

---

## CONTRATACIONES Y DESPIDOS EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

## HIRINGS AND TERMINATIONS IN THE PUBLIC SECTOR ENTITIES

Augusto VALENZUELA

*Abogado y Doctor Honoris Causa en Humanidades. Pas Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

[laborguatemala@gmail.com](mailto:laborguatemala@gmail.com)

Fecha de envío: 23/05/2024

Fecha de aceptación: 23/05/2024

---

## CONTRATACIONES Y DESPIDOS EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Augusto VALENZUELA

*Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

---

**Resumen:** Las relaciones laborales en el Estado y los gobiernos locales están reguladas en la normativa constitucional y ordinaria la cual define los procedimientos que deben seguirse para terminar la relación laboral, previo cumplimiento del derecho de audiencia al trabajador que garantice su derecho de defensa; sin embargo, en el caso de Guatemala existe la posibilidad legal de que las organizaciones de trabajadores (sindicatos o coaliciones), puedan ejercer su derecho de negociación colectiva y, en caso de conflicto derivado de la misma, éste debe ser resuelto por los tribunales de trabajo y previsión social. Asimismo, para garantizar los derechos de los trabajadores, la ley ordinaria local regula que no se puede despedir a ningún servidor público si previamente no ha sido autorizado por el juez que conoce de la demanda colectiva.

**Palabras clave:** Contrataciones - Despidos - Conflicto colectivo - Reinstalación

**Sumario:** 1. La Administración Pública. 2. Régimen de funcionarios públicos (servicio civil). 3. Conflicto Colectivo de Trabajo Económico Social entre los órganos del Estado, sus instituciones descentralizadas y autónomas y los servidores públicos. 4. Sistemas de solución de conflictos colectivos. 5. Limitaciones del Estado y las Municipalidades en el despido de trabajadores.

**Abstract:** Labor relations in State and Local Governments are regulated in the constitutional and ordinary regulations which define the procedures to be followed to terminate the labor relationship, prior compliance with the worker's right to a hearing that guarantees his/her right of defense. However, in Guatemala's instance, there is a legal possibility for workers' organizations (unions or

coalitions) to exercise their right to collective bargaining and, in the event of a conflict arising from it, the conflict must be resolved by the Labor and Social Welfare Courts. Besides, to guarantee the rights of workers, the local ordinary law regulates that no public employee can be dismissed unless previously authorized by the judge hearing the collective complaint.

**Keywords:** Hiring - Dismissals - Collective conflict - Reinstatement

**Summary:** 1. Public Administration. 2. Regime of public officials (civil service). 3. Collective Conflict of Social Economic Work between State bodies, its decentralized and autonomous institutions and public servants. 4. Collective conflict resolution systems. 5. Limitations of the State and Municipalities in the dismissal of workers.

## 1. La Administración Pública

La Administración pública no sólo se refiere a las distintas actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir sus fines, sino que también tenemos que referirnos a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y modo de funcionamiento.

Para Leonard D. White (1950):

La Administración Pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública: Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública.<sup>1</sup>

La Administración Pública es el sistema de gobierno, sistema político, el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos.<sup>2</sup>

El estudio de la administración pública del Estado o simplemente la Administración Pública, por lo general es compleja y constituye una de las actividades funcionales del Estado, como también lo son la legislativa y la jurisdiccional.

Toda administración implica organización y es por ellos que cuando nos referimos a la administración pública, no sólo nos referimos a las diversas actividades que realiza el Estado para cumplir sus fines, sino también nos referimos a los diversos órganos en cuanto ejercen la actividad administrativa, explicando su estructura y funcionamiento.

Jorge Mario Castillo González manifiesta que: “Administración Pública es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado, realizando el bien común y dicha actividad la llevan a cabo funcionarios y empleados, trabajando eficientemente las funciones administrativas.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> WHITE, Leonard D. (1950), Introduction to the study of Public Organization, Macmillan, Nueva York

<sup>2</sup> SAMAYOA PALACIOS, José Luis. Universidad Mariano Gálvez, 2002.

<sup>3</sup> CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, Derecho Administrativo, Publicación INAP, Guatemala, 2007.

En la exposición de motivos de uno de los proyectos de la Ley de Servicio Civil (1968), se consigna:

El gobierno, dentro de un Estado, es el instrumento de expresión del poder público para la realización de las funciones que le son encomendadas por la ciudadanía. La administración pública, en su sentido general, puede ser considerada como la suma de estructuras y funciones organizadas para programar y realizar las políticas, los servicios y las obras de gobierno. Puede colegirse, entonces, que la eficiencia de la administración pública es de vital importancia para el funcionamiento del gobierno, para la vida del Estado y para la realización del desarrollo nacional.

## **2. Régimen de funcionarios públicos (servicio civil)**

### **2.1. Marco legal nacional**

- Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución Política de la República establece que los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de un partido político. Asimismo, establece que el régimen de los trabajadores del Estado se rige por la Ley de Servicio Civil. Sin embargo, se exceptúan aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias.

Asimismo, establece que las entidades descentralizadas del Estado, que realicen funciones económicas similares a las empresas de carácter privado, se registrarán en sus relaciones de trabajo con el personal a su servicio por las leyes laborales comunes, siempre que no menoscaben otros derechos adquiridos.

- Ley de Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil que data de 1968 tiene como objetivo regular las relaciones de la Administración Pública con sus trabajadores, garantizando así el desempeño económico y efectivo de la labor institucional del Gobierno.

La Ley de Servicio Civil regula lo relacionado al régimen de empleados públicos al servicio de la administración pública, estableciendo así un sistema de administración del personal. Por lo anterior, dicho cuerpo legal establece que los derechos consignados en dicha ley son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos. Es por eso que son nulos *ipso jure*, todos los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos reconocidos en ésta.

En uno de los considerandos de la Ley de Servicio Civil, se consigna que es necesario completar la legislación social de Guatemala, estableciendo además del Código de Trabajo y de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, una Ley de Servicio Civil que permita la realización y desarrollo de los principios contenidos en la Constitución de la República y que regule las relaciones de la Administración Pública con sus trabajadores.

La Ley de Servicio Civil, reconoce el derecho de asociación profesional de los servidores públicos, al establecer que los servidores públicos tienen el derecho de asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales. Esta ley en sus disposiciones establecía que las asociaciones formadas por los servidores públicos no podían participar en actividades políticas y que estaba prohibida la huelga de los servidores públicos; sin embargo, esta disposición fue derogada tácitamente por la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, al reconocer el derecho de huelga de todos los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, con la limitación que en ningún caso, deberá afectar la atención de los servicios públicos esenciales

- Ley de Salarios de la Administración Pública

La Ley de Salarios de la Administración Pública tiene como objetivo principal establecer un sistema de remuneración justa y garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igualdad de salario.

- Ley de Clases Pasivas del Estado

La Ley de Clases Pasivas del Estado establece un sistema de jubilación, pensión o montepíos para los trabajadores del Estado.

- Ley de Sindicalización y Regulación del Derecho de Huelga de los Trabajadores del Estado

En la ley de mérito, Decreto Número 71-86 del Congreso de la República de Guatemala, se consigna que los trabajadores del Estado y sus entidades autónomas y descentralizadas son parte de la clase trabajadora en general, por lo que se hace necesario regular el ejercicio de los derechos de libre sindicalización y huelga que les garantiza la Constitución, y se autoriza la libre sindicalización y el derecho de huelga; la forma de organización y funcionamiento de los sindicatos estatales; el procedimiento de la negociación colectiva, regulando como obligatoria la negociación en la vía directa; quiénes son los sujetos procesales en la negociación colectiva en la vía directa y en la vía jurisdiccional de la conciliación; determina la jurisdicción y competencia de los tribunales que pueden conocer en los conflictos económico-sociales que promuevan los servidores públicos contra el Estado.

- Código de Trabajo

El Código de Trabajo es el cuerpo legal que regula los derechos y obligaciones derivados de una relación laboral, así mismo establece los principios que rigen la relación laboral.

## **2.2. Marco jurídico internacional**

Guatemala ha ratificado los convenios:

a) No. 87, Sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicalización;

b) No. 98, Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva;  
y,

c) No. 154, Sobre el fomento a la Negociación Colectiva, por lo que dichos instrumentos normativos son de obligada aplicación y cumplimiento en nuestro país.

### **2.3. Funcionarios Públicos y Empleados Públicos:**

#### **- Funcionarios Públicos**

El funcionario público se define como aquella persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente.

#### **- Empleado Público**

Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o representante.

### **2.4. Clasificaciones del Servicio Público**

La normativa vigente clasifica los puestos al servicio del Estado de la siguiente manera:

- a) Servicio exento,
- b) Servicio con oposición,



c) Servicio sin oposición

- Servicio exento

Son aquellos puestos en los que en virtud de las funciones desempeñadas son considerados puestos de confianza. Por lo anterior, estos puestos son de libre nombramiento y remoción. Vale la pena señalar que en el servicio civil la máxima autoridad nominadora es el Presidente de la República.

- Servicio con oposición

El servicio por oposición se refiere a todos aquellos puestos que para su nombramiento deben poseer ciertas aptitudes y llenar los requisitos establecidos en la Ley de Servicio Civil, es decir, que estos deben pasar por un proceso de selección mediante el cual se debe establecer que estos poseen idoneidad para el puesto al que están aplicando.

- Servicio sin oposición

El servicio sin oposición son aquellos puestos en los que no se requiere que los candidatos se sometan al proceso de selección establecido en la Ley de Servicio Civil. Dentro de estos puestos se encuentran los Asesores Técnicos, Asesores Jurídicos y Directores de Hospitales.

### **3. Conflicto colectivo de trabajo económico social entre los órganos del estado, sus instituciones descentralizadas y autónomas y los servidores públicos**

De conformidad con nuestra legislación constitucional, la normativa internacional y legislación ordinaria laboral guatemalteca, los servidores públicos al servicio del Estado están legalmente autorizados para organizarse en simple

coalición o en sindicato y de presentarle a su empleador un pliego de peticiones o un proyecto de pacto colectivo de condiciones de trabajo, con el objeto de negociar un convenio colectivo o un pacto colectivo de condiciones de trabajo, que supere las condiciones mínimas contenidas en la Carta Magna, la Ley de Servicio Civil y leyes ordinarias aplicables a los servidores públicos.

El profesor Mario de la Cueva (1949) define el conflicto de trabajo en forma genérica exponiendo:

Los conflictos de trabajo son las diferencias que se suscitan entre los trabajadores y patronos, solamente entre aquellos o únicamente entre estos, en ocasión o con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo.

Y lo define en forma específica manifestando:

Se entiende por conflicto colectivo de trabajo, la controversia de naturaleza económica sobre creación, modificación, suspensión o supresión de las condiciones generales de trabajo y la de carácter jurídico que verse sobre el derecho a la existencia genérica o aplicación del contrato colectivo de trabajo, siempre que de este último caso se afecte el interés profesional que representan los sindicatos.<sup>4</sup>

Los conflictos colectivos se manifiestan en la existencia de una coalición o en la formación de una asociación profesional y particularmente en las huelgas y en los paros y se originan en una diferencia que se produce entre las partes de la relación laboral, la que puede ser individual o colectiva.

En el planteamiento colectivo, al conflicto laboral le precede la petición que formulan los trabajadores sin que sea atendida por la parte empleadora o sea atendida parcialmente.

#### **4. Sistemas de solución de conflictos colectivos de trabajo**

En las distintas legislaciones se regulan los sistemas de solución de los conflictos colectivos de trabajo, que pueden ser extrajudiciales o judiciales.

En Guatemala está regulada la vía directa que consiste en un procedimiento de autocomposición, por medio del cual las partes de un conflicto

---

<sup>4</sup> DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., 1949, México.

colectivo, sin intervención de terceras personas, tratan de arribar a arreglos que son satisfactorios para los involucrados en el mismo y suscriben un convenio.

Es importante señalar que en la negociación puede intervenir una autoridad administrativa o uno o varios amigables componedores y que el arreglo a que las partes arriben debe concretarse en un documento que refleje la convención colectiva.

Dentro de las alternativas de solución de la negociación en la vía directa pueden ocurrir los escenarios siguientes:

- Que las partes no se pongan de acuerdo en ninguna de las peticiones presentadas para su negociación.
- Que las partes se pongan de acuerdo en algunas de las peticiones.
- Que las partes se pongan de acuerdo en la totalidad de las peticiones presentadas para su negociación.

En los primeros dos casos, transcurridos treinta días que la ley señala para negociar en la vía directa, las partes tienen el derecho de someter el conflicto al conocimiento de un juzgado de trabajo, para tratar de resolverlo por el procedimiento de conciliación.

En el último caso se tiene que cumplir con el requisito formal establecido en la ley laboral consistente en que debe extenderse el pacto colectivo por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad ipso jure quedando un ejemplar en poder de cada parte y el tercero al Ministerio de Trabajo.

## **5. Limitaciones del Estado y las Municipalidades en el despido de trabajadores**

En términos generales, el Estado de Guatemala, sus entidades descentralizadas y autónomas, así como los gobiernos locales, para poder terminar una relación laboral de un servidor público, deben seguir un procedimiento administrativo regulado en las leyes ordinarias que garantizan el derecho de audiencia debida del trabajador y una vez agotado, puede dar por concluida la misma.

Sin embargo, desde que se emitió la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985, existe la posibilidad legal de la formación de sindicatos en el sector público y municipalidades, con su natural facultad de poder negociar colectivamente.

Para el efecto se emitió la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, contenida en el Decreto 71-86 del Congreso de la República de Guatemala, normativa que no fue bien desarrollada y que permitió que los tribunales de trabajo ordinarios preexistentes, que originalmente fueron concebidos para el sector privado, conocieran de cualquier conflicto colectivo de carácter económico social derivado de la no negociación de un pliego de peticiones en la vía directa por sindicatos estatales o municipales ante su patrono.

Conforme a la legislación ordinaria, una vez se plantee un conflicto colectivo de carácter económico social ante los tribunales de trabajo y previsión social por parte de cualquier agrupación sindical, en este caso, el Estado o la municipalidad respectiva, no puede dar por terminada ninguna relación laboral si no es previamente con una autorización del juez de trabajo que conoce el conflicto. Igual regla ocurre para cualquier ente patronal del sector privado.

En la práctica se han desarrollado una serie de organizaciones sindicales en el sector público, ya sea por ministerio de estado o cualquier de sus dependencias, entidades descentralizadas o autónomas o municipalidades, lo que ha provocado un desorden administrativo y no ha permitido un manejo apropiado de las relaciones laborales colectivas en el Estado, porque se han formado muchos sindicatos que su único propósito ha sido gozar de fuero sindical, en especial para los miembros del comité ejecutivo del sindicato y en el fondo no necesariamente con la intención de negociar colectivamente un pliego de peticiones.

Es menester señalar que los sindicatos de trabajadores o coaliciones al momento de plantear un conflicto colectivo económico social ante los tribunales de trabajo y previsión social, la ley establece que ningún trabajador, sindicalizado o no, no puede ser objeto de despido y muchas veces más de una organización

laboral ha planteado ese tipo de peticiones, por lo que existen prohibiciones de más de un juez de trabajo en el sentido indicado.

A nuestro juicio, esto ha provocado una situación inmanejable en el Estado y los gobiernos locales, porque no ha sido posible terminar contratos laborales aún con causa justificada, en tanto un juez de trabajo no autorice la terminación del mismo, lo que ha provocado que muchas entidades del Estado o municipales en clara violación a la ley, den por terminada la relación laboral sin contar con la autorización judicial previa lo que legitima y faculta a cualquier servidor público afectado para que gestione ante el tribunal de trabajo competente su reinstalación en el puesto de trabajo, ordenando el reintegro al trabajo y el pago de los salarios dejados de percibir desde el día del despido ilegal hasta la fecha de la efectiva reinstalación, siendo muchas veces altas cantidades de dinero que debe erogar el Estado.

El juez de trabajo conforme a la legislación vigente tiene la obligación de ordenar, en un plazo de 24 horas, la reinstalación del trabajador en su puesto de trabajo; sin embargo, esta resolución conforme la normativa procesal puede ser motivo de un recurso de apelación y en tanto no quede firme no se viabiliza la referida reinstalación.

En esta situación ya es insostenible para el sector Estado y municipalidades, lo que amerita pensar en una readecuación de la legislación a efecto de darle una solución a la situación práctica que se vive en Guatemala en materia de relaciones laborales con servidores públicos.

Se sugiere que para buscar una solución ante la situación actual, se emita una legislación adecuada para ejercitar los derechos laborales de libertad de sindicalización y negociación colectiva para el sector Estado y municipalidades e igualmente se emita una disposición legal especial para la homologación de las convenciones colectivas por parte de la autoridad administrativa de trabajo, en virtud de que cualquier decisión en materia financiera afecta el presupuesto general del Estado o de las municipalidades, por lo que debe existir, previo a realizar una negociación colectiva, dictámenes técnico jurídico financieros que establezcan la capacidad económica de la entidad patronal para hacerle frente a este tipo de peticiones colectivas.

En consecuencia, se hace necesario el estudio de la legislación actual vigente en materia de relaciones laborales del Estado y de sus entidades autónomas o descentralizadas, así como de las municipalidades del país, a efecto de poder modificar y, en su caso, crear nueva legislación que permita, sin perjudicar los derechos laborales, regular adecuadamente el tema de contrataciones y despidos, negociación colectiva y, en su caso, las reinstalaciones en el trabajo que derivan del planteamiento de un conflicto colectivo de carácter económico social.

## **Bibliografía**

DE LA CUEVA, M. (1949). *Derecho Mexicano del Trabajo*, Editorial Porrúa, S.A., México.

CASTILLO GONZÁLEZ, J. M. (2007). *Derecho Administrativo*, Publicación INAP, Guatemala.

SAMAYOA PALACIOS, J. L. (2002). Universidad Mariano Gálvez.

WHITE, L. D. (1950). *Introduction to the study of Public Organization*, Macmillan, Nueva York.