondientes a los últimos cinco años, ampliando también a ese tiempo, el plazo de la prescripción. Al no haber uniformidad en la regulación del derecho a vacaciones, se ve vulnerado el principio de igualdad considerado en el ordenamiento jurídico como valor supremo y garantizado en el artículo 4 de la Constitución Política de la República que establece que “En Guatemala todos los seres humanos son libres en dignidad y derechos”.. y el mismo se violenta cuando para reconocer el pago de las mismas a los servidores públicos que han cesado en su relación de trabajo, se aplica únicamente lo preceptuado en la Ley de Servicio Civil y su reglamento, como estatuto especial que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

3.3. Interpretación del derecho al pago de vacaciones al concluir la relación laboral

Las normas jurídicas se aplican e interpretan de acuerdo con el principio de jerarquía, que establece que las normas de rango inferior no pueden contradecir las de rango superior. A la hora de aplicar e interpretar correctamente las normas de carácter laboral se han de tener en cuenta los principios propios del Derecho del Trabajo, tales como el principio de norma mínima, principio de norma más favorable, principio de irrenunciabilidad de derechos, principio de condición más beneficiosa y principio in dubio pro operario.

Principio de norma mínima. Significa que las normas de rango superior establecen el contenido mínimo de la norma que sigue, estableciendo unas condiciones de trabajo

⁵¹ Pérez Portilla, **Ob. Cit**; pág. 87

inderogables en perjuicio del trabajador. Por tanto, las normas laborales de inferior rango pueden establecer mejores condiciones de trabajo que la norma superior, pero nunca disminuirlas.

Principio de norma más favorable. Cuando existan dos o más normas, cualquiera que sea su rango, aplicables a un caso concreto, se aplicará la que, apreciada en su conjunto, sea más favorable para el trabajador. La norma en cuestión se aplicará en su totalidad, es decir, no se puede tomar lo más favorable de una norma y rechazar lo adverso.

Principio de irrenunciabilidad de derechos. Los trabajadores no pueden renunciar a los derechos que tengan reconocidos en las normas legales y en los convenios o pactos colectivos.

Principio de condición más beneficiosa. si una norma laboral establece condiciones peores a las contenidas en los contratos, prevalecerán las condiciones más beneficiosas que se fijaron anteriormente.

Principio in dubio pro operario. Este principio significa, en caso de duda sobre la aplicación de la norma, se interpretarán de la forma que resulte más beneficiosa para el trabajador.

El principio de jerarquía se concreta en el Derecho del Trabajo a través del principio de norma mínima y el principio de norma más favorable, es decir, el principio de jerarquía no se vulnera si se aplica una norma de rango inferior, siempre que establezca condiciones más favorables para el trabajador que la norma de rango superior.

Dentro de los principios generales que orientan la legislación laboral guatemalteca, están el de tutelaridad de los derechos de los trabajadores y el de irrenunciabilidad de los mismos, considerándoseles un mínimo de garantías susceptibles de ser mejoradas, los trabajadores no pueden renunciar a los derechos que tengan reconocidos en las normas legales y en los convenios colectivos; por ejemplo, no pueden renunciar a las vacaciones retribuidas, al salario, ni a los períodos de descanso. Tales principios toman fuerza legal desde la Constitución Política de la República, entre otros, en sus artículos 103 y 106.

Siendo la Constitución Política de la República de Guatemala, norma superior, a ella están sujetas todas las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos vigentes, declarando expresamente que son nulos ipso jure y no obligarán a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo.

En igual sentido, el Código de Trabajo en el Cuarto Considerando, literales a y b estipula que el derecho de trabajo es un derecho tutelar de los trabajadores, constituye un mínimum de garantías sociales, protectoras del trabajador, irrenunciables únicamente para éste y llamadas a desarrollarse posteriormente en forma dinámica, mediante la contratación individual o colectiva y, de manera muy especial, por medio de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. Asimismo, la Ley de Servicio Civil, en su Artículo 1 establece que esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado. Por consiguiente, son nulos ipso jure todos los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que la Constitución establece, de los que esta ley señala y de todos los adquiridos con anterioridad.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 102 literal i) establece el derecho del trabajador a 15 días hábiles anuales pagaderas al concluir cada año de servicios continuos, indicando que el empleador no podrá compensar este derecho en otra forma, salvo que ya adquirido cesare la relación del trabajo. La norma anterior constituye un derecho mínimo irrenunciable que ninguna otra disposición legal o reglamentaria puede tergiversar o disminuir.

Por otra parte, La Ley de Servicio Civil, en su Artículo 61 numeral 2) expresa que los servidores públicos, tienen derecho a gozar de un período anual de vacaciones remuneradas, que no son compensables en dinero, excepto que el derecho se hubiere

adquirido y hayan quedado pendientes de disfrutar al momento de la terminación de la relación de trabajo. Tal normativa es congruente con la norma constitucional citada; y en ambas disposiciones no se señala el máximo de vacaciones pendientes que debe pagarse al servidor público que ha cesado en sus funciones.

Estamos de acuerdo en que este derecho debe normarse estableciendo los límites para su ejercicio, y evitar cualquier un abuso por parte del trabajador de acumular los períodos vacacionales a fin de que se le compensen en dinero, tergiversando así su razón fundamental; pero dicha limitación debe ser armonizada con los principios que orientan el derecho del trabajo, la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados internacionales en materia laboral ratificados por Guatemala y las leyes de trabajo. En tal sentido, el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, al establecer que se compensará en dinero el máximo de dos años de vacaciones, si no se hubieren disfrutado, resulta evidentemente inconstitucional, porque disminuye y restringe los derechos reconocidos a favor de los trabajadores; en consecuencia, el órgano responsable de declarar el derecho, no debería observar tal disposición por ser nula ipso jure; debe aplicar supletoriamente, las normas que sobre el particular, establece el Código de Trabajo.

Al respecto de la interpretación legal con relación a las vacaciones de los servidores públicos, la Unidad de Abogacía Laboral, de La Procuraduría General de la Nación opinó que “si algún trabajador del Estado de Guatemala, no disfrutó de sus períodos vacacionales en su momento, al terminar su relación laboral le corresponde el pago de las mismas hasta un máximo de cinco años...”⁵²

En la referida unidad, se argumentó que como ente defensor de los intereses del Estado de Guatemala, en materia de trabajo, ha estado en contacto permanente con los Tribunales de Trabajo y Previsión Social y con las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, y por consiguiente con los criterios en que fundamentan sus sentencias. En cuanto al pago de los períodos de vacaciones no disfrutadas, han establecido que dichos órganos jurisdiccionales aplican la norma constitucional contemplada en el artículo 106, y el artículo 17 del Código de Trabajo, las cuales

⁵² Procuraduría General de la Nación, **Dictamen No. 001-2008 UAL/JIJCh**; 10 de enero de 2008

fundamentan el principio INDUBIO PRO OPERARIO, es decir que en caso de duda se aplica la norma que sea más favorable al trabajador, en consecuencia se aplica el artículo 136 del Código de Trabajo.

Asimismo indican que “en las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales en materia laboral, se aplica a los trabajadores del Estado de Guatemala, el Artículo 4º de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a que todos somos iguales en derechos y obligaciones, por lo que los juzgadores son del criterio que a los servidores públicos se les aplican las normas del Código de Trabajo, cuando éstas le son más favorables.”⁵³

Esto debe bastar a la Oficina Nacional de Servicio Civil, como respaldo válido para reconocer hasta cinco años de vacaciones, si al finalizar su relación laboral le hubieren quedado pendientes de disfrutar al ex–servidor, así como aplicar dicho plazo, para operar la prescripción.

⁵³ **Ibíd.**

CAPÍTULO IV

4. Propuesta de solución al problema de la discrepancia normativa respecto al pago de vacaciones

Las diferencias esenciales en la naturaleza de los servicios que prestan los empleados públicos y los trabajadores del sector privado, no justifica la diferencia en la regulación del derecho a vacaciones, toda vez que el fundamento de las mismas aplica de igual modo para ambos, la razón de ser de tal derecho no varía por el hecho de pertenecer el trabajador, a uno u otro sector; en consecuencia, resulta necesario e impostergable uniformar las disposiciones legales sobre el particular.

4.1. Conveniencia de uniformar las disposiciones legales respecto al pago de vacaciones

En virtud que por mandato constitucional, las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se rige por la Ley de Servicio Civil, resulta obligado reformar ésta, en el sentido que la normativa aplicable al derecho a vacaciones sea coincidente con los principios que inspiran el derecho laboral, equiparando sus preceptos con los contenidos en el Código de Trabajo, por ser más ventajosos para los trabajadores.

La Ley de Servicio Civil tiene ya 40 años de vigencia y durante la misma ha sufrido muy pocas reformas; ninguna, en lo que respecta al derecho de vacaciones. Después de 29 años, fue reglamentada a través del Acuerdo Gubernativo 18-98 y en el mismo, este derecho es restringido, en virtud que lejos de incluir las mejoras incorporadas al Código de Trabajo mediante Decreto 64-92 del Congreso de la República, limitó a dos años el máximo de vacaciones a compensarse, al finalizar la relación laboral.

“El día 29 de julio del año 2008, se firmó el Convenio para el establecimiento de la Mesa de Diálogo Permanente entre las Federaciones Sindicales FENASTEG, FENASSEP, MSEG, y FENASEP y representantes del Organismo Ejecutivo, con el objetivo de constituir un mecanismo de carácter permanente, en los aspectos que

correspondan para analizar, aprobar y desarrollar propuestas que permitan las reformas a la Ley de Servicio Civil, conflictos laborales, políticas salariales y otros temas afines.

El Convenio que en dicha ocasión se suscribió es de observancia obligatoria para las Autoridades Nominadoras de los Ministerios, Secretarías, Dependencias e Instituciones del Organismo Ejecutivo así como de las Entidades Descentralizadas y Autónomas del Estado que se rigen por la Ley de Servicio Civil. Dichas autoridades deben brindar el apoyo que sea necesario para el cumplimiento de dicho convenio.”⁵⁴

En función de ello, se elaboró una propuesta de reformas a la Ley de Servicio Civil, con la participación de organizaciones laborales del sector público y la Oficina Nacional de Servicio Civil, que aún no ha sido remitida como iniciativa al Congreso de la República. Esta propuesta de reforma, adiciona un tercer párrafo al numeral 2 del Artículo 61 de la Ley de Servicio Civil así: *Los servidores y funcionarios públicos deben gozar de su período de vacaciones sin interrupción y no son acumulables; sin embargo, tienen el derecho de reclamar la compensación en efectivo hasta un máximo de cinco (5) años de trabajo, cuando éstas no hayan sido gozadas en su oportunidad.*

Aprobada esta reforma se resuelve el problema de la diferencia normativa al respecto del pago de vacaciones pendientes de disfrutar al cese de la relación de trabajo, sin embargo la propuesta en mención, no hace ninguna referencia en cuanto al Artículo 87 que regula la prescripción, por tanto continuarán las discrepancias, derivadas de su aplicación.

Uniformar las disposiciones legales en materia laboral, sobre todo en cuanto a los derechos que son fundamentales de los trabajadores, es conveniente porque favorece el equilibrio social, coadyuva a consolidar el Estado de derecho y fortalece los procesos democráticos en el país.

4.1.1. Reforma del artículo 87 de la Ley de Servicio Civil

En lo relacionado a la prescripción del derecho a vacaciones, no existe regulación específica en la Ley de Servicio Civil, por lo que aplica el término genérico contemplado

⁵⁴ Oficina Nacional de Servicio Civil; **Boletines**;
<http://www.onsec.gob.gt/noticias/Boletines/INFORMATIVO%204.pdf>

en el Artículo 87, que es de tres meses. La diferencia que existe en este sentido con lo establecido en Código de Trabajo en su Artículo 264 es injustificable ya que este último regula como plazo, dos años y como se anotó anteriormente el mismo se amplió con la reforma del Artículo 136, a través del Artículo 8 del Decreto 64-92 del Congreso de la República que reconoce el pago de hasta cinco años de vacaciones al terminar la relación de trabajo.

La propuesta de reforma a la Ley de Servicio Civil, consensuada con las organizaciones sindicales, no contempla nada relacionado con la prescripción. Sin embargo como se comprobó en la investigación de campo, muchos ex –servidores públicos pierden su derecho por el plazo tan reducido, establecido para la misma.

4.1.2. Declaratoria de inconstitucionalidad del Artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil

De conformidad con el artículo 115 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, serán nulas de pleno derecho las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza, si los violan, disminuyen restringen o tergiversan. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen las normas constitucionales son nulas de pleno derecho.

Al establecer que únicamente serán compensables en dinero las vacaciones pendientes de gozar por un máximo de dos años (aún si al servidor público le hubieren quedado pendientes más de dos períodos) al finalizar su relación laboral, el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, contiene una notoria contradicción a la regulación constitucional sobre el particular, contraviniendo además el principio de igualdad establecido en el Artículo 4 la Constitución Política de la República de Guatemala que impone que situaciones iguales, deben ser tratadas normativamente de la misma forma.

Asimismo para la interpretación de las leyes laborales, por disposición legal, se debe tomar en cuenta, fundamentalmente, el interés de los trabajadores en armonía con la

conveniencia social, o sea que se aplica con algunas reservas el sistema hermenéutico de la finalidad de la norma y de la conveniencia social. Al respecto el Licenciado Mario López Larrave transcribe el criterio sostenido por los autores Alfredo Gaete B. y Hugo Pereira “encuentra amplia acogida en la doctrina la opinión -por nosotros compartida- que estima que en el Derecho Procesal del Trabajo el método interpretativo debe apartarse de la rigurosidad técnica y de la lógica jurídica para dar cabida amplia al sistema de la finalidad de la norma y de la conveniencia social, como asimismo a la interpretación por equidad. Según la teoría interpretativa finalista, cada ley, en caso de duda, según la conveniencia social, se ha de interpretar de tal suerte que sus preceptos se manifiesten como el medio más útil en el momento actual para la consecución de un Estado social justo y sano”.⁵⁵

Debido a que la Oficina Nacional de Servicio Civil, no considera el instituto de las vacaciones en todo su conjunto, limitándose a aplicar taxativamente el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, la declaración de inconstitucionalidad de tal disposición resulta urgente y obligatoria.

“En materia de inconstitucionalidad existe la denominada acción popular. Mediante esta acción, cualquier persona se legitima para plantear la inconstitucionalidad en defensa de la legalidad constitucional.” La ley guatemalteca reconoce la acción popular al facultar a cualquier persona, la que únicamente observará el requisito del auxilio de 3 abogados colegiados.”⁵⁶

El planteamiento de inconstitucionalidad, de conformidad con el Artículo 133 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, deberá realizarse directamente ante la Corte de Constitucionalidad.

Las organizaciones laborales del sector público, amparados en la acción popular, con fundamento en el inciso d) del Artículo 134 del citado cuerpo legal, podrían con el auxilio de tres abogados colegiados activos plantear la inconstitucionalidad parcial de dicho artículo, específicamente de la frase **“en cuyo caso, sólo se reconocerá hasta un máximo de dos años”**. Sin embargo consideramos, que por lo oneroso que resulta un

⁵⁵ López Larrave, **Introducción al estudio del derecho procesal del trabajo**, Pág. 52

⁵⁶ Castillo González, Jorge Mario; **Ob. Cit.**; pág. 435

proceso de esta naturaleza; de los legitimados a plantear la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, la opción más conveniente, la representa el Procurador de Derechos Humanos, porque el trabajo como derecho inherente a la persona humana, se inscribe en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales de los Derechos Humanos.

4.2. Regulación de acciones legales para obligar al funcionario público a otorgar las vacaciones a los servidores sujetos a su autoridad

De conformidad con el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, la Autoridad Nominadora, de acuerdo a las necesidades del servicio y de conformidad con la programación de vacaciones respectiva, velará porque bajo su responsabilidad, los trabajadores no pierdan ese derecho por acumulación. Sin embargo no se establece ningún mecanismo de sanción para el funcionario que incumpla con este mandato.

En tal virtud, es necesario que en la propuesta de reforma a la Ley de Servicio Civil, se incluya también, una disposición que permita al servidor afectado, ejercer la acción que garantice el efectivo goce de su derecho a vacaciones, señalando el órgano competente, los alcances de su intervención y las sanciones que corresponden al funcionario que haga caso omiso a dicha obligación.

En base a lo estipulado en el Artículo 25 numeral 1 de la Ley de Servicio Civil, esta situación debe ser competencia la Oficina Nacional de Servicio Civil, ya que es el encargado de velar por la correcta aplicación de la Ley y sus reglamentos, pero su actuación debe ser proactiva, ejercer supervisión continua a las dependencias sujetas al régimen, apersonarse por medio de delegados o funcionarios enlace y actuar de oficio, para prevenir cualquier violación a la ley y no esperar a que se le solicite su intervención cuando la violación ya se haya producido.

Asimismo las resoluciones que dicte en ese sentido, den tener fuerza vinculante y no como hasta ahora, que su actuación se ha limitado a emitir dictamen técnico-jurídico, quedando su observancia a la discrecionalidad de las autoridades nominadoras.

4.3. La obligación de elaborar el manual de procedimientos para el pago de vacaciones no disfrutadas por los servidores públicos

“Un manual es un documento que contiene en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre la historia, organización, políticas y/o procedimientos de una empresa, que se consideran necesarias para la mejor ejecución del trabajo.”⁵⁷

“Según Agustín Reyes Ponce, un manual significa un folleto, libro, cartapacio, carpeta, etc., en los que de una manera fácil de manejar (manuable) se concentra en forma sistemática, una serie de elementos administrativos para un fin concreto: orientar y uniformar la conducta que se presenta entre cada grupo humano en la empresa.

James G. Hendrick dice que en esencia los manuales representan el medio de comunicar las decisiones de la administración concerniente a organización, políticas y procedimientos.

Los manuales tienen por objetivos:

- a. Fijar por escrito y sistematizar las diversas políticas y procedimientos de trabajo y empresa.
- b. Servir de medios de comunicación entre la dirección y los empleados.
- c. Facilitar la delegación de funciones y la autoridad.
- d. Coordinar y controlar las actividades.
- e. Simplificar y ordenar el trabajo.
- f. Facilitar el adiestramiento de los empleados.
- g. Guiar en la consecución coordinada de los objetivos de la organización.”⁵⁸

4.3.1. Ventajas y desventajas de los manuales administrativos:

Los manuales administrativos ofrecen una serie de posibilidades que nos reflejan la importancia de estos. Sin embargo, tienen ciertas limitaciones, lo cual de ninguna manera le restan importancia.

⁵⁷ Universidad de San Carlos de Guatemala, **Material bibliográfico de apoyo para el curso Administración II**; pág. 79

⁵⁸ **Ibíd.**

Ventajas

Un manual tiene, entre otras, las siguientes ventajas:

1. Logra y mantiene un sólido plan de organización.
2. Asegura que todos los interesados tengan una adecuada comprensión del plan general y de sus propios papeles y relaciones pertinentes.
3. Facilita el estudio de los problemas de organización.
4. Sistematiza la iniciación, aprobación y publicación de las modificaciones necesarias en la organización.
5. Sirve como una guía eficaz para la preparación, clasificación y compensación del personal clave.
6. Determina la responsabilidad de cada puesto y su relación con los demás de la organización.
7. Evita conflictos jurisdiccionales y la yuxtaposición de funciones.
8. Pone en claro las fuentes de aprobación y el grado de autoridad de los diversos niveles.
9. La información sobre funciones y puestos suele servir como base para la evaluación de puestos y como medio de comprobación del progreso de cada quien.
10. Conserva un rico fondo de experiencia administrativa de los funcionarios más antiguos.
11. Sirve como una guía en el adiestramiento de novatos.
12. Es una fuente permanente de información sobre el trabajo a ejecutar.
13. Ayudan a institucionalizar y hacer efectivo los objetivos, las políticas, los procedimientos, las funciones, las normas, etc.
14. Evitan discusiones y mal entendidos, de las operaciones.
15. Aseguran continuidad y coherencia en los procedimientos y normas a través del tiempo.
16. Son instrumentos útiles en la capacitación del personal.
17. Incrementan la coordinación en la realización del trabajo.
18. Posibilitan una delegación efectiva, ya que al existir instrucciones escritas, el seguimiento del supervisor se puede circunscribir al control por excepción.

Desventajas

Entre los inconvenientes que presentar los manuales se encuentran los siguientes:

1. Muchas compañías consideran que son demasiado pequeñas para necesitar un manual que describa asuntos que son conocidos por todos sus integrantes.
2. Algunas consideran que es demasiado caro, limitativo y laborioso preparar un manual y conservarlo al día.
3. Existe el temor de que pueda conducir a una estricta reglamentación y rigidez.
4. Su deficiente elaboración provoca serios inconvenientes en el desarrollo de las operaciones.
5. El costo de producción y actualización puede ser alto.
6. Si no se actualiza periódicamente, pierde efectividad.
7. Incluye solo aspectos formales de la organización, dejando de lado los informales, cuya vigencia e importancia es notorio para la misma.
8. Muy sintética carece de utilidad: muy detallada los convierte en complicados.

Existen varias clases de manuales administrativos, sin embargo, para los fines de nuestro trabajo, nos referiremos a los manuales de procedimientos administrativos.

4.3.2. Procedimiento administrativo.

Para comprender el concepto e importancia de un manual de procedimientos, empezaremos por definir el procedimiento administrativo.

“El procedimiento consiste en la narración descriptiva, ordenada cronológica y secuencialmente, de todas las operaciones que le compete ejecutar a una unidad administrativa, puesto de trabajo, etc., implica el **cómo** se deben ejecutar las actividades, para obtener el producto deseado.”⁵⁹

Es la expresión analítica de los procedimientos administrativos a través de los cuales se canaliza la actividad operativa del organismo. Es una guía (como hacer las cosas) de

⁵⁹ **Ibíd.**; pág 103

trabajo al personal y es muy valiosa para orientar al personal de nuevo ingreso. La implementación de este manual sirve para aumentar la certeza de que el personal utiliza los sistemas y procedimientos administrativos prescritos al realizar su trabajo.

La Oficina Nacional de Servicio Civil, como órgano responsable de de la aplicación de la Ley de Servicio Civil está obligado, a diseñar normas, procedimientos e instrumentos generales que permitan la operacionalización de los principios y políticas en materia de recursos humanos, a fin de garantizar a los ciudadanos, eficiencia, eficacia y oportunidad en la prestación de los servicios públicos; sin menoscabo de los derechos laborales garantizados a los servidores públicos por la Constitución Política de la República de Guatemala; según lo establece el Acuerdo Gubernativo 185-2008.

El proceso de desconcentración del trámite de pago de prestaciones laborales, que transfiere el poder de decisión a las autoridades nominadoras de las instituciones sujetas al régimen de servicio civil, requiere que sin demora alguna, la Oficina Nacional de Servicio Civil, emita los instrumentos que de manera precisa, les indique el procedimiento a seguir y la normativa aplicable a los casos que se les presenten, así como los instrumentos de control, necesarios para verificar el cumplimiento de los objetivos de dicha desconcentración, tarea asignada al Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales. Esto permitirá a las unidades administrativas, realizar de manera independiente, ágil y con apego a los principios doctrinarios y legales, las acciones relativas a la administración de sus recursos humanos, sin que por ello se vulneren los derechos de los trabajadores del Estado, ni se pierda el sentido de unidad de la Administración Pública.

En virtud que los manuales de procedimientos administrativos son instrumentos de carácter informativo, en el que se presenta la secuencia procedimental para la ejecución de las actividades propias de las funciones de una unidad administrativa, limitando su área de aplicación y la toma de decisiones discrecionales en el desarrollo de las mismas; siendo además poco rígidos en cuanto a su reforma, por consiguiente flexibles a responder a la dinámica propia de las relaciones laborales, constituyen la herramienta ideal para orientar de manera uniforme las acciones de administración de recursos humanos en la Administración Pública.

El carecer de tales instrumentos, generará por su parte la multiplicidad de procedimientos, haciendo difícil los procesos de control (monitoreo, supervisión y evaluación) de las acciones y mantendrá latente la amenaza de abuso de la discrecionalidad, retraso para resolver y la aplicación caprichosa de disposiciones legales, con la consecuente pérdida de transparencia, que tanto se demanda al sector público.

CONCLUSIONES

1. La normativa contenida en la Ley de Servicio Civil y su reglamento, es la principal causa de violación al principio de igualdad, por razón que restringe significativamente los derechos de los trabajadores del Estado, en cuanto al plazo de la prescripción y el máximo de períodos vacacionales que se le pagarán, al finalizar su relación laboral.
2. Entre el cinco y diez por ciento de los servidores públicos que finalizan su relación laboral, ven violado su derecho al pago de vacaciones pendientes de disfrutar, en virtud que la Oficina Nacional de Servicio Civil, aplica la prescripción genérica de tres meses, contenida en el Artículo 87 de la Ley de Servicio Civil, sin observancia de ninguna otra disposición legal en ese sentido.
3. Más del cuatro por ciento de los servidores públicos pierden su derecho al pago de las vacaciones pendientes de disfrutar, cuando a la fecha del cese le hubieren quedado pendientes más de dos períodos, por razón que la Oficina Nacional de Servicio Civil, en observancia del Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, les reconoce el pago máximo de dos años.
4. Los servidores públicos en condición de mayor vulnerabilidad de perder su derecho al pago de vacaciones pendientes de disfrutar, se concentra en aquellos que prestan servicios esenciales y de naturaleza continua, especialmente los de educación, salud y seguridad.
5. La Oficina Nacional de Servicio Civil, es la entidad responsable de establecer los mecanismos y elaborar los instrumentos de control (supervisión, monitoreo y evaluación), que permita a las dependencias administrativas sujetas al régimen de servicio civil, garantizar a sus trabajadores el efectivo ejercicio de su derecho de vacaciones.

RECOMENDACIONES

1. Que el Estado de Guatemala, a través del Organismo Legislativo, revise la legislación laboral existente y reforme todas aquellas disposiciones que impliquen discriminación, renuncia o disminución de los derechos universalmente reconocidos a todos los trabajadores, en observancia del principio de igualdad garantizado en la Constitución Política de la República.
2. Que la Oficina Nacional de Servicio Civil, promueva ante el Organismo Ejecutivo, para que en ejercicio de la iniciativa de ley que le otorga la Constitución Política de la República, plantee la reforma del Artículo 87 de la Ley de Servicio Civil y se regule el plazo de la prescripción, en concordancia con los preceptos que en materia de vacaciones, contempla el Código de Trabajo.
3. Que las organizaciones laborales del sector público, por sí o a través del Procurador de los Derechos Humanos, planteen la inconstitucionalidad parcial del Artículo 52 del Acuerdo Gubernativo 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, específicamente de la frase “en cuyo caso, sólo se reconocerá hasta un máximo de dos años “.
4. Que el Estado de Guatemala, a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas Públicas, provea a las instituciones que prestan servicios esenciales, la cantidad necesaria de puestos, a fin de contar con el personal suficiente para atender la demanda de la población y evitar de esta manera, la limitación al ejercicio del derecho de vacaciones de sus servidores.
5. Que la Oficina Nacional de Servicio Civil elabore a la brevedad, los manuales de procedimientos administrativos para el pago de prestaciones laborales de los servidores públicos que han finalizado su relación laboral; asimismo se constituya en el ente fiscalizador del cumplimiento de los principios fundamentales de la Ley de Servicio Civil.

ANEXOS

ANEXO I

Consolidado de dictámenes emitidos por el Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil*

Año 2006

Mes	Prestaciones Laborales	Prestaciones Postmortem	Bono por Antigüedad	Total
Enero	230	34	27	291
Febrero	392	26	59	477
Marzo	388	32	66	486
Abril	300	21	33	354
Mayo	488	30	48	566
Junio	532	34	73	639
Julio	461	34	69	564
Agosto	480	26	61	567
Septiembre	245	24	35	304
Octubre	348	43	53	444
Noviembre	226	27	41	294
Diciembre	145	20	17	182
TOTAL	4235	351	582	5168

Año 2007

Mes	Prestaciones Laborales	Prestaciones Postmortem	Bono por Antigüedad	Total
Enero	197	27	39	263
Febrero	360	26	42	428
Marzo	382	28	58	468
Abril	395	14	33	442
Mayo	458	21	20	499
Junio	461	22	32	515
Julio	363	22	42	427
Agosto	414	25	49	488
Septiembre	313	28	36	377
Octubre	434	20	36	490
Noviembre	332	20	30	382
Diciembre	205	25	20	250
TOTAL	4314	278	437	5029

* Fuente: Elaboración propia.

Datos obtenidos de los informes mensuales de avance en el cumplimiento de metas planteadas en el Plan de Trabajo del Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil, correspondientes a los años 2006 y 2007

ANEXO II

Total de casos en se dictaminó improcedente el pago de vacaciones por prescripción según muestra seleccionada.*

AÑO 2006

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Tiempo que excedió los 3 meses para la presentación de la solicitud
Ministerio de Educación			
1.	2006-DJ-293	31/01/2006	2 meses y 28 días
2.	2006-DJ-292	31/01/2006	2 meses y 18 días
3.	2006-DJ-242	26/01/2006	1 mes y 18 días
4.	2006-DJ-235	26/01/2006	1 mes y 11 días
5.	2006-DJ-219	24/01/2006	3 meses y 9 días
6.	2006-DJ-196	23/01/2006	1 mes y 10 días
7.	2006-DJ-190	23/01/2006	5 meses y 02 días
8.	2006-DJ-189	23/01/2006	2 meses y 21 días
9.	2006-DJ-186	23/01/2006	1 mes y 4 días
10.	2006-DJ-180	23/01/2006	5 meses y 2 días
11.	2006-DJ-174	23/01/2006	10 días
12.	2006-DJ-173	23/01/2006	6 meses y 28 días
13.	2006-DJ-172	23/01/2006	7 meses y 19 días
14.	2006-DJ-169	23/01/2006	4 meses y 28 días
15.	2006-DJ-167	23/01/2006	1 año, 8 meses y 25 días
16.	2006-DJ-433	13/02/2006	2 meses y 16 días
17.	2006-DJ-427	07/02/2006	1 mes y 15 días
18.	2006-DJ-399	07/02/2006	1 mes y 7 días
19.	2006-DJ-398	07/02/2006	1 mes y 7 días
20.	2006-DJ-392	07/02/2006	3 días
21.	2006-DJ-336	02/02/2006	5 meses y 22 días
22.	2006-DJ-482	10/02/2006	9 meses
23.	2006-DJ-469	10/02/2006	5 meses
24.	2006-DJ-463	09/02/2006	2 meses y 21 días
25.	2006-DJ-746	27/02/2006	2 meses y 5 días
26.	2006-DJ-634	21/02/2006	7 meses y 4 días
27.	2006-DJ-941	13/03/2006	4 meses y 10 días
28.	2006-DJ-848	06/03/2006	26 días
29.	2006-DJ-834	03/03/2006	8 días
30.	2006-DJ-1222	29/03/2006	3 meses y 16 días
31.	2006-DJ-105	17/01/2006	5 meses 11 días
32.	2006-DJ-092	13/01/2006	5 meses y 23 días
33.	2006-DJ-090	13/01/2006	3 meses y 14 días

* **Fuente:** Elaboración propia.

Datos obtenidos directamente del archivo del Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Tiempo que excedió los 3 meses para la presentación de la solicitud
Ministerio de Salud			
34.	2006-DJ-117	18/01/2006	8 meses y 20 días
35.	2006-DJ-114	18/01/2006	6 meses y 7 días
36.	2006-DJ-072	11/01/2006	4 meses y 19 días
37.	2006-DJ-068	11/01/2006	6 meses y 28 días
38..	2006-DJ-067	10/01/2006	5 meses y 14 días
39.	2006-DJ-059	09/01/2006	6 meses y 28 días
40.	2006-DJ-053	09/01/2006	3 meses y 9 días
41.	2006-DJ-038	06/01/2006	4 meses y 13 días
42.	2006-DJ-037	06/01/2006	3 meses y 12 días
43.	2006-DJ-033	06/01/2006	7 meses y 17 días
44.	2006-DJ-281	31/01/2006	9 meses
45.	2006-DJ-154	20/01/2006	5 meses y 21 días
46.	2006-DJ-362	03/02/2006	25 días
47.	2006-DJ-332	02/02/2006	3 meses y 23 días
48.	2006-DJ-304	01/02/2006	27 días
49.	2006-DJ-581	20/02/2006	11 meses y 13 días
50.	2006-DJ-578	20/02/2006	23 días
51.	2006-DJ-577	20/02/2006	2 meses y 20 días
52.	2006-DJ-554	16/02/2006	7 meses y 15 días
53.	2006-DJ-546	16/02/2006	10 días
54.	2006-DJ-479	10/02/2006	3 meses y 20 días
55.	2006-DJ-747	27/02/2006	6 meses y 13 días
56.	2006-DJ-740	27/02/2006	2 meses y 15 días
57.	2006-DJ-716	23/02/2006	1 mes y 7 días
58.	2006-DJ-690	22/02/2006	7 meses y 10 días
59.	2006-DJ-626	22/02/2006	11 meses y 3 días
60.	2006-DJ-914	09/03/2006	4 meses y 19 días
61.	2006-DJ-889	08/03/2006	4 meses y 8 días
62.	2006-DJ-888	18/03/2006	21 días
63.	2006-DJ-884	08/03/2006	1 mes y 20 días
64.	2006-DJ-844	06/03/2006	3 meses y 6 días
65.	2006-DJ-1085	21/03/2006	2 meses y 8 días
66.	2006-DJ-968	14/03/2006	2 meses y 9 días
67.	2006-DJ-1167	24/03/2006	3 meses
68.	2006-DJ-1145	23/03/2006	1 año 8 meses y 23 días
69.	2006-DJ-1118	22/03/2006	10 meses y 19 días
70.	2006-DJ-1107	24/03/2006	20 días

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Tiempo que excedió los 3 meses para la presentación de la solicitud
Dirección General de la Policía Nacional Civil			
71.	2006-DJ-024	05/01/2006	25 días
72.	2006-DJ-268	30/01/2006	4 meses y 24 días
73.	2006-DJ-261	30/01/2006	8 días
74.	2006-DJ-260	30/01/2006	18 días
75.	2006-DJ-175	30/01/2006	1 mes
76.	2006-DJ-395	07/02/2006	5 días
77.	2006-DJ-390	06/02/2006	1 mes y 16 días
78.	2006-DJ-378	06/02/2006	1 mes 21 días
79.	2006-DJ-776	28/02/2006	7 meses y 21 días
80.	2006-DJ-770	28/02/2006	11 meses y 12 días
81.	2006-DJ-727	23/02/2006	9 días
82.	2006-DJ-710	23/02/2006	6 meses y 21 días
83.	2006-DJ-672	22/02/2006	5 meses y 27 días
84.	2006-DJ-928	09/03/2006	8 meses y 16 días
85.	2006-DJ-1030	17/03/2006	3 meses y 8 días
86.	2006-DJ-1024	20/03/2006	2 meses y 5 días
87.	2006-DJ-1018	17/03/2006	1 año y 10 días
88.	2006-DJ-1009	21/03/2006	8 días
89.	2006-DJ-984	15/03/2006	Más de 2 años
90.	2006-DJ-1198	27/03/2006	5 meses y 19 días
Dirección General del Sistema Penitenciario			
91.	2006-DJ-453	08/02/2006	4 meses y 12 días
92.	2006-DJ-1168	24/03/2006	7 meses y 11 días
93.	2006-DJ-1163	24/03/2006	10 días
94.	2006-DJ-1121	22/03/2006	25 días
Ministerio de comunicaciones, Infraestructura y Vivienda			
95.	2006-DJ-565	17/02/2006	2 meses
96.	2006-DJ-561	17/02/2006	3 meses
97.	2006-DJ-528	15/02/2006	5 meses y 27 días
98.	2006-DJ-1143	23/03/2006	2 meses
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales			
99.	2006-DJ-986	15/03/2006	2 días
Ministerio de Cultura y Deportes			
100.	2006-DJ-283	02/02/2006	1 mes
Consejo Nacional de Áreas Protegidas			
101.	2006-DJ-028	05/01/2006	6 días
Ministerio de Economía			
102.	2006-DJ-017	05/01/2006	4 meses
Secretaría de Bienestar Social			
103.	2006-DJ-322	02/02/2006	cuatro meses y 10 días
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente			
104.	2006-DJ-734	24/02/2006	6 meses y 2 días

AÑO 2007

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Tiempo que excedió los 3 meses para la presentación de la solicitud
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda			
1.	2007-DJ-033	05/01/2007	3 meses y 25 días
2.	2007-DJ-1019	20/03/2007	1 mes y 20 días
Ministerio de Educación			
3.	200-DJ-148	18/01/2007	3 meses y 3 días
4.	2007-DJ-147	18/01/2007	2 meses y 19 días
5.	2007-DJ-142	18/01/2007	1 mes y 3 días
6.	2007-DJ-141	18/01/2007	14 días
7.	2007-DJ-061	09/01/2007	29 días
8.	2007-DJ-277	02/02/2007	12 días
9.	2007-DJ-266	31/01/2007	9 meses y 12 días
10.	2007-DJ-466	16/02/2007	4 meses y 24 días
11.	2007-DJ-354	07/02/2007	5 meses y 7 días
12.	2007-DJ-591	22/02/2007	2 meses y 7 días
13.	2007-DJ-590	22/02/2007	un año, 3 meses y 28 días
14.	2007-DJ-589	22/02/2007	3 meses y 1 día
15.	2007-DJ-724	01/03/2007	11 días
16.	2007-DJ-721	01/03/2007	5 días
17.	2007-DJ-714	01/03/2007	4 meses y 29 días
18.	2007-DJ-712	28/02/2007	8 meses y 24 días
19.	2007-DJ-607	23/02/2007	7 días
20.	2007-DJ-898	15/03/2007	1 años, 6 meses y 6 días
21.	2007-DJ-784	05/03/2007	1 año y 2 meses
22.	2007-DJ-776	01/03/2007	6 días
Dirección General de la Policía Nacional Civil			
23.	2007-DJ-310	05/02/2007	3 meses
24.	2007-DJ-193	23/01/2007	1 mes
25.	2007-DJ-425	14/02/2007	11 meses y 15 días
26.	2007-DJ-412	14/02/2007	3 meses y 9 días
27.	2007-DJ-393	12/02/2007	6 meses y 28 días
28.	2007-DJ-521	19/02/2007	20 días
29.	2007-DJ-508	19/02/2007	4 meses y 9 días
30.	2007-DJ-506	19/02/2007	3 meses y 18 días
31.	2007-DJ-733	01/03/2007	1 mes y 5 días

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Tiempo que excedió los 3 meses para la presentación de la solicitud
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social			
32.	2007-DJ-162	19/01/2007	8 meses
33.	2007-DJ-053	08/01/2007	1 mes y 13 días
34.	2007-DJ-052	08/01/2007	1 mes y 9 días
35.	2007-DJ-06	02/01/2007	7 meses y 6 días
36.	2007-DJ-194	23/01/2007	2 meses y 27 días
37.	2007-DJ-187	23/01/2007	3 meses y 28 días
38.	2007-DJ-376	12/02/2007	5 meses y 28 días
39.	2007-DJ-353	07/02/2007	4 días
40.	2007-DJ-352	07/02/2007	4 días
41.	2007-DJ-525	20/02/2007	5 días
42.	2007-DJ-509	19/02/2007	1 mes y 21 días
43.	2007-DJ-752	05/03/2007	9 días
44.	2007-DJ-1046	22/03/2007	2 meses y 24 días
45.	2007-DJ-991	20/03/2007	Más de 2 años
Dirección General del Sistema Penitenciario			
46.	2007-DJ-111	16/01/2007	4 meses y 13 días
47.	2007-DJ-064	09/01/2007	8 meses y 6 días
48.	2007-DJ-806	14/03/2007	1 año y 6 meses
Ministerio de Trabajo y Previsión Social			
49.	2007-DJ-810	07/03/2007	8 meses y 23 días
Contraloría General de Cuentas			
50.	2007-DJ-767	05/03/2007	21 días
Ministerio de Cultura y Deportes			
51.	2007-DJ-1007	26/03/2007	9 meses

Total de casos en se dictaminó improcedente el pago de vacaciones por acumulación según muestra seleccionada.*

Año 2006

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Vacaciones no reconocidas por acumulación
Dirección General de la Policía Nacional Civil			
1.	2006-DJ-116	18/01/2006	No determinado
2.	2006-DJ-113	18/01/2006	No determinado
3.	2006-DJ-098	17/01/2006	No determinado
4.	2006-DJ-026	05/01/2006	3 años
5.	2006-DJ-018	05/01/2006	6 años
6.	2006-DJ-275	30/01/2006	1 año y 7 meses
7.	2006-DJ-271	06/02/2006	4 años
8.	2006-DJ-264	30/01/2006	7 meses
9.	2006-DJ-263	30/01/2006	7 meses
10.	2006-DJ-262	30/01/2006	No determinado
11.	2006-DJ-153	20/01/2006	5 años
12.	2006-DJ-386	06/02/2006	5 años
13.	2006-DJ-385	06/02/2006	5 años
14.	2006-DJ-361	03/02/2006	2 años 7 meses
15.	2006-DJ-353	03/02/2006	5 años
16.	2006-DJ-351	03/02/2006	3 años
17.	2006-DJ-349	03/02/2006	No determinado
18.	2006-DJ-344	03/02/2006	5 años
19.	2006-DJ-318	01/02/2006	5 años
20.	2006-DJ-580	20/02/2006	1 año
21.	2006-DJ-521	14/02/2006	4 años
22.	2006-DJ-495	13/02/2006	No determinado
23.	2006-DJ-494	13/02/2006	No determinado
24.	2006-DJ-492	13/02/2006	3 años
25.	2006-DJ-491	13/02/2006	5 años
26.	2006-DJ-490	10/02/2006	3 años
27.	2006-DJ-773	28/02/2006	3 años
28.	2006-DJ-767	28/02/2006	1 años y 6 meses
29.	2006-DJ-726	23/02/2006	5 años
30.	2006-DJ-723	23/02/2006	2 años
31.	2006-DJ-691	22/02/2006	1 año
32.	2006-DJ-952	13/03/2006	5 años
33.	2006-DJ-1227	29/03/2006	3 años
34.	2006-DJ-1141	23/03/2006	5 años

* **Fuente:** Elaboración propia.

Datos obtenidos directamente del archivo del Departamento de Asuntos Jurídico-Laborales de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Vacaciones no reconocidas por acumulación
Ministerio de Relaciones Exteriores			
35	2006-DJ-550	16/02/2006	20 días
36	2006-DJ-549	16/02/2006	15 días
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social			
37	2006-DJ-130	19/01/2006	4 días
38	2006-DJ-127	24/01/2006	20 días
39	2006-DJ-124	19/01/2006	25 días
40	2006-DJ-267	31/01/2006	1 año
41	2006-DJ-223	24/01/2006	1 año
42	2006-DJ-222	24/01/2006	1 año
43	2006-DJ-134	19/01/2006	2 años
44	2006-DJ-315	01/02/2006	5 años
45	2006-DJ-548	16/02/2006	1 año
46	2006-DJ-539	16/02/2006	1 año
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República			
47	2006-DJ-510	14/02/2006	22 días
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda			
48	2006-DJ-965	14/03/2006	1 año

Año 2007

No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Vacaciones no reconocidas por acumulación
Dirección General de la Policía Nacional Civil			
1.	2007-DJ-122	16/01/2007	No determinado
2.	2007-DJ-116	16/01/2007	5 años
3.	2007-DJ-107	16/01/2007	5 años
4.	2007-DJ-091	11/01/2007	5 años
5.	2007-DJ-090	11/01/2007	5 años
6.	2007-DJ-087	15/01/2007	No determinado
7.	2007-DJ-083	11/01/2007	4 años
8.	2007-DJ-075	11/01/2007	5 años
9.	2007-DJ-038	05/01/2007	5 años
10.	2007-DJ-029	05/01/2007	5 años
11.	2007-DJ-311	05/02/2007	2 años
12.	2007-DJ-309	05/02/2007	4 años
13.	2007-DJ-263	31/01/2007	4 años
14.	2007-DJ-202	24/01/2007	5 años
15.	2007-DJ-190	23/01/2007	3 años
16.	2007-DJ-191	23/01/2007	5 años
17.	2007-DJ-185	23/01/2007	5 años
18.	2007-DJ-184	23/01/2007	2 años y 8 meses

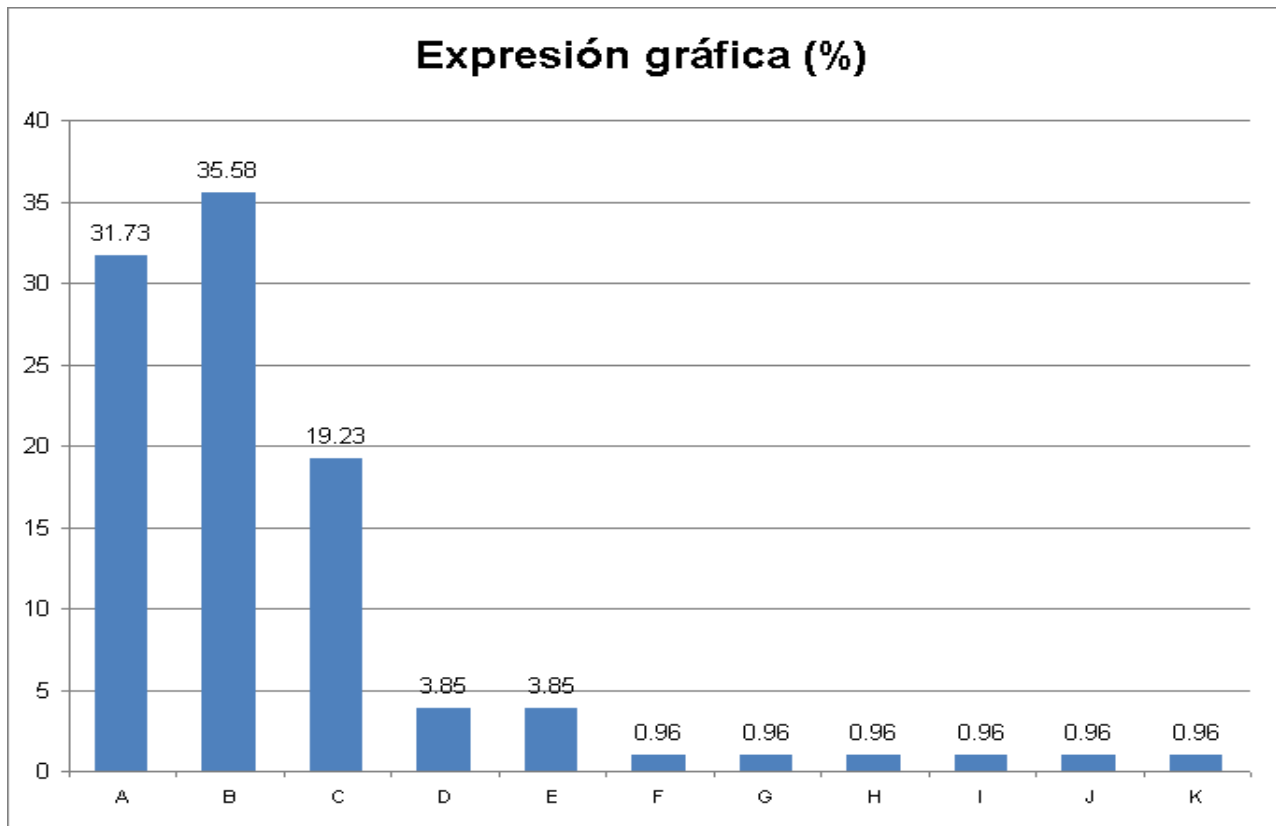
No.	Número de dictamen	Fecha de emisión	Vacaciones no reconocidas por acumulación
19.	2007-DJ-178	23/01/2007	5 años
20.	2007-DJ-459	16/02/2007	5 años
21.	2007-DJ-394	12/02/2007	5 años
22.	2007-DJ-386	12/02/2007	No determinado
23.	2007-DJ-385	12/02/2007	No determinado
24.	2007-DJ-382	12/02/2007	4 años
25.	2007-DJ-380	12/02/2007	5 años
26.	2007-DJ-379	12/02/2007	5 años
27.	2007-DJ-586	22/02/2007	3 años
28.	2007-DJ-519	19/02/2007	3 años
29.	2007-DJ-507	19/02/2007	5 años
30.	2007-DJ-500	19/02/2007	4 años
31.	2007-DJ-493	19/02/2007	2 años
32.	2007-DJ-722	01/03/2007	5 años
33.	2007-DJ-713	01/03/2007	3 años
34.	2007-DJ-622	26/02/2007	5 años
35.	2007-DJ-818	08/03/2007	5 años
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social			
36.	2007-DJ-112	28/03/2007	9 días
37.	2007-DJ-1125	28/03/2007	11 días
38.	2007-DJ-1124	28/03/2007	10 días
39.	2007-DJ-1074	23/03/2007	27 días
40.	2007-DJ-1072	23/03/2007	26 días
Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación			
41.	2007-DJ-1082	23/03/2007	No determinado

ANEXO III

Ex - servidores públicos que se les dictaminó improcedente el pago de vacaciones, por prescripción

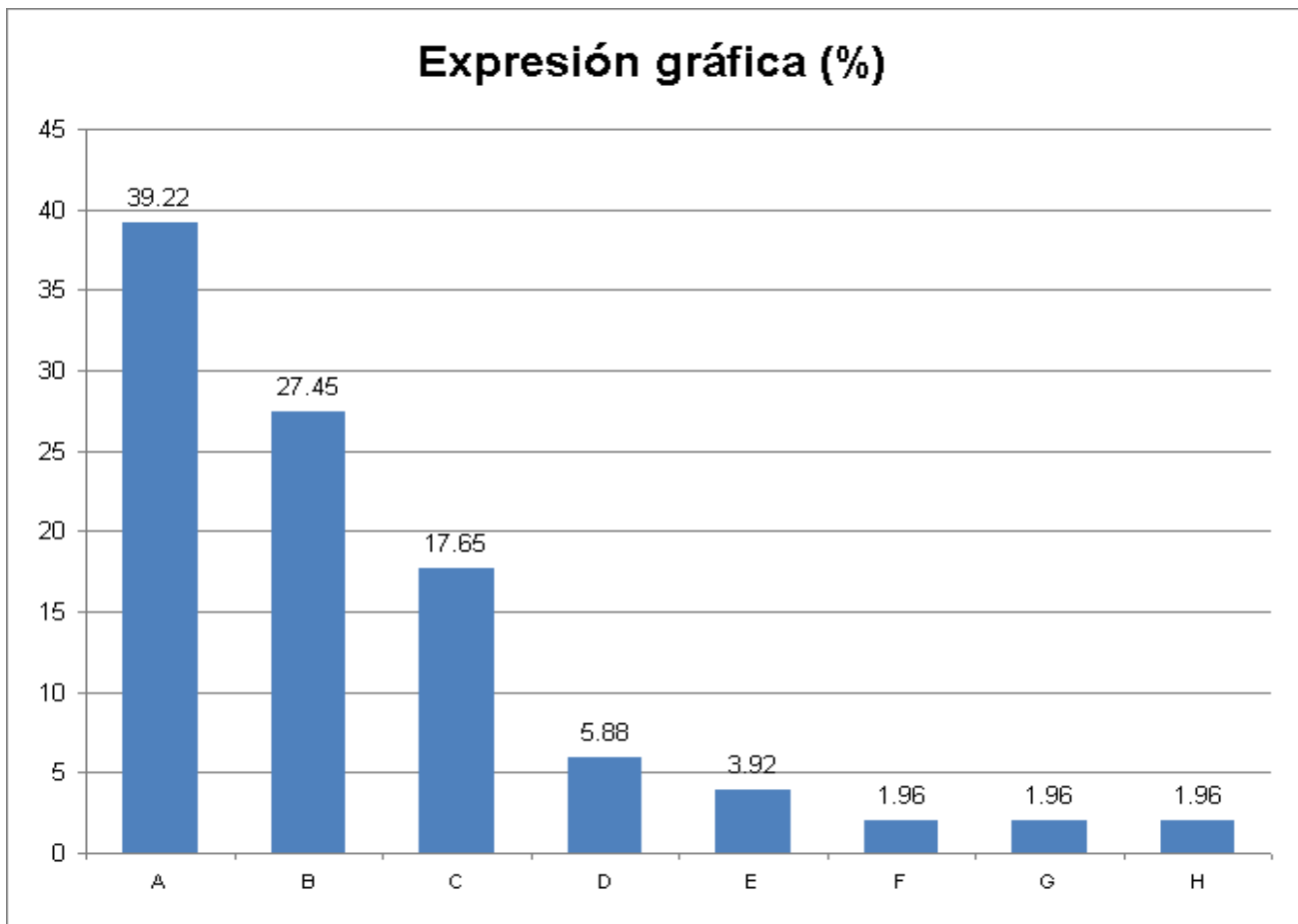
AÑO 2006

	Institución	No. de casos	Porcentaje (%)
A	Ministerio de Educación	33	31.73
B	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	37	35.58
C	Dirección General de la Policía Nacional Civil	20	19.23
D	Dirección General del Sistema Penitenciario	4	3.85
E	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4	3.85
F	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	1	0.96
G	Ministerio de Cultura y Deportes	1	0.96
H	Ministerio de Economía	1	0.96
I	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	1	0.96
J	Secretaría de Bienestar Social	1	0.96
K	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	1	0.96
	TOTAL	104	100.00



AÑO 2007

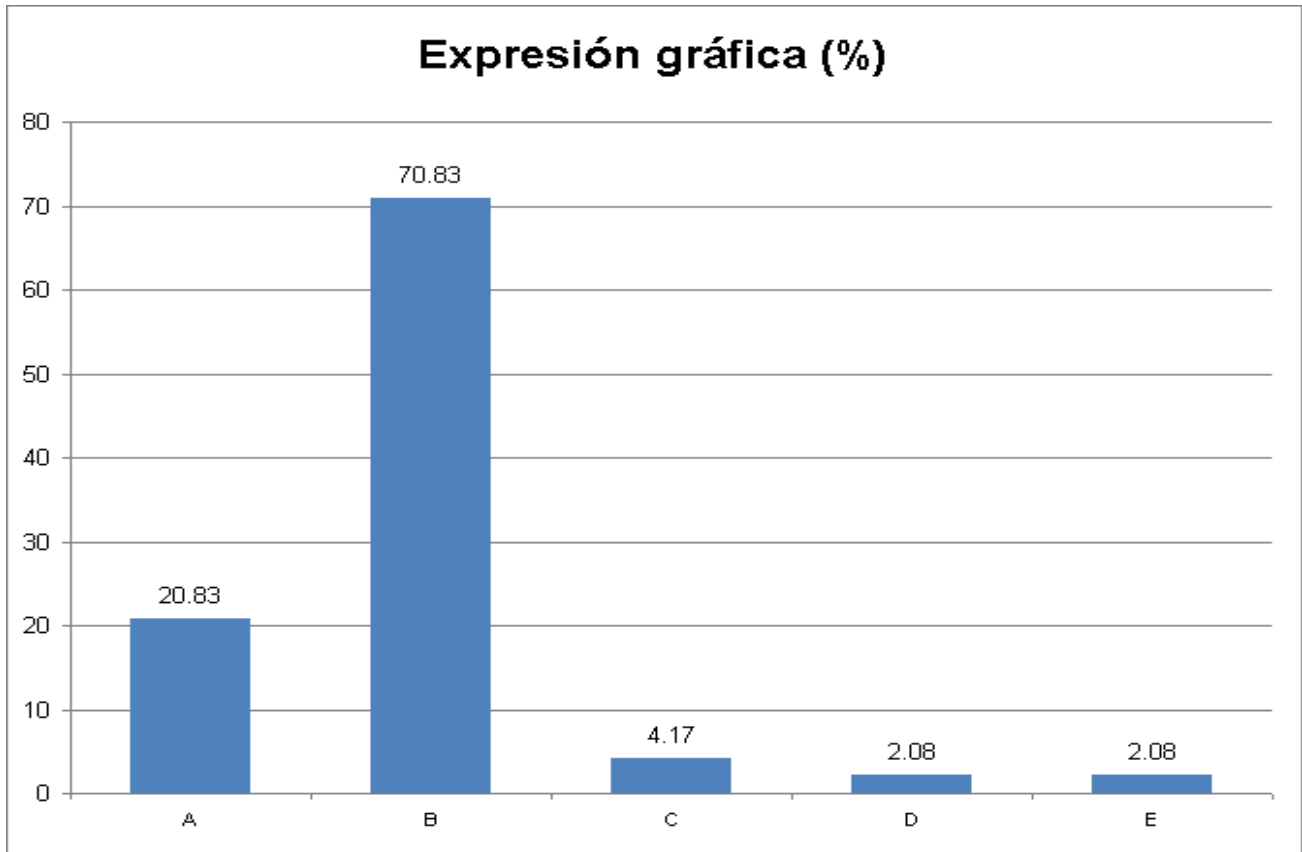
	Institución	No. de casos	Porcentaje (%)
A	Ministerio de Educación	20	39.22
B	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	14	27.45
C	Dirección General de la Policía Nacional Civil	9	17.65
D	Dirección General del Sistema Penitenciario	3	5.88
E	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2	3.92
F	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1	1.96
G	Contraloría General de Cuentas	1	1.96
H	Ministerio de Cultura y Deportes	1	1.96
	TOTAL	51	100.00



Ex - servidores públicos que se les dictaminó improcedente el pago de vacaciones, por acumulación

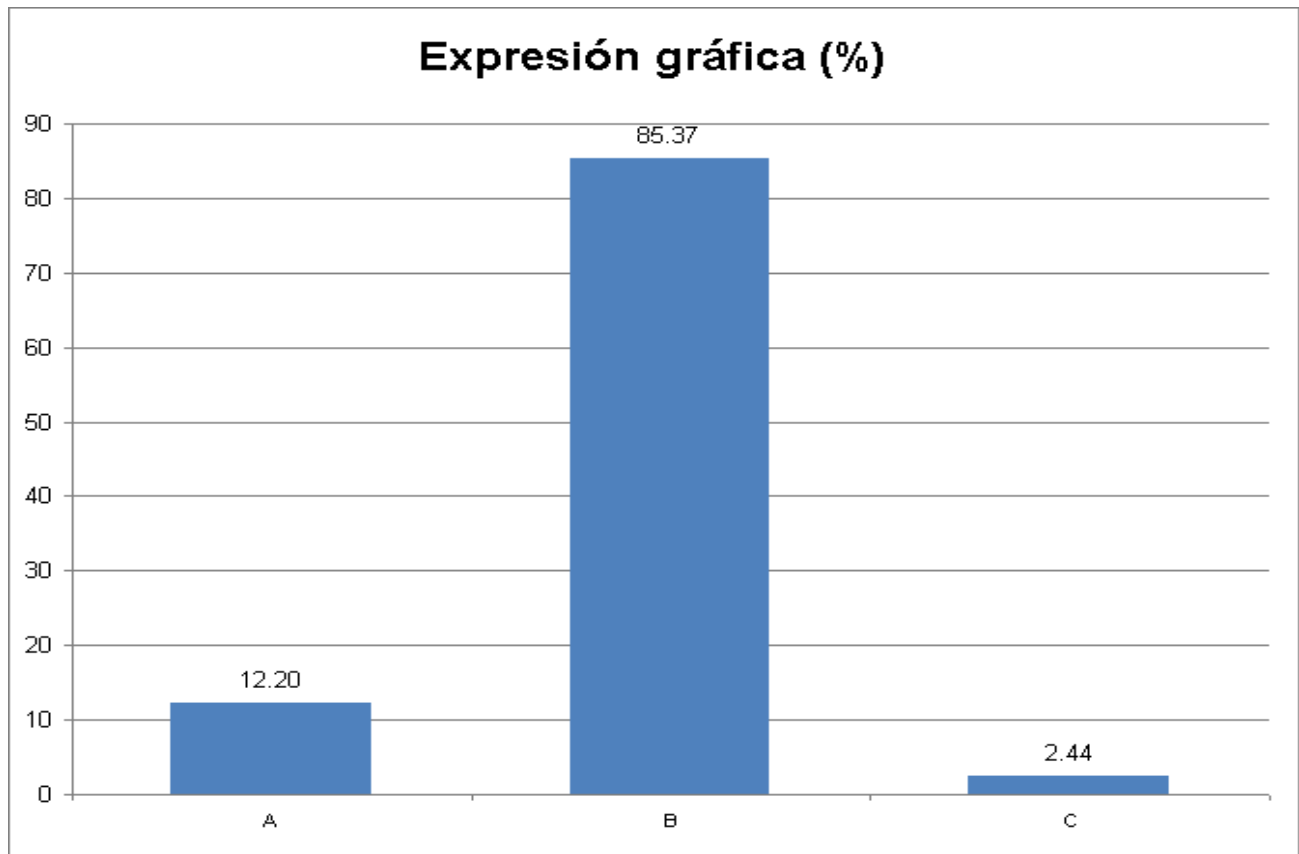
AÑO 2006

	INSTISTUCIÓN	No. DE CASOS	PORCENTAJE (%)
A	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	10	20.83
B	Dirección General de la Policía Nacional Civil	34	70.83
C	Ministerio de Relaciones Exteriores	2	4.17
D	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1	2.08
E	Secretaría de Bienestar Social	1	2.08
	TOTAL	48	100.00



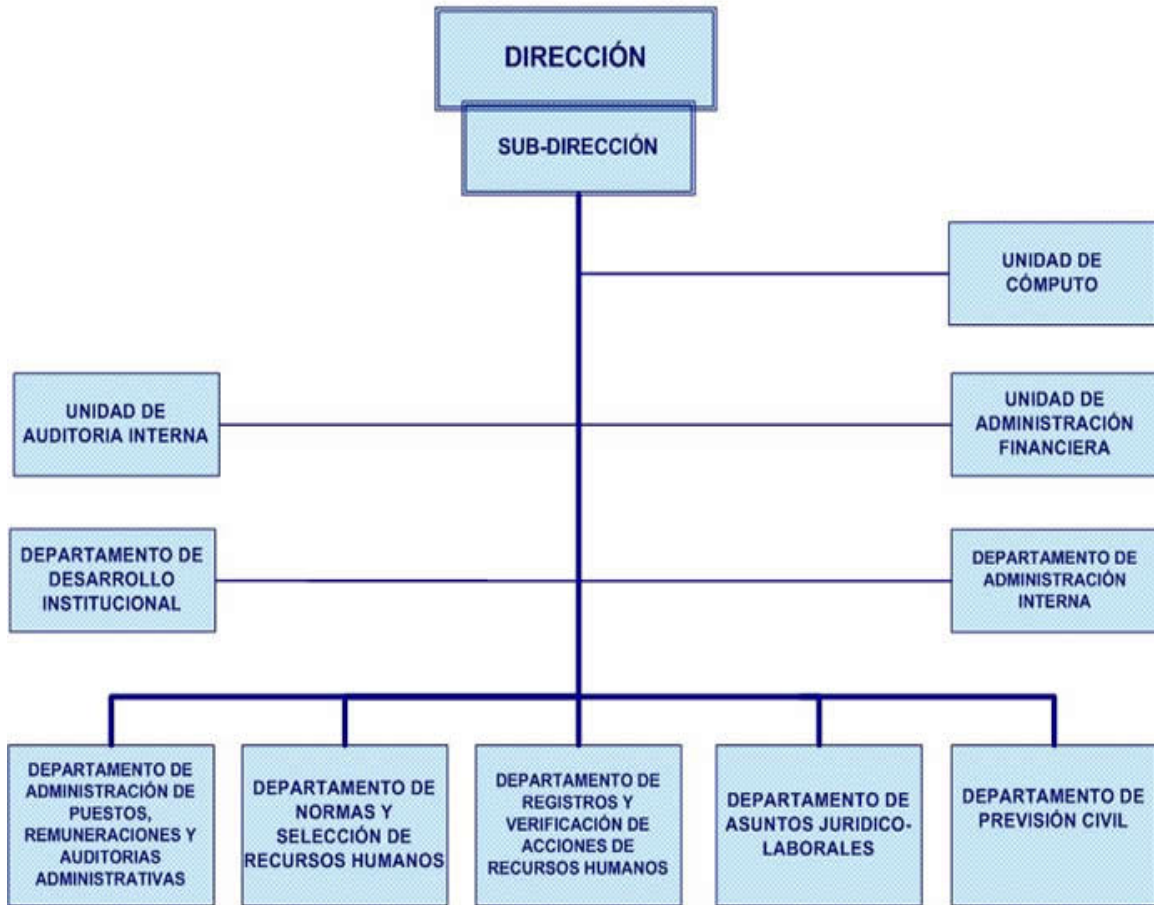
AÑO 2007

	Institución	No. de casos	Porcentaje (%)
A	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5	12.20
B	Dirección General de la Policía Nacional Civil	35	85.37
C	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación	1	2.44
	TOTAL	41	100.00



ANEXO IV

ORGANIGRAMA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL



- Departamentos y Unidades de Asesoría o Staff
— Departamentos Ejecutores de Programas

BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, 14^a ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, 1^a ed.; Guatemala, Ed. Impresora Litográfica y Publicitaria Zimeri, 1995.
- CALVILLO PORRAS, Telma Eleonora. **Inadecuada aplicación del contrato de servicios técnico profesionales, conforme a la ley de contrataciones del estado, bajo el renglón 029**, Tesis de grado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, Ed. Mayte, 2000.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 12^a ed.; Guatemala: (s.Ed.), 2001.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**, ed. Especial, corregida y actualizada; Guatemala, C.A.: Ed. Inversiones Educativas, octubre 2004.
- FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Derecho sustantivo individual del trabajo**, Guatemala: Ed. Fenix, febrero 2006.
- FALCONE, Nicolás **Tratado de derecho laboral**, 1^a ed.; vol. I y III; Buenos Aires, Argentina: Ed. Tea 1970.
- LÓPEZ LARRAVE, Mario. **Introducción al estudio del derecho procesal del trabajo**; vol. 7; Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala: Ed. Universitaria, 1970.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social;
<http://www.mintrabajo.gov.gt:8080/trabajadores/calculo-de-prestaciones>.
- Oficina Nacional de Servicio Civil,
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/cobertura%20del%20regimen.php>
- Oficina Nacional de Servicio Civil.
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/objetivos.php>
- Oficina Nacional de Servicio Civil;
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/funciones.php>
- Oficina Nacional de Servicio Civil;
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/estructura.php>
- Oficina Nacional de Servicio Civil;
<http://www.onsec.gob.gt/noticias/Boletines/INFORMATIVO%204.pdf>
- Oficina Nacional de Servicio Civil; La administración y función pública en Guatemala. Guatemala, (s.Ed.), 1988

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L.1981

PÉREZ PORTILLA, Karla. **Principio de Igualdad: alcances y perspectivas**. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª ed.; México (s.Ed.), 2005.

Procuraduría General de la Nación, **Dictamen No. 001-2008 UAL/JIJCh**; 10 de enero de 2008

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**, 19ª edición, Madrid, España: Ed. Calpe 1970.

Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas; **Material Bibliográfico de Apoyo para el curso Administración II**, Guatemala Ed. Litoproguia; (sf).

Legislación

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

Código de Trabajo, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1441, 1971.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 1-86, 1986

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

Ley del Organismo Judicial, Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.

Convenio 132 relativo a las vacaciones anuales pagadas, Organización Internacional del Trabajo, 1970.

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

Normas de ética del Organismo Ejecutivo, Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 197-2004, 2004.

Reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo número 691-95, 1995.

Reglamento para el Disfrute y Cobro de Vacaciones del Magisterio Nacional, Jefe de Gobierno de la República, Acuerdo Gubernativo número 534, 1963.