



Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Representación del Estado en la negociación de pactos
colectivos de condiciones de trabajo**
(Tesis de Licenciatura)

José Fernando Lemus Navarro

Guatemala, mayo 2024

Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y de la Justicia

**Representación del Estado en la negociación de pactos
colectivos de condiciones de trabajo**
(Tesis de Licenciatura)

José Fernando Lemus Navarro

Guatemala, mayo 2024

Para los efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **José Fernando Lemus Navarro**, elaboró la presente tesis, titulada **Representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo**.

AUTORIDADES DE UNIVERSIDAD PANAMERICANA

M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Rector

Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrectora Académica

M. A. César Augusto Custodio Cobar

Vicerrector Administrativo

EMBA. Adolfo Noguera Bosque

Secretario General

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia

Guatemala, 5 de mayo de 2023

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como asesor del estudiante **José Fernando Lemus Navarro**, ID 000121476. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brinde acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada “**Representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo**”.
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Se hace la aclaración que el estudiante es el único responsable del contenido de la tesis ya indicada.

Atentamente,



Laura Irene Balcarcel Remón
Laura Irene Balcarcel Remón
Abogada y Notaria

Guatemala 05 de enero de 2024

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como revisor metodológico de la tesis del estudiante José Fernando Lemus Navarro, ID 000121476 titulada *Representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo*. Se le advirtió al estudiante sobre el respeto al derecho de autor y que en caso opuesto incurriría en plagio, lo que constituiría una infracción académica muy grave, aduciendo que el único responsable del contenido de la tesis es el estudiante. Me permito manifestarles que la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito DICTAMEN FAVORABLE para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Licda. Gladys Roxana López Tecú
~~Licda. Gladys Roxana López Tecú~~
ABOGADA Y NOTARIA



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

Ref. O.I. 135-2024

ID: 000121476

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **JOSÉ FERNANDO LEMUS NAVARRO**
Título de la tesis: **REPRESENTACIÓN DEL ESTADO EN LA
NEGOCIACIÓN DE PACTOS COLECTIVOS DE CONDICIONES DE
TRABAJO**

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y de la Justicia, así como los títulos de Abogado y Notario, el estudiante ya mencionado, ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por la tutora, Licenciada Laura Irene Balcarcel Remón de fecha 5 de mayo del 2023.

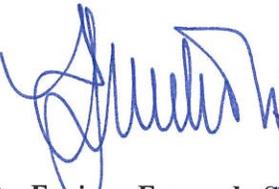
Tercero: Que tengo a la vista el dictamen favorable emitido por la revisora, Licenciada Gladys Roxana López Tecú de fecha 5 de enero del 2024.

Por tanto,

Autoriza la impresión de la tesis elaborada por el estudiante ya identificado en el acápite del presente documento, como requisito previo a la graduación profesional.

Guatemala, 25 de abril del 2024

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

☎ 1779

🌐 upana.edu.gt

📍 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

Dedicatoria

- A DIOS:** Por ser la guía y fortaleza de mi vida.
- A MIS PADRES:** Carlos Isabel Lemus Grijalva (Flores a su Tumba y mis recuerdos en mi corazón), por ser esa persona que me enseñó a soñar y luchar por esos sueños.
- Angela Alcira Navarro Caravantes, por ser la base de la persona que hoy día soy y por siempre estar escuchándome y dándome los mejores y sabios consejos.
- A MIS HERMANOS:** Karla, Sandra, Carlos, Ivón, quienes siempre han sido un ejemplo a seguir.
- A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:** Por motivarme y estar pendiente de que pueda realizar este logro en mi vida.

A UNA PERSONITA

ESPECIAL:

Por ser el ingrediente perfecto de motivación para este logro y los que hacen falta.

A MIS ASESORES Y

REVISOR:

Gladys Roxana López Tecú y Laura Remón Barcalcel, porque sin sus enseñanzas e instrucciones, no lo hubiera logrado.

EN ESPECIAL A:

Universidad Panamericana, por convertirme en un profesional, con valores, con Misión y Visión de vida.

Nota: Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Ministerios del Estado de Guatemala	1
Procuraduría General de la Nación	27
Representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo	41
Conclusiones	56
Referencias	58

Resumen

En este estudio monográfico se abordó la representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo. El objetivo general fue la efectiva representación de la Procuraduría General de la Nación en los pactos colectivos de condiciones de trabajo en los ministerios de Estado. El primer objetivo específico se refirió a examinar los antecedentes de negociaciones de pactos colectivos de condiciones de trabajo de los ministerios del Estado. Asimismo, el segundo objetivo consistió en establecer las diferencias entre la presencia en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo, de la Procuraduría General de la Nación ejerciendo la representación del Estado.

Luego de analizar la legislación aplicable se concluyó que, a pesar de cumplir con los procesos y normas legales establecidos dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, es necesaria la presencia de la Procuraduría General de la Nación en defensa de los intereses del Estado para mantener el balance adecuado entre las partes intervinientes en los pactos colectivos de condiciones de trabajo en los ministerios de Estado y otras instituciones en las que impactan tales negociaciones, entre ellas el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, puesto que la erogación de ese recurso financiero va en beneficio de un sector en especial y no satisface el bien común como fin supremo constitucional.

Palabras clave

Pactos Colectivos. Ministerios de Estado. Procuraduría General de la Nación. Representación. Negociación.

Introducción

En esta investigación se abordará el tema representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo, al analizar la legislación dentro del ordenamiento jurídico del Estado de Guatemala, las instituciones inmersas en la negociación, permitirá la observación de ciertas características especiales que revestirán los procesos y las áreas las cuales son el objeto de las negociaciones de los pactos colectivos y los alcances en el ámbito material, financiero y legal. Permitirá a la vez, examinar la doble función del Estado como empleador y a una entidad en particular en este caso los ministerios de Estado y determinar si la representación ejercida por cada uno de estos órganos le es delegada por la Procuraduría General de la Nación.

El objetivo general de la investigación será la efectiva representación de la Procuraduría General de la Nación en la celebración de pactos colectivos de condiciones de trabajo en los ministerios de Estado. El primer objetivo específico es examinar los antecedentes de negociaciones de pactos colectivos de condiciones de trabajo de los ministerios del Estado. Mientras que el segundo es establecer las diferencias entre la presencia en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo, de la Procuraduría General de la Nación ejerciendo la representación del Estado, como la institución encargada por mandato

constitucional de velar por los intereses y bienes de la República de Guatemala.

Las razones que justifican el estudio consisten en llevar a cabo un análisis jurídico exhaustivo puesto que la República de Guatemala siendo un estado de derecho deberá de apegarse al estricto cumplimiento del ordenamiento interno jurídico vigente. Además, el interés del investigador en el tema radica en que se evidenciará que éste es de suma importancia por pertenecer al Derecho Constitucional como esos principios medulares en donde se asienta el ordenamiento jurídico de un país, al Derecho Administrativo como parte de la Administración Pública y al Derecho Laboral perteneciente al régimen laboral el cual deberá de estar regido conforme a principios de justicia social. Para el desarrollo del trabajo, la modalidad de la investigación es la monográfica en cuanto que es un tema de naturaleza jurídica.

En cuanto al contenido, en el primer subtítulo se estudiará lo concerniente a los Ministerios del Estado de Guatemala cómo son esos órganos unipersonales de la administración del Estado pertenecientes al Órgano Ejecutivo. En el segundo, sobre la Procuraduría General de la Nación cómo es esa institución cuyo fin principal es la defensa de los intereses del Estado, y finalmente el tercero versará sobre la Representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo manifestando si resultare efectiva y conforme a derecho la legítima

representación en los pactos colectivos suscritos en las diferentes dependencias del Estado de Guatemala.

Ministerios del Estado de Guatemala

El Estado de Guatemala se ha desarrollado, no sólo para la optimización de los recursos públicos en beneficio de la población, sino también en la organización de las funciones de gobierno, las instituciones, los procedimientos, la sociedad civil y el ordenamiento jurídico, que se interrelacionan y van formando un engranaje de funcionalidad. Toda esa interrelación de funciones y procesos son los que van a permitir alcanzar los objetivos definidos del gobierno, de una sociedad, permitiendo dentro del marco de la ley, acceder a que ciertos órganos participen en la toma de decisiones, de igual forma distribuir responsabilidades jerárquicamente de acuerdo con las facultades de cada órgano.

El año de 1838 marca el inicio del proceso de desintegración de la Federación de Centro América surgiendo un vacío jurídico por lo que el jefe de Estado de Guatemala convoca a una Asamblea Nacional Constituyente con relación a esta crisis. Esta Asamblea promulga tres decretos, siendo la Ley Constitutiva del Ejecutivo, la Ley Constitutiva del Supremo o Poder Judicial del Estado de Guatemala y la Declaración de los Derechos del Estado y sus habitantes, los cuales a partir del año 1839 rigieron por más de diez años. Con la Ley Constitutiva del Ejecutivo se creó el primer ministerio siendo el Ministerio de Gobernación, para finales del siglo XIX se creó el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Educación.

Luego de la Revolución de 1944 y con todos los cambios en el sistema de gobierno, nacen el Ministerio de Economía, el Ministerio Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo. Después de la breve reseña del nacimiento de esos órganos que forman parte de un sistema de gobierno, llamados ministerios de Estado, creados como un órgano jerarquizado que se basa en un orden escalonado de funcionarios y empleados públicos, que tiene como fin alcanzar objetivos determinados tales como de dirección, organización y control, con competencia determinada por la ley ya que nace, se organiza y se rige cada institución por su ley orgánica.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 193 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985): “Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma ley les señale”. Análogamente, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo (1997): “Para el despacho de sus negocios el Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes ministerios...”. En síntesis, en ambos artículos el legislador deja de manifiesto que los ministerios son oficinas encargadas de desarrollar actividades del Organismo Ejecutivo, con facultades y competencia establecidas en la ley. En la actualidad, y por imperio de la ley, se encuentran establecidos 14 ministerios. Dentro de la importancia que desarrollan estos órganos, se encuentra la política, la administrativa y la jurídica.

Para Calderón (2004):

Los Ministros de Estado en Guatemala son órganos EJECUTIVOS, UNIPERSONALES y CENTRALIZADOS. Son órganos ejecutivos porque ejercen competencia, es decir que deciden y ejecutan; unipersonales porque el órgano está dirigido por una sola persona (el Ministro); y Centralizados, porque pertenecen a la escala jerárquica del Organismo Ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente de la República por competencias y del Vicepresidente de la República por coordinación. Estos órganos administrativos ocupan la 3a. escala jerárquica, dentro del ejecutivo (p. 79).

Concluyendo, como lo define el autor citado, los ministerios de Estado concebidos como esos órganos de la administración pública que cumplen atribuciones y funciones con competencia otorgada por la ley y que son dirigidos por una sola persona, la cual debe de cumplir para optar al cargo con ciertos requisitos establecidos en la norma y siendo ésta responsable de todos los actos que sean sometidos a su atención. Cada órgano es administrado por personas que les corresponde sujetarse al marco legal establecido en los artículos 193 al 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Atribuciones y funciones generales de los ministerios de Estado

Al referirse a las atribuciones como esa facultad o competencia otorgada por la ley para realizar esas potestades que tiene una persona en el desempeño de su cargo, del mismo modo refiriéndose a las funciones como la actividad en particular de cada órgano o aparato de una entidad. De ahí que, es importante resaltar que existen dos tipos de competencia

administrativa dentro de los órganos de la administración siendo, la competencia general y la competencia especial, la primera de ellas, es la otorgada por la ley a todos los ministerios por igual, y la segunda, es otorgada en ley especial. En el ejercicio de su función cada uno de éstos debe de realizar los asuntos sometidos a su competencia dentro del marco legal constitucional que los regula.

De acuerdo con el artículo 194 de la Constitución de la República de Guatemala (1985):

Cada Ministerio estará a cargo de un Ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer jurisdicción sobre todas dependencias de su Ministerio;
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;
- c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez ...
- i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.

Por lo tanto, cada ministro de Estado en su función de administración del órgano que le compete queda sujeto en el ejercicio de su cargo a ser responsable de sus actos, como todo funcionario público, tanto, responsabilidad de tipo jurídico, civil y penal, como responsabilidad administrativa y política, como consecuencia de ejercer doble función, por ser órganos de decisión y de ejecución. Este tipo de responsabilidades se deducen como lo regula la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, así como se encuentra regulado

en el artículo 155 segundo y tercer párrafo de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Además de las que asigna la Constitución Política de la República y otras leyes, los Ministros tienen las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia.
- b) Participar en las sesiones del Consejo de Ministros, en la formulación de la política económica y social del Gobierno y en los planes, programas y proyectos de desarrollo de largo, mediano y corto plazo ...
- r) Celebrar y suscribir en nombre del Estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo (Ley del Organismo Ejecutivo, 1997, artículo 27).

Es decir, todos los ministerios se rigen por los mismos lineamientos, siendo los titulares de cada uno los ministros de Estado, considerados dentro de cada órgano los funcionarios con superior jerarquía en línea vertical y gozan de prerrogativas e inmunidades y nivel jerárquico igual en línea horizontal. Así mismo, son reconocidos como la autoridad rectora de las políticas públicas al tener la capacidad de ordenar y orientar a todas las instituciones públicas que conforman parte del sector, porque son los entes de facilitación y coordinación, que proporcionan mejor ambiente de comunicación y cooperación dentro de las instituciones tanto públicas como privadas dentro del ramo a su cargo.

Es importante, ir concatenando las bases doctrinarias con las bases legales dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, la importancia de los ministerios de Estado, debido al papel que desempeñan los funcionarios que los dirigen no sólo en cuanto al desarrollo de los lineamientos de

Estado, sino en la administración de la fuerza laboral, que dicho sea de paso, están inmersas dentro de esas políticas estatales, que es la parte fundamental en el desarrollo del órgano administrativo, dando como resultado un clima laboral satisfactorio y que se vea reflejado en el desempeño de sus labores. Que al final, lo que busca es el beneficio de la colectividad, lo que siempre va a generar paz.

Pactos colectivos de condiciones de trabajo en los ministerios de Estado

Al definir un pacto, como una alianza, un compromiso entre varias personas teniendo el propósito de cumplir con lo que se estipule y da origen a una obligación. En cuanto a dar un concepto de colectivos para la materia que se desarrolla, quiere decir, varios grupos de personas reunidos con la intención de obtener beneficios para todos, tanto patronos como trabajadores, reunidos en uno o varios sindicatos o grupos coaligados cuando se considere de trabajadores y un patrono o varios patronos reunidos en sindicato. Tomando los conceptos anteriores, se puede definir al pacto colectivo como ese compromiso entre uno o varios grupos que al llegar a efectuarse da origen a una obligación y se tiene que cumplir por las partes que formaron parte de esa negociación.

Cabanellas (1987):

Acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte y por otra, una o varias organizaciones representantes de los trabajadores debidamente elegidos y autorizados por estos últimos de acuerdo con la legislación nacional (p. 32).

A los pactos colectivos de condiciones de trabajo, doctrinariamente se les conoce también como convenios o convenciones; y tiene carácter de Ley Profesional de acuerdo con el artículo 49 del Código de Trabajo (1961): “... El pacto colectivo de condiciones de trabajo tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte”. Por lo anterior, se determina que la función principal va enfocada hacia intereses colectivos para el mejoramiento y la protección de intereses tanto económicos como sociales de los trabajadores y se convierte en una institución jurídica.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo es el que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo debe prestarse y las demás materias relativas a este ... (Código de Trabajo, 1961, artículo 49).

Con la definición legal anterior, se deduce que éstos son actos jurídicos que van a suscribirse entre uno o varios patronos o sindicatos de patronos y uno o varios sindicatos de trabajadores, incluyendo grupos coaligados en el caso que no hubiera sindicato mayoritario. Por disposición legal solamente debe de existir un pacto colectivo vigente. Teniendo en consideración que el objeto del pacto es reglamentar las condiciones en las que el trabajo se debe prestar; en ese sentido la función es esencialmente reglamentaria. Al suscribirse los pactos colectivos dejan de manifiesto intereses superiores del o grupos en su conjunto esta acción

deja a un lado al individuo ya que éste es representado por el grupo, como lo es para Mario de la Cueva.

De la Cueva (1970):

El contrato ordinario fue la solución impuesta por el liberalismo, fue sustituto de la ley y del reglamento de trabajo, el contrato colectivo rige en una o varias empresas, siendo esta una preciada conquista de los trabajadores, pero no era suficiente: el derecho del trabajo del siglo XIX era un derecho individualista y su institución básica era el derecho individual del trabajo; los trabajadores se fueron dando cuenta en los lugares de trabajo el problema de un obrero o trabajador era el problema de todos, de tal manera devino el derecho de trabajo colectivo, por cuanto se organizó y les permitió crear un derecho estatutario, así como las normas que regularían sus relaciones con los empresarios (p. 467).

Constan de varias fases establecidas en la ley para que tome fuerza legal, dentro de los cuales se menciona que debe de tener un plazo de vigencia; se debe de denunciar, esta fase no es más que, cualesquiera de las partes que tengan la intención de negociar un nuevo convenio lo tendrán que notificar a la parte contraria; y la homologación del pacto que no es más que el acto administrativo que va a declarar la validez del convenio y se firme ante la autoridad laboral que corresponda en derecho. Deberá contener ciertas formalidades legales, además es de carácter obligatorio negociar pactos colectivos por parte de empleadores, con respecto a lo anterior deben de ajustarse a las disposiciones establecidas en ley.

Como partes intervinientes en los pactos o convenios colectivos, se encuentran la parte del patrono y la parte trabajadora representada por uno o varios sindicatos de trabajadores, al referirse al sindicato como el

elemento fundamental de una organización dentro de la cual va a agrupar a la clase trabajadora que por voluntad propia quieren adherirse teniendo como finalidad defender sus derechos, convirtiéndose en una fuerza colectiva y una característica importante es que se pueden llegar a convertir en grupos de interés puesto que son órganos permanentes, con dirección y representación al llegar a participar en relaciones de poder de forma indirecta, promovidos por intereses específicos de sus miembros.

Sala, T. (1972):

El nacimiento del sindicalismo entre los empleados públicos no es más que la progresiva toma de conciencia por parte de estos de la existencia de una diversidad de intereses respecto de la administración pública, es decir, de un interés profesional que defender (p.p.52-56)

Con la definición del autor Sala Franco marca una etapa evolutiva con respecto a la libertad sindical de los empleados públicos porque se empieza a concebir la naturaleza jurídica de las relaciones laborales del empleado público, obligando a replantear y reformular proposiciones por las cuales se han venido regulando. Puesto que se va evolucionando de ser un modelo estatutario para convertirse en un modelo bilateral, que consentirá los derechos colectivos de los empleados públicos en concordancia con la relación funcional laboral, por parte del Estado y sus empleados, satisfaciendo y fomentando las relaciones colectivas para equiparar la función pública de la administración.

A continuación, se enlistan algunos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo en los ministerios de Estado, con el propósito de identificar los elementos esenciales en cuanto a la representación del Estado de Guatemala, la representación por parte de la fuerza laboral y cuál es la finalidad o el propósito de los pactos colectivos de condiciones de trabajo y se concentra en tres casos representativos dentro tres ministerios de Estado. Siendo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y así poder determinar si cumplen con los requisitos que la ley regula para este asunto.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Educación y el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de Guatemala con sus siglas “S.T.E.G.”. Se homologa con fecha dos de marzo de 2022, la vigencia será de dos años a partir del 11 de marzo de 2022, se notificó a las partes. En el presente pacto actúa como representante del Organismo Ejecutivo la Ministra de Educación en funciones de conformidad con lo establecido en el artículo 27 literal m), de la Ley del Organismo Ejecutivo, la Magister Claudia Patricia Ruiz Casasola de Estrada y por la otra parte el sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de Guatemala. A continuación, se describirán tres artículos en cada pacto, que son lo que servirán de parámetros en el desarrollo de la presente investigación.

De acuerdo con el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Educación con sus siglas MINEDUC y los Sindicatos: Proponente, Firmante y Adherente de Trabajadores y Trabajadoras de dicho Ministerio: a los efectos del presente convenio (2022): el Estado se representa y actúa directamente a través del ministerio de Educación y de quienes legalmente designe para intervenir en asuntos que no sean de su competencia. El objetivo principal del acuerdo actual es mantener, armonizar y fomentar las relaciones e intereses mutuos entre el MINEDUC y sus empleados para mejorar tanto su bienestar como el de la Institución. Las partes están de acuerdo en que es necesario brindar una educación de alta calidad a los niños, adolescentes y jóvenes de Guatemala para lograr los altos objetivos establecidos en el artículo 72 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En relación con el Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el sindicato de Trabajadores Camineros de la República de Guatemala - STC- y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, a través de la Dirección General de Caminos (2011): Las Partes. El Sindicato de Trabajadores Camineros de la República de Guatemala (STC) y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda a través de la Dirección General de Caminos son partes del actual Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, y en el texto del Pacto se les denomina "EL SINDICATO" y "LA DIRECCIÓN". Cumplió con lo

establecido en las normas como la homologación, notificación a las partes entre otros.

Al referirse al propósito del acuerdo, tiene como objeto reglamentar las relaciones entre la Dirección General de Caminos, el Sindicato y los empleados, basándose en la equidad social y económica, así como en el respeto a la dignidad humana. Ambos grupos están de acuerdo en que su relación debe guiarse por principios de equidad y armonía, lo que permitirá a la Dirección y al Sindicato realizar sus actividades de manera eficiente, así como promover la capacitación personal, el bienestar de los trabajadores y la solución de problemas laborales a base de una equidad bien entendida. Adquiriendo el pacto en cuestión carácter de Ley Profesional siendo su ámbito de aplicación obligatorio en todos los centros de trabajo que la Dirección General de Caminos tenga establecidos o establezca a futuro en cualquier parte de la República de Guatemala.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, (SNTSG), constituidos legalmente como personas jurídicas de conformidad con las leyes del país, en uso de las facultades que para el efecto les otorgan los artículos 49,50 y 53 del Código de trabajo; y, 5 inciso a) del Decreto Número 71-86 y 35-96, Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del

Estado. En consecuencia, se da por homologado con fecha 12 de septiembre del año 2013, teniendo el Pacto una vigencia de dos años, se notificó a las partes. Se ajustó a las disposiciones contenidas en la ley de la materia y en lo general a las leyes de la República.

Para fines de la relación laboral y del presente acuerdo, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social representa al Estado en la vía directa y por el funcionario o persona designado por el Procurador General de la Nación en la vía judicial. De acuerdo con el presente Pacto y las demás leyes de trabajo y previsión social, también incluye: a) En términos económicos: todos los bienes, derechos y acciones que posee y, b) En términos orgánicos, el Ministro, los Viceministros, los Directores Generales, Directores de Área de Salud, Directores de Establecimientos Públicos de Salud, consecuentemente serán los que representen al patrono y quedan obligados dentro de las relaciones laborales. Siendo el objetivo principal regular, armonizar y desarrollar las relaciones y los intereses mutuos entre ambas partes, con el fin de mejorar el bienestar de estos últimos y optimizar la calidad de la salud en todos sus niveles y áreas de trabajo.

Dentro del desarrollo de éstos, se da a conocer que los pactos colectivos de condiciones de trabajo suscritos entre la parte empleadora y la parte trabajadora, en cada caso intervienen por parte del Estado de Guatemala los ministros como su representante y parte empleadora y que según la ley

de la materia está dentro de sus atribuciones, como se viene mencionando en el primer tema desarrollado. Es de suma importancia hacer mención que el Código de Trabajo, Decreto número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, es la norma que regula el proceso de negociación colectiva y lo realiza de manera general no hace ninguna distinción que sea del sector público o del sector privado.

Doctrinariamente para la existencia de un Estado hay tres elementos que lo constituyen siendo éstos el elemento humano, el territorio y la soberanía, al igual en los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que nazcan a la vida jurídica deben contener elementos que permita su existencia pudiendo mencionar el elemento humano patronos y trabajadores, normas jurídicas que los regulen en cuanto a forma y fondo. En el articulado de tres de los pactos colectivos negociados con los Ministerios queda determinado y conforme a las normas legales el elemento humano en cada caso se describe conforme es requerido, patrono el Estado de Guatemala a través de los ministros en funciones en representación de la Procuraduría General de la Nación y por parte de los trabajadores los sindicatos legalmente constituidos para el efecto.

En cuanto a los elementos de forma, se toma como marco legal la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código de Trabajo Decreto número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo,

Convenio 87 Sobre la Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, Convenio 98 Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Convenio 154 sobre la negociación colectiva y Reglamento para el trámite de negociación y Homologación y Denuncia de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo de empresa o centro de producción determinada, Acuerdo gubernativo número 221-94 del Presidente de la República de Guatemala.

Con respecto a los elementos de fondo como por ejemplo horarios, vacaciones, licencias, condiciones de ingreso, permutas, traslados, convenios salariales, ascensos, otras recompensas salariales y garantías y derechos para los líderes sindicales, estos elementos no son menos importantes puesto que van encaminados hacia las finanzas públicas las cuales deben de guardar un equilibrio para garantizar el cumplimiento de estos y la erogación del gasto público no se extralimite. Tomando que una de las características que se fomenta en los pactos colectivos es actuar de buena fe, atinente para realizar este tipo de peticiones porque las partes involucradas en los pactos son los beneficiados en tales negociaciones.

La pregunta en este punto del análisis sería si los intereses de la población están adecuadamente representados esto al referirse al empleador, que dicho sea de paso son funcionarios que han sido nombrados por el presidente de la República y hay legitimidad en la toma de decisiones pero a su vez alguna de las concesiones otorgados a los grupos sindicalizados

puede que no vaya en concordancia en cuanto a los intereses del sindicato porque a la final se va a ver reflejado en un buen o mal servicio o la eficiente o deficiente provisión de bienes y servicios públicos prestados a los ciudadanos quien con sus impuestos financia todo este tipo de cuestiones. En cuanto al propósito de los pactos en conjunto se pone de manifiesto la semejanza entre cada uno porque su fin es equidad y justicia social para los trabajadores.

Pactos colectivos de condiciones de trabajo en el sector público

Al referirse a sector público, es el que se encuentra conformado por el poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial, organismos autónomos, empresas e instituciones y personas que realizan actividades económicas y de servicio en nombre del Estado de Guatemala para satisfacer primordialmente intereses de la colectividad en general. Entonces, al negociar los pactos colectivos en la administración pública es de poner mayor atención para que vayan en concordancia y buscar beneficios para la clase laboral, crear un buen ambiente de trabajo para el mejor desempeño de sus actividades, que se tendría que ver reflejado en una atención óptima a la población siendo que ésta es quien paga esos servicios con sus impuestos.

También, los beneficios que son otorgados cuando se negocian los pactos colectivos en este sector deberían de ser analizados en dos sentidos, uno de los cuales sería que el Estado garantice la adecuada gestión del recurso humano contratando personal competente y basado en méritos, que estén comprometidos y rindan al máximo en el desempeño de sus funciones y que de no ser así se dé la posibilidad de ponerle fin a la relación laboral; y dos establecer sistemas de incentivarlos en función de resultados. Porque, al darse responsablemente la negociación de los pactos colectivos en el sector público los ingresos del Estado de Guatemala no se comprometerían a un plazo largo o muy extenso.

Al hacer referencia al compromiso de los pactos colectivos a un largo plazo, es que si bien es cierto éstos tienen un costo y en el proceso se tienen que emitir dictámenes devenidos de las diferentes instituciones inmersas en la negociación entre ellas la Oficina nacional del Servicio Civil, la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, como parte de un proceso administrativo con relación a cuestiones económicas. Los ingresos del Estado se ven comprometidos ya que al entrar en vigor el nuevo pacto el costo sube porque la constante es al alza, teniendo incidencia en el presupuesto asignado para cada ministerio trayendo como consecuencia tener que pedir cada período de duración del pacto aumento a la partida presupuestaria de cada ministerio. Los pactos colectivos de condiciones de trabajo en el sector público han proliferado con los años y al tener claro que por parte del Gobierno de

Guatemala ejerce la representación ya sea un ministro, autoridad o director para la negociación de los pactos colectivos se podría llegar a un conflicto de intereses porque aunque representan al Estado de Guatemala, no dejan de ser empleados públicos siempre y cuando no se encuadre dentro de lo que regula el artículo 32 de la Ley del Servicio Civil ya que se facilitaría un confrontación por formar parte y contraparte y no dejan de ser de beneficio para ellos en los acuerdos laborales; y no cabría la objetividad en cuanto a la dificultad de erogación del gasto o recurso público, dando como resultado un problema de estructura y que se va a ver reflejado en el Presupuesto General de la Nación.

Negociación

Para iniciar, un concepto de negociar se puede señalar que es tratar determinado asunto en busca de darle la mejor solución. Además, al referirse a negociación colectiva es considerar el derecho de los trabajadores con respecto al elemento esencial que es la libertad sindical y el de negociar con libertad con sus empleadores ésta va en función de una manera eficaz si es llevada a cabo de buena fe por las partes, siendo en este caso el Estado de Guatemala representado por sus funcionarios como la parte empleadora y los sindicatos o grupos coaligados legalmente constituidos, es un proceso porque inicia con intercambio de información, evaluaciones y consultas que al sentarse a negociar harán los esfuerzos necesarios para llegar a un acuerdo productivo y constructivo.

Al celebrarse un convenio colectivo, se produce como un acuerdo de paz firmado tras el fin de un conflicto colectivo, que evoluciona y produce una institución normativa y reglamentaria de las condiciones laborales, proviniendo de un proceso instituido en el ordenamiento jurídico vigente. Las partes intervinientes deberán estar legitimadas para llevar a cabo la negociación puesto que éstas son las que instituyen a toda la unidad negociadora, la unidad de búsqueda de criterios debe satisfacer las necesidades de ambas partes, corresponderá hacerlo por escrito, con el fin primordial de generar y fomentar paz laboral. Que, si bien es cierto, se busca mejorar relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, consecuentemente desemboca en mejoras al recurso humano que presta el servicio de cara al que lo recibe.

La negociación colectiva es considerada un fenómeno social y laboral, muy importante porque se pone de manifiesto el cambio del Estado en la función laboral como modelo estático unilateral a una relación bilateral al incluir a los trabajadores en el desarrollo de normas que según se vayan desarrollando van hacer más eficaz y equitativo el trabajo y reconocer que van a darse cambios y tener que alcanzar retos pero que se van a ver reflejados en mejoras de la función de la administración pública y en el servicio público, para alcanzar una buena gobernanza como parte de la justicia social y el bien común como parte de satisfacer una forma de organización socio-laboral.

Es importante hacer énfasis en que funcionarios, directores o sus auxiliares, pueden en el ejercicio de sus funciones pueden llevar a cabo o formar parte de la negociación colectiva para que no contravenga la legislación nacional y poder llegar a tener poder de decisión. Porque en ellos descansa la forma en que se procederá el establecimiento de condiciones laborales, los temas más importantes sobre lo que versará la negociación y el tema de la cuestión presupuestaria que tendría que ser como parte condicionante para que se tenga el resultado esperado. Con la finalidad de fomentar una negociación colectiva voluntaria con procedimientos establecidos en ley para reglamentar las condiciones laborales.

Al referirse a la negociación colectiva como ese proceso de buscar solución a un determinado asunto laboral, en el cual la ley otorga la facultad de iniciarla a ambas partes legalmente representadas. Sin embargo, las negociaciones colectivas deberán cumplir con requisitos legales formales de fondo y forma, por mencionar algunos es que debe de hacerse por escrito, en tres ejemplares. Existe una norma que regula cómo debe de darse el proceso de la negociación colectiva, siendo el Reglamento para el Trámite de Negociación, Homologación y Denuncia de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo de Empresa o Centro de Producción Determinado, Acuerdo Gubernativo número 221-94 emitido por el Presidente de la República de Guatemala.

A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez (Convenio 154 sobre la negociación colectiva, 1981, artículo 2).

En la anterior definición legal, queda claro cuál es el fin primordial de la negociación colectiva que no es más que mantener un ambiente laboral equitativo y de justicia entre empleadores y trabajadores, aunque la esencia de la negociación colectiva es la autonomía colectiva, no es solo de uso exclusivo de los sindicatos o sea trabajadores organizados conforme la ley, sino trabajadores no organizados ajustándose a las normas laborales establecidas como los grupos coaligados que aunque son órganos temporales pueden ser titulares de algunas modalidades dentro de la negociación colectiva. Al darse los resultados de los procesos o fases de la negociación se quedan plasmados en un instrumento, basado en ley podría ser acta, acuerdo o convenio.

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.
2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:
 - (a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
 - (b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

(c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores... (Convenio 154 sobre la negociación colectiva, 1981, artículo 5).

Con respecto a la cita legal anterior, se pone de manifiesto que si bien es cierto se debe de fomentar la negociación colectiva, por ser una norma de observancia internacional, debe de adecuarse a las condiciones y normas del Estado de Guatemala, no obstaculizando la funcionalidad del sistema dentro de las relaciones de trabajo. Intervienen órganos concebidos legalmente tales como los negociadores que representan tanto a la parte del patrono como a la parte trabajadora, designados por cada una de las partes, con representación legal, y existen solución de conflictos procedimentales que se deben de cumplir con el fin primordial de fomentar una negociación colectiva efectiva, voluntaria y de buena fe.

Al indicar que la negociación colectiva deberá ser eficaz porque proviene de la voluntariedad de las partes y por ser una de ellas los órganos gubernamentales no deben imponer medidas de coacción ni de coerción a los trabajadores en esa misma línea de ideas ni los dirigentes de las organizaciones sindicales imponerlas a sus miembros. Es importante que las partes este involucradas cuando se redacte el pacto, para que no vulnere derechos y crear conflictos, por esa razón es necesaria una comisión encargada de la negociación nombrada quien sería quien los represente en tal encargo, pues la finalidad es celebrar las negociaciones

colectivas que sean de beneficio que sean constructivas y así mantener relaciones de confianza en ambas partes.

Pactos vigentes de los diferentes Ministerios de Estado

A continuación, se mencionan los pactos colectivos vigentes dentro de los ministerios, Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con sus siglas -MAGA- y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con sus siglas SITRAMAGA. Este pacto deviene de una sentencia arbitral de fecha 10 de julio del año 2015, lo relevante de éste es que una de las mejoras laborales fijadas es un bono anual aparte de los contemplados en la ley de un promedio de Q. 10,000.00, un bono de Q. 2500.00 pagaderos la última semana de abril. El MAGA se compromete a otorgar al SIMATRAGA anualmente la cantidad de Q. 30,000.00 para su celebración de aniversario, hay preferencia a los familiares de los trabajadores en caso de fallecer o jubilación del trabajador del MAGA la adjudicación de la plaza correspondiente.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Sindicato de Trabajadores Camineros de la República de Guatemala con sus siglas -STC- y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, con sus siglas CIV. Cabe destacar que este pacto no destaca mayores

beneficios económicos para los trabajadores, un bono por única vez de Q. 2500.00, también una bonificación de emergencia, aunque no menciona cantidad alguna es otorgada a los trabajadores mayores de 55 años. Éste fue suscrito por el CIV a través de la Dirección General de Caminos y en representación del Estado de Guatemala Alma Liseth Juárez López, Miguel Ángel Castellanos Osoy y Julio Barrios Mirón.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Economía y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Economía con sus siglas -SITRAME-. Éste tendrá una duración de tres años, en el artículo 50 se encuentra regulado un bono extraordinario por la cantidad de Q.10,000.00 a todos los trabajadores del renglón 011 y 022 pertenecientes a ese ministerio, son obligaciones adquiridas financieramente que se alcanzan a partir de negociado los pactos, que si bien es cierto ayuda a la economía del trabajador va en discrepancia conforme se estructura la nómina salarial dentro del ministerio, es importante destacar que el ministerio proporciona al sindicato vehículos con conductor, otorgándoles combustible, reparación y su respectivo mantenimiento.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Educación con sus siglas MINEDUC y los sindicatos proponentes Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de Guatemala con sus siglas “STEG”. Este pacto en particular es uno de los más

sobresalientes del país puesto que con el margen que la ley regula para denunciar este pacto es negociado, siendo que la última negociación se produjo en octubre de 2021 teniendo vigencia de dos años a partir del 11 de marzo de 2022. Lo relevante del mismo es que se centra en aspectos y beneficios económicos para los trabajadores entre ellos un reajuste salarial para el año 2023 del 3% y un bono adicional de Q. 2500.00 en el mes de junio. Éste fue negociado sin la intervención de la Procuraduría General de la Nación, siendo que en representación del Estado figura la ministra en funciones Claudia Ruiz.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Energía y Minas y el Sindicato de Trabajadores de Energía y Minas con sus siglas “SINTRAENEM”. En lo concerniente a este pacto cabe destacar que dentro de los beneficios a los trabajadores es un bono anual por aniversario que tendrá que hacerse efectivo en el mes de junio por la cantidad de Q. 3,200.00, un bono por alimentación a cada trabajador por la cantidad de Q. 300.00 de forma mensual. Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Finanzas Públicas y el sindicato General del Ministerio de Finanzas Públicas con sus siglas -SIGEMINFIN-. En este convenio destaca que dentro de sus prestaciones económicas otorgan a los trabajadores del ministerio dos bonos anuales de Q. 4,500.00 cada uno, el primero en el mes de enero y el segundo en el mes octubre.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con sus siglas “MSPAS” y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala con sus siglas -SNTSG-. Éste nace a la vida jurídica por primera vez en el año de 1999 para reivindicar a todos los empleados agremiados al sindicato, negociado por segunda vez en el año de 2013, siendo que a partir del año 2015 se quiere denunciar por tercera vez, pero no se llevó a cabo por la vía directa al no haber consensos por lo que se judicializó y hasta la fecha no se ha logrado negociar ya que dentro del pliego de peticiones se encuentra como punto medular aumento salarial.

Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y los Sindicatos de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con sus siglas -SITRAMITRAPS-, Sindicato General de Empleados del Ministerios de Trabajo y Previsión Social con sus siglas -SIGEMITRAB- y Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social “20 de Octubre”. Cabe destacar que en este pacto existe dentro de su articulado la transparencia en proceso de selección, que se calificará por puntos distribuidos en preparación académica, experiencia, pruebas de conocimiento y referencias teniendo que obtener como mínimo 75 puntos. Dentro de las prestaciones económicas obtiene cuatro bonos al año, siendo el bono para la recreación que de Q.500.00 sube a Q. 1500.00 mensuales, bono de semana santa que Q. 1000.00 se incrementa a Q. 1600.00, bono de aniversario en el mes de

octubre por un valor de Q.1000.00 y un bono navideño por valor de Q1000.00.

En resumen, como se evidencia en cada pacto suscrito entre los ministerios y uno o varios sindicatos se cumple con los requerimientos legales en cada etapa, al negociar, denunciar y homologar dichos pactos, siendo que en su mayoría se logra negociar en la vía directa. La constante que se muestra en los pactos es que en cuanto a la parte trabajadora los sindicatos han sido los mismos durante los años en que se suscriben, no siendo así en cuanto a la parte empleadora puesto que los ministros son las autoridades en el ejercicio de funciones en ese período. Se evidencia que solo en la vía judicial hay presencia de la Procuraduría General de la Nación y las prestaciones económicas puestas de manifiesto en beneficio de los trabajadores.

Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación con sus siglas PGN se crea durante el gobierno del doctor Juan José Arévalo con la finalidad de defender los intereses del Estado y su representación, nace a la vida jurídica bajo la norma legal Decreto número 512 del Congreso de la República de Guatemala en el año de 1948 siendo también constituido el Ministerio Público debiendo de ser dirigidas ambas por el mismo funcionario según lo regulado en la norma legal, en el año de 1993 después de la consulta

popular que reformó la Constitución Política de la República de Guatemala el Capítulo VI de acuerdo a la reforma y que en su epígrafe se lee Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación esta materia cambió.

En de mayo de 1994 prestó juramento ante el presidente en funciones Ramiro De León Carpio el primer Procurador General de la Nación. El primer procurador en esta nueva etapa de la institución fue el Licenciado Acisclo Valladares Molina. A este órgano que se le conoce como el abogado del Estado de Guatemala cuenta con un sistema de control no sólo en defensa de los intereses sino en cuanto a la representación de éste y en todas las áreas que por mandato constitucional le corresponde conocer, siendo de asesoría y de consultoría a todos los órganos estatales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales entre otros y a la población en general a la que le corresponde asesorar y servir.

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala (1985):

La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

El Procurador General de la Nación ejerce la representación del Estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación. Será nombrado por el Presidente de la República, quien podrá también removerlo por causa justificada debidamente establecida. Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia... (artículo 252).

Con la reforma constitucional en el año de 1994 y al entrar en vigor la Constitución Política de la República de Guatemala ambas instituciones se separaron, a partir de ese cambio y por precepto constitucional es la institución pública garante de la defensa de los intereses del Estado de Guatemala y su oportuna y efectiva representación, compuesta por recurso humano íntegro y profesional con don de servir. Este órgano desarrolla sus funciones y se encuentra estructurado conforme el marco jurídico rector, en beneficio del fortalecimiento institucional, la democracia, así como la buena gobernanza, el Estado de Derecho en protección y defensoría de los bienes de la Nación.

Como institución responsable de cumplir los procesos que conlleva representar y defender los intereses de Gobierno, por ser el ente consultor y asesor de todos los órganos de la administración estatal resguarda lo contenido y normado dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco creando seguridad jurídica en las áreas específicas otorgadas por la ley en el desarrollo de sus funciones. Siendo estas basadas en los asuntos que le corresponde atender en jurisdicción voluntaria, en lo referente a material laboral, civil, área constitucional, materia de lo contencioso administrativo entre otros y casos especiales que requiera la representación a petición o de oficio siempre apegado a derecho.

Por la jurisdicción otorgada en la ley en el ejercicio de sus funciones la PGN tiene presencia que la respalda en sus 22 delegaciones atendiendo a las necesidades de cualquier persona particular, institución gubernamental, no gubernamental como ONG's enfocadas a la defensa de la niñez y adolescencia de forma gratuita en su totalidad sin limitaciones de horario todos los días del año. Labor que ha venido desarrollando por más de 26 años en aras del fiel cumplimiento de sus funciones con apego a derecho de forma transparente que se ve reflejado en el trabajo que realizan las Direcciones instituidas para cada área del derecho que corresponda dentro de la estructura orgánica de la institución y para ello se regula según el Acuerdo 025-2017 en el cual se aprueba el Organigrama Funcional de la Procuraduría General de la Nación emitido por la Procuradora General de la Nación con fecha 23 de febrero de 2017 en el uso de las facultades otorgadas por la ley.

Funciones del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación en el fiel cumplimiento dentro del marco legal realiza determinadas funciones al servicio público es considerada la máxima autoridad, tendrá iguales calidades de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia lo nombra el Presidente de la República de Guatemala realizando la gestión además de ejercer la representación y defensoría de los intereses así como la personería de la Nación, tendrá intervención en asuntos que sean de interés para el país

bajo la orden y consulta del ejecutivo. Es importante resaltar que como parte asesora en juicios promovidos por y en contra del Estado de Guatemala tendrá la facultad de ejecutar las sentencias que se dicten.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Ministerio Público (1948) determina las funciones en el ejercicio de la personería de la Nación de la siguiente forma:

El ejercicio de la personería de la Nación comprende las siguientes funciones:

1. Representar y sostener los derechos de Nación en todos los juicios en que fuere parte, de acuerdo con las instrucciones del Ejecutivo, y promover la oportuna ejecución de las sentencias que se dicten en ellos; 2. Intervenir, si así lo dispusiere el Ejecutivo y conforme a las instrucciones de éste, en los negocios en que estuviere interesada la Nación, formalizar los actos y suscribir los contratos que sean necesarios a tal fin; y 3. Cumplir los deberes que, en relación con esta materia, señalen otras leyes al Ministerio Público o al Procurador General de la Nación (artículo 13).

Al observar lo que regula la norma en el artículo 13, se pone de manifiesto que realizar las funciones anteriormente descritas para el Procurador General de la Nación en funciones desarrollarlas como órgano unipersonal imposibilita el desenvolvimiento efectivo, por lo que el legislador abre la puerta legal y éste delegue, faculte o comisione a otros el representar al estado de Guatemala, por lo que el artículo 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto número 512 del Congreso de la República de Guatemala es reformado por el Decreto Presidencial número 585 y Derogado parcialmente por el Decreto número 40-94 del Congreso

de la República de Guatemala estos delegados se les instruirá con especialidad en cada caso por los canales y procedimientos legales establecidos para el efecto.

Para el mejor desempeño organizacional en el ejercicio de las funciones otorgadas por la ley, la Procuraduría General de la Nación se organiza administrativamente en niveles siendo el nivel superior conformado por la autoridad máxima y Jefe de la Procuraduría General de la Nación la Dirección de Procuraduría y la Dirección de Consultoría ambas con funciones específicas contenidas en la norma; el nivel ejecutivo lo conforman las Direcciones entre ellas la Dirección de Procuraduría de la Niñez y Adolescencia, Dirección de Extinción de Dominio, Dirección de Delegaciones Regionales contando cada una de ellas en Departamentos y Unidades; y el nivel contralor constituido por la Inspectoría General y Auditoría Interna.

Representación del Estado

El Estado de Guatemala, es una estructura política, jurídica y administrativa garante de derechos y obligaciones para todos los habitantes para lo cual se encuentra estructurado en 3 poderes siendo el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, es constitucionalmente un Estado soberano puesto que el pueblo es el encargado de la toma de decisiones políticas de manera libre dentro del

territorio. Por lo que la Procuraduría General de la Nación nace a la vida jurídica para cumplir con la función primordial de representar a la población en general que a falta de personero, abogado o procurador legítimo acorde al Código Civil y demás leyes defienda sus intereses e intervenir en negocios en el que el Estado tenga especial interés o por disposición del Organismo Ejecutivo.

La Procuraduría General de la Nación ejerce la representación del Estado de Guatemala, esto se traduce en que este ente responsable y garante de la defensa de los intereses de la Nación su actuar en el ejercicio de su función debe de tener especial cuidado en la observancia de las normas internas como los convenios internacionales en los que la República de Guatemala haya suscrito, porque dependerá si los negocios que ésta realice fuera de sus fronteras con otros Estados u órganos internacionales puesto que todas las relaciones de negociación reconocidos por la ley producen efectos jurídicos siempre que no vayan en perjuicio o perjudiquen al Estado de Guatemala e impacten en actos que lo desfavorezcan.

Negocios de importancia del Estado

Con respecto a los negocios de importancia del Estado, se refiere a las competencias que la ley establece y le otorga a la PGN para poder actuar en nombre del Estado y en defensa de este, a través de la Dirección de

Procuraduría, la cual su función es el análisis de los expedientes y la emisión de opiniones y providencias en asuntos de jurisdicción voluntaria judicial, extrajudicial y administrativa en los cuales por mandato legal se debe conceder audiencia, de acuerdo al artículo 4 de la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria (1977): “Audiencia a la Procuraduría General de la Nación: En los casos que esta ley disponga, será obligatoria la audiencia a la Procuraduría General de la Nación, la que deberá evacuarla en el término de 3 días...”.

Dirección de Consultoría, los abogados de esta dirección realizan como función primordial y en cumplimiento con la norma legal vigente, brindar consultoría y asesoría a todos los órganos y entidades estatales así como los análisis jurídicos pertinentes a los expedientes que son sometidos a consideración de la PGN por parte de ministerios y dependencias gubernamentales para opinión y visto bueno, lo referente a evacuar audiencias de los recursos administrativos de los expedientes sometidos a su conocimiento. De acuerdo con lo que regula el artículo 12 de la Ley de lo Contencioso Administrativo (1996): “Trámite: ... C. A la Procuraduría General de la Nación. – Las mencionadas audiencias se correrán en el orden anteriormente establecido”.

Dentro de las Direcciones de Consultoría y Procuraduría, se encuentran los Departamento de Abogacías, siendo la Abogacía de Asuntos Constitucionales, estas actuaciones jurídicas que realiza esta abogacía se

basan en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente y también en los autos y acuerdos provenientes de la Corte de Constitucionalidad, de toda clase de procesos tanto administrativos como judiciales esto quiere decir en todos los casos de materias del derecho ya sean penales laborales, civiles, contenciosos administrativos, ambientales, de niñez y adolescencia, de familia entre otros. Promoviendo acciones y evacuando audiencias en materia de amparo, en defensa de los intereses del Estado.

De Área Civil, al ejercer la representación del Estado de Guatemala formará parte en los procesos de carácter civil y económico coactivo, como sujeto activo o sujeto pasivo o tercero con interés, planteando las acciones que en derecho corresponda. Además, de velar no solo por la protección sino la recuperación de los bienes del Estado, deducir la responsabilidad civil de funcionarios, recaudar los montos económicos a través de cobros de multas y sanciones impuestas por los Ministerios de Estado y otras entidades estatales, ejecutar la responsabilidad civil y de daños y perjuicios decretados en las sentencias judiciales. Del Área de Contencioso Administrativo, a esta área le corresponde el control jurídico como principio constitucional de acuerdo con el artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985): "... función es de contralor de la juridicidad de la administración pública ..."

De Área Laboral, la función primordial es de asesoría a los órganos y entidades estatales en procesos de materia laboral en defensa de los intereses del Estado de Guatemala ya sea como sujeto activo o pasivo. Además, la defensa en los desacuerdos individuales y colectivos en materia laboral y seguridad social, la implementación de la representación estatal en los casos constitucionales que corresponda tanto en tribunales de primera como de segunda instancia, se basa al emitir dictámenes y opiniones basados tanto en el ordenamiento jurídico interno sino también en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, siendo estos el Convenio 87 Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho.

El Convenio 98 que es en lo relativo al Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva y el Convenio 154 que se refiere Sobre la Negociación Colectiva. Siguiendo con los negocios que realiza esta abogacía se mencionan juicios ordinarios laborales, conflictos colectivos de carácter económico social, procesos incidentales de terminación de contratos de trabajo, reinstalaciones de personal, represalias, post mortem o declaratoria de beneficiarios, en la búsqueda de la defensa legal y de dictámenes que permitan a los tribunales emitir resoluciones que conforme a derecho corresponda. Considerando la carga de trabajo que para esta área representa ya que cuenta con 15 Abogados y 15 Auxiliares para todo el aparato estatal, esta área se apoya en el área legal de cada

ministerio siempre y cuando esté basado en la norma legal y el asunto sea de su competencia.

De Área de Medio Ambiente, esta abogacía tiene a su cargo la investigación, verificación, control y búsqueda de soluciones que contribuyan a detener y eliminar los factores de contaminación, tala inmoderada de bosques y destrucción del hábitat humano, así mismo como todas aquellas actividades que pongan en peligro la salud de los habitantes de la República de Guatemala, esta abogacía al constituirse en defensor de todos los factores ambientales y todo lo relacionado que vaya en detrimento de los componentes del sistema ambiental, y del Área Penal, a esta abogacía en el ejercicio de la representación del Estado de Guatemala, por disposición legal, la faculta para ejercitar la acción de reparación digna, daños y perjuicios que se deriven de actos o hechos ilícitos en los que se afecten intereses estatales, en atención a la población que por mandato le corresponde.

La Procuraduría General de la Nación y los Pactos colectivos de condiciones de trabajo

Al estar constituida una Abogacía de Área Laboral, en la cual dentro de sus funciones se encuentran la solución de los conflictos colectivos de carácter económico social, enmarcada dentro de esta función los pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo, por lo que está suficiente

establecido en ley, que la PGN ejerce la representación del Estado en éstos. Sin embargo, en los pactos colectivos de condiciones de trabajo a nivel general estatal no participa en la presentación del proyecto del pacto, en la denuncia, ni en la negociación, porque delega esa representación a los ministerios y entidades gubernamentales para ejercerla, esta representación aparece cuando se hace a través de los órganos jurisdiccionales.

En junio de 2016, una inconstitucionalidad de ley de carácter general parcial se planteó contra el Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato de Trabajadores de Salud de Guatemala. La acción la interpuso el abogado Gabriel Orellana, y la PGN se adhirió a esta, cuyo otorgamiento parcial por la Corte de Constitucionalidad, es de beneficio para el Estado de Guatemala, en cuanto a estrategia de litigio a través de la inconstitucionalidad general en contra de Pactos Colectivos, y del uso del criterio interpretativo de la contratación de servicios de terceros para dependencias e instituciones estatales, así como particulares.

Por lo anteriormente descrito, cabe destacar la relevancia que tienen los pactos colectivos de condiciones de trabajo puesto que, nacen dentro de una negociación colectiva eficaz, un acuerdo de voluntades entre patrono y trabajadores de forma voluntaria naciendo a la vida jurídica después de satisfacer los procesos establecidos en las normas, puede desencadenar

como todo negocio o acuerdo juicios ordinarios laborales, apelaciones, amparos e inconstitucionalidades. Al hacer referencia en Inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos y las leyes de carácter general según lo regulado en los artículos 266 y 267 de la Constitución Política de la República de Guatemala como esa garantía constitucional en contra de reglamentos, leyes, o disposiciones de carácter general.

Es importante establecer que los pactos colectivos de condiciones de trabajo al tener el carácter o calidad de Ley Profesional, que, aunque el pacto surge de una negociación es creado como norma con consecuencias jurídicas sabiendo que hay espacios de su validez y desde luego es limitado. Con respecto a esos ámbitos de validez, se encuentran el temporal pues tiene vigencia de dos a cinco años y al no ser negociado se renueva automáticamente, luego está el personal ya que hay instituciones conformadas por personas para el cumplimiento de lo pactado y el espacial porque durante determinado plazo se van a regir por las normas estipuladas en el convenio, y de ahí la necesidad de la presencia de la Procuraduría General de la Nación no sólo en defensa de los intereses estatales sino lo relacionado a asesorar lo relativo al tema.

Al no haber representación de la PGN, en el proceso de los pactos colectivos como la parte de defensa de los intereses del Estado de Guatemala, puede ser que la parte trabajadora obtenga beneficios que no vayan en congruencia con las necesidades laborales sino vaya en la

obtención de beneficios desmedidos que solo cierto sector del sindicato se vea beneficiado, si fuera así se convertirían en privilegios que van en contra de los intereses del Estado. Porque al considerar a los pactos colectivos de condiciones de trabajo con límites y criterios bien definidos y principios legales contemplados en cada norma en cuanto a derecho y rama corresponde. Los pactos colectivos se tendrían como bien analizados y calificados a manera de no comprometer de manera indefinida y perpetua los ingresos del Estado de Guatemala.

Así, al negociar un pacto colectivo dentro del sector público la parte empleadora la representan funcionarios que están de forma pasajera en el cargo que desempeñan entonces puede que no estén conscientes de las consecuencias que acarrea la toma de decisiones en ese pacto a largo plazo. Esto puede generar que no haya transparencia y se pierda el sentido por el cual el legislador concibiera los pactos colectivos de condiciones de trabajo, que al final no es solo actuar de buena fe sino actuar con responsabilidad y con conciencia social desde luego conforme a derecho, pero sin ocasionar un deterioro en las finanzas del Estado de Guatemala y no vulnerar el principio de justicia social de donde nace el derecho de trabajo.

Representación del Estado en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo

Al referirse a representación, como esa potestad de actuar en nombre de otra persona según el propósito, por lo tanto, la representación del Estado en la negociación de los pactos colectivos de condiciones trabajo por imperio de la ley le corresponde al Procurador General de la Nación. Sin embargo, esta facultad se puede delegar basada en la norma legal a un órgano de la Administración Pública a través del funcionario que lo dirija para actuar en nombre del Estado de Guatemala en defensa del interés de este. En el caso de los pactos colectivos ésta la encomienda a los ministros en funciones de la cartera en donde se negocien, lo pueden negociar los directores, gerentes o comisiones negociadoras, siempre con el visto bueno del órgano a cargo de la cartera.

Por lo anteriormente descrito, se evidencia que el ente por mandato legal como tal no aparece en negociaciones de pactos colectivos continuamente es delegada, es importante destacar que la negociación de los pactos colectivos es una materia específica, perteneciente al Derecho Colectivo del Trabajo. El Estado de Guatemala tiene la responsabilidad de garantizar una adecuada libertad no sólo a la asociación sino a libertad de formar sindicatos, como se puede concatenar los artículos 34 y 102 literal q de la Constitución Política de la República de Guatemala dentro de los que se

regula el derecho de asociación y el derecho a la sindicalización libre como derecho general a todos los trabajadores.

Y para los trabajadores del Estado de Guatemala en el artículo 116 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula en cuanto a la huelga para los trabajadores del Estado. Por consiguiente, también tiene la responsabilidad de dar un efectivo reconocimiento a la negociación y propiciar los procedimientos y las reglas para el desarrollo de una buena negociación colectiva, como lo regula el artículo 51 del Código de Trabajo y por supuesto adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar y velar por el cumplimiento de ésta. Cabe destacar que la norma legal especial no hace alusión a que la negociación de que se trate sea a nivel de empleados estatales o privados, la norma es de observancia general.

Representación del Estado en los Pactos colectivos de condiciones de trabajo

En lo concerniente a la representación del Estado según la norma especial le corresponde a la PGN, la misma da una alternativa de representación y delega a otros funcionarios, de acuerdo a la ley para actuar en representación del Estado conforme a derecho corresponda, por lo cual en la materia de los Pactos colectivos de condiciones de trabajo, esta representación se pone de manifiesto en cuanto que los funcionarios de superior jerarquía en los diferentes ministerios y todo el sector público

son los que representan al Estado de Guatemala en dichos convenios, tal situación se encuentra sustentada en la norma y cumple con los procedimientos y reglas establecidos para la materia que corresponde.

Es de suma importancia tomar en consideración que al referirse a los pactos colectivos y tomándolos como una figura bilateral, porque por una parte se encuentra la parte empleadora siendo el Estado de Guatemala y por la otra la parte trabajadora siendo cualquier sindicato o sindicato de trabajadores del Estado incluyendo según la Organización Internacional del Trabajo con sus siglas OIT los grupos coaligados, ambas partes surgen y se encuentran debidamente representados conforme a derecho. Por tal circunstancia el Estado como garante del fiel cumplimiento de las normas jurídicas y dado que el régimen laboral busca justicia social, los pactos colectivos de condiciones de trabajo se consideran un derecho de los trabajadores y una obligación de la parte empleadora.

Con relación a la obligación de negociar pacto colectivo por parte de los empleadores, el Código de Trabajo (1961), regula lo siguiente:

Todo patrono que emplee en su empresa o en determinado centro de producción, si la empresa por la naturaleza de sus actividades tiene que distribuir la ejecución de los trabajos en varias zonas del país, los servicios de más de la cuarta parte de sus trabajadores sindicalizados, está obligado a negociar con el respectivo sindicato, cuando éste lo solicite, un pacto colectivo... (artículo 51).

Criterios jurisprudenciales

Al referirse a criterio jurisprudencial como esa norma, juicio o regla que nace de una consecución de sentencias o fallos que son dictados por los órganos jurisdiccionales de justicia o tribunales de justicia para sentar ciertos precedentes para la interpretación de una misma norma en casos futuros en consecuencia se convierte en un marco de interpretación legal. De acuerdo con Schiele (2011): “... la importancia de la labor jurisdiccional es innegable y nadie discutiría el papel fundamental que juega en la interpretación y armonización del ordenamiento jurídico” (p. 190). Por lo anteriormente expuesto se determina que la labor del magistrado es un aporte basado en la experiencia y la realidad devenida de la función judicial que realiza.

En el Estado de Guatemala el Organismo Judicial es uno de los 3 poderes del Estado, su función primordial y por mandato constitucional le corresponde es el de impartir justicia con independencia y promover que se ejecute lo juzgado con observancia de las leyes, de conformidad con la Constitución de la República de Guatemala a través de los magistrados y jueces el cual es administrado por la Corte Suprema de Justicia siendo el máximo Tribunal de Justicia ejerciendo con exclusividad absoluta la función jurisdiccional. Por lo que se hace necesario determinar ciertas atribuciones específicas de la Corte Suprema de Justicia o de la Cámara respectiva.

Es necesario determinar ciertas atribuciones específicas de la corte Suprema de Justicia tal como lo establece la ley de la materia:

Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia o de la Cámara respectiva: a) Conocer de los recursos de casación en los casos que procedan, según la ley. b) Conocerá en segunda instancia de las resoluciones, que establezca la ley. c) Conocer de los antejuicios contra los magistrados y jueces, tesorero general de la nación y viceministros de Estado cuando no estén encargados de la cartera (Ley del Organismo Judicial, 1989, artículo 79).

La importancia de dar a conocer las atribuciones de las literales a y b descritas en el párrafo anterior se realizó con el propósito de ir relacionando cuál es la fuente dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco que da paso a la jurisprudencia y asentar doctrina legal, como lo indica el artículo 619 del Código Procesal Civil y Mercantil (1963), último párrafo regula lo siguiente: “...Se entiende por doctrina legal la reiteración de fallos de casación pronunciados en un mismo sentido, en casos similares, no interrumpidos por otro en contrario y que hayan obtenido el voto favorable de cuatro magistrados por lo menos”, concatenado con el artículo 627 del Código Procesal Civil y Mercantil (1963) tercer párrafo regula “... Si se alegare infracción de doctrina legal, debe citarse, por lo menos, cinco fallos uniformes del Tribunal de Casación que enuncien un mismo criterio, en casos similares, y no interrumpidos por otro en contrario...”.

Por otra parte, surge la Corte de Constitucionalidad como magistratura permanente con la facultad de ejercer con exclusividad la defensa de los derechos, garantías, derechos humanos individuales y sociales garantizando así un Estado de Derecho con responsabilidad dentro de sus competencias, encontrándose regulada en el Capítulo IV de los artículos 268 al 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Este Tribunal tiene funciones tales como el conocimiento de impugnaciones que se interponen en contra de normas de observancia general con el objeto de buscar la inconstitucionalidad de forma parcial o total, de amparos que se interponen en contra del Presidente y Vicepresidente, la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República en única instancia, entre otras al estar regulado en el artículo 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo anterior se puede inferir que por las facultades que por ley le confiere puede crear jurisprudencia y sentar doctrina legal, de acuerdo con la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (1986), que regula:

La interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales constitucionales al haber tres fallos contestes de la misma Corte. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, la cual no es obligatoria para otros tribunales, salvo que lleguen a emitirse tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido (artículo 43).

La Constitución Política de la República, se considera como cualquier texto escrito, por estar conformada por palabras las cuales forman oraciones que tienden a expresar algo, pero con valor jurídico normativo. Por lo tanto, es susceptible a interpretarse jurídicamente dentro del ordenamiento legal de un Estado, puesto que contiene normas de disposición o de prohibición a la población en general incluyendo funcionarios públicos y al no cumplirse son tendientes a una sanción jurídica. Esta interpretación jurídica debe de ser metódicamente peculiar por el propósito, el rango y su contenido, y tendiendo claro que es una norma única. En consecuencia, la Corte de Constitucionalidad es la única magistratura en resolver controversias constitucionales basándose en criterios legales o jurídicos.

Por su parte, conforme a Disposiciones Reglamentarias y Complementarias a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (2013) de la Corte de Constitucionalidad que regula:

Calificación de presupuestos procesales. Luego de recibidos los antecedentes o el informe circunstanciado de la autoridad denunciada, el tribunal deberá calificar, bajo su estricta responsabilidad, el cumplimiento de presupuestos procesales por parte del solicitante, respecto de la temporalidad, la definitividad y las legitimaciones activa y pasiva, así como aquellos otros que determine la Corte de Constitucionalidad por medio de doctrina legal (artículo 26).

Es importante referirse a la jurisprudencia como fuente del Derecho del Trabajo puesto que las normas abren brecha para la formación de doctrina legal pues aunque no se produzca por el proceso formal de creación de la

norma jurídica que proviene del Órgano Legislativo, su fuente es el conocimiento en función judicial de los magistrados en casos concretos y en instancias determinadas en ley por lo que se constituye en una normativa legal y de aplicación obligatoria por surgir a través de la emisión de fallos en un mismo sentido. Para la materia y el desarrollo de la presente investigación se presentan sentencias emitidas con relación a pactos colectivos de condiciones de trabajo de Ministerios de Estado, que fueron tomadas de doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad para la viabilidad de las acciones constitucionales en materia laboral a través del Instituto de Justicia Constitucional.

Dentro del tercer considerando de la sentencia de apelación de amparo del expediente 1478-2014 la Corte de Constitucionalidad (2015) estableció:

El Ministerio relacionado, carece de personalidad jurídica que le permita formular una intervención y defensa adecuada, como ente llamado a ejercer la protección de los intereses estatales, competencia atribuida por delegación expresa de la ley al Procurador General de la Nación, pero como autoridad nominadora tiene derecho a ser parte y defenderse en los procesos laborales, puesto que le corresponde la acción procesal de ejercer y probar en defensa de sus intereses, debido a que podrán ser ejecutadas en su contra las resoluciones y sentencias judiciales. Por razón de lo anteriormente argumentado, no se acepta enteramente la justificación de la autoridad denunciada en función del rechazo de la cuestión de incompetencia promovida por el Ministerio Relaciones Exteriores que provocó el acto reprochado, al considerar que se le había dado intervención en el proceso únicamente como entidad nominadora y ... (p. 7-8).

En relación con la sentencia de apelación de amparo promovida por el Estado de Guatemala a través de la Procuraduría General de la Nación y en este caso por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que parte de un juicio ordinario laboral iniciado por Rafael Antonio Salazar Gálvez por

despido de manera directa e injusta cumpliendo con las instancias necesarias y requeridas por las partes con la intervención de órganos jurisdiccionales para tal efecto y para finalizar transcurrido un año con apelación de amparo interpuesto por el Estado de Guatemala a través de la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Relaciones Exteriores resolviendo con lugar la apelación de amparo interpuesta alegando doctrina legal, según lo describe.

Doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad para la viabilidad de las acciones constitucionales (2020):

El criterio jurisprudencial de este Tribunal ha sido que los Ministerios de Estado carecen de personalidad jurídica que les permita formular una intervención y defensa adecuada, en virtud que no es el ente llamado a ejercer la protección de los intereses estatales, sino que le compete por delegación expresa de la Ley al Procurador General de la Nación, porque no es viable que paralelamente haya dos órganos administrativos que defiendan los mismos intereses cuando existe un ente especializado en esa función. Pero para este caso en concreto invoca el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en cuanto que se aparta de ese criterio asentado en aquellas oportunidades... (p. 84).

Dentro del segundo considerando de la sentencia de apelación de amparo del expediente 2824-2017 la Corte de Constitucionalidad (2017):

Señalando como agravante la resolución de cuatro de mayo de dos mil quince, emitida por esa autoridad judicial y mediante la cual confirmó el auto proferido por el Juzgado Quinto de Primera Instancia de Trabajo y Previsión Social del departamento de Guatemala, que declaró con lugar las diligencias de reinstalación promovidas por José Gustavo Yanes López contra el Estado de Guatemala, entidad nominadora Ministerio de Relaciones Exteriores.

Argumentan los accionantes que, con la emisión de la resolución referida, se trasgredieron sus derechos, por los motivos expuestos en el apartado de Antecedentes del presente fallo.

Previo a realizar el análisis de rigor, es preciso indicar que uno de los argumentos del Tribunal de Amparo de primer grado al denegar la tutela constitucional es que el Ministro de Relaciones Exteriores no acreditó tener la representación del Estado de Guatemala para actuar... (p. 8).

La sentencia dictada en el presente caso deviene de un juicio ordinario laboral de reinstalación promovido por José Gustavo Yanes López en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del cual originó apelación, amparo y apelación de amparo produciendo sin lugar los recursos interpuestos por el estado de Guatemala y el Ministerio de Relaciones Exteriores por tal situación se confirma la sentencia venida en grado, siendo la sentencia que ordenó la reinstalación proferida por el Juzgado Quinto de Primera Instancia de Trabajo y Previsión Social. Es importante señalar que el amparo interpuesto por el Estado de Guatemala quien no expuso agravios ni tampoco derechos que le hayan sido conculcados y el Ministerio de Relaciones Exteriores que si bien es cierto es un órgano del Estado de Guatemala no ejerce la representación del mismo, sin embargo, compareció el ministro en funciones acreditando personería.

No acreditando tener la representación del Estado siendo que por ley le corresponde a la Procuraduría General de la Nación, fue denegado por haber dualidad de acciones impugnando una misma resolución y por no causar ningún agravio del acto reclamado. En este caso se puede determinar que para cumplir con los preceptos legales se debe dar el estricto cumplimiento con lo que las normas legales regulan en cuanto a

delegar la representación del Estado en defensa de los intereses de éste y no se vea reflejado el costo tanto humano como económico en procesos que en lugar de ir en beneficio del Estado se vea reflejado en perjuicio de éste, puesto que al describir algunas sentencias se reincide en la misma postura encaminada hacia la representación y personería de los ministerios según las normas legales.

Dentro del segundo considerando de la sentencia de apelación de amparo del expediente 1865-2015 la Corte de Constitucionalidad (2017):

Confirmó la emitida por el Juzgado Sexto de Trabajo y Previsión Social del departamento de Guatemala, que declaró con lugar una solicitud de reinstalación en el puesto de trabajo promovida por Laura Virginia Flores Contreras. Los motivos por los que se promueve el amparo quedaron reseñados en el apartado introductorio de este fallo.

La protección constitucional fue denegada en primera instancia. Apelada esta decisión, se procede al examen instancial a efecto de establecer si la desestimativa encuentra o no respaldo en esta Corte.

Sobre la decisión asumida en la primera instancia de este proceso constitucional, se expresan las siguientes consideraciones:

Uno de los motivos de denegatoria es el relacionado con la determinación de falta ... (p.7).

Doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad para la viabilidad de las acciones constitucionales (2020):

A ese respecto, lo relacionado con aquel presupuesto ya ha sido elucidado por esta Corte, que en sentencia de siete de mayo de dos mil quince, dictada en el expediente 1478- 2014, precisó que: ... a las entidades nominadoras [como en este caso es el Ministerio de Educación] se les vincula al proceso para que estén al tanto de lo acontecido en la litis suscitada entre el Estado y el particular reclamante, debido a que de los fondos que ésta [la entidad nominadora] administra se tendrá que cubrir el pago de los rubros a los que se pudiese eventualmente condenar a pagar al empleador –Estado de Guatemala–, pudiendo intervenir en el proceso como parte para que se le requiera informe respecto de los datos que sean de su conocimiento o para aportar medios

de prueba al proceso, puesto que la autoridad nominadora tiene algo que aportar y es parte en el proceso ... (p.7-8).

En este caso en concreto la apelación de amparo proviene de un juicio ordinario laboral promovido por Laura Virginia Flores Contreras ante el Juzgado Sexto de Trabajo y Previsión Social por motivo de reinstalación en el puesto de trabajo de maestra. En base al criterio jurisprudencial se da con lugar la apelación en cuanto que, si hay legitimación activa por parte del Ministerio de Educación, sin embargo, declaró con lugar la solicitud de reinstalación por parte de Laura Virginia Flores Contreras, pero por el lapso que le faltaba para cumplir el plazo establecido en el contrato cuya naturaleza se determinó en materia laboral. El Estado de Guatemala aparece como tercero interesado en el proceso puesto que el Ministerio de Educación aparece como postulante, no aparece la Procuraduría General de la Nación nominada.

Representación efectiva en negociaciones del Estado y la Procuraduría General de la Nación

Se ha abordado anteriormente que la representación del Estado en las negociaciones le corresponde a la Procuraduría General de la Nación por mandato constitucional, por lo que a continuación se manifiesta la efectividad en esas negociaciones. Tomándose en dos sentidos, el primero es en cuanto que, al referirse a la palabra efectiva como segura, cierta, verdadera, basándose en estas acepciones es que dicha representación las

negociaciones es segura porque se realiza a través de órganos bien definidos, cierta porque los órganos gozan de facultades en la ley para realizarlas y verdadera porque las pretensiones para ambas partes en el momento de la negociación son válidas y reales.

En segundo lugar, la acepción de la palabra efectiva en sentido formal y legal, porque debe de hacerse conforme a procesos o procedimientos establecidos en la ley para determinada negociación, realizarse con objetividad y enmarcada en normas jurídicas para deducir responsabilidades de ambas partes al darse problema de litigio e inconformidad. La Procuraduría General de la Nación, delega la función de representar al Estado en defensa de los intereses de éste en cuanto a la materia de los pactos colectivos de condiciones de trabajo se refiere, a los Ministros de Estado, a Directores o Autoridad nominadora. En estas personas se asienta una gran responsabilidad tanto legal como moral, en cuanto que se tendrían que hacer las negociaciones bien analizadas y que vayan encaminadas en el bien común.

Es importante ir tomando puntos de partida, avances y alcances de las negociaciones colectivas puesto que los pactos nacen a la vida jurídica a finales del siglo XIX y la Procuraduría General de la Nación surge con la Constitución Política de la República de 1985, ambas instituciones son relativamente nuevas. Los avances alcanzados es que se pone de manifiesto que hay libertad sindical, el Estado de Guatemala ha dejado la

función de patrono impositivo a crear relaciones laborales bilaterales al negociar los pactos colectivos de trabajo, como parte de la modernización del Estado. Por consiguiente, la PGN ha delegado la representación que le corresponde conforme a derecho a ministros, directores, auxiliares al darse la negociación y ha desembocado en la inadecuada defensa de los intereses del Estado.

Basándose en los criterios jurisprudenciales emitidos por la Corte de Constitucionalidad se puede determinar que los Ministerios de Estado, Directores o Autoridad nominadora carecen de personalidad jurídica la cual no les permitiría intervenir y defender adecuadamente los intereses del Estado de Guatemala, cuando medien en lo referente a la representación del Estado, porque por ley le corresponde a la Procuraduría General de la Nación sino habrían dos órganos que vayan en paralelo en defensa de los mismos, cuestión que no es permitida puesto que solo un ente especializado existe para ello y a este órgano le corresponde velar porque los pactos o negocios no sean lesivos al Estado.

Por lo tanto, después de analizados los elementos necesarios en cuanto que tan efectiva es la representación en las negociaciones y la Procuraduría General de la Nación se puede determinar que no es tan eficaz, siendo el único especializado para la defensa de los intereses del Estado y le corresponde velar porque los pactos o negocios no se conviertan en abusivos y demasiado onerosos para éste, deberá de tener

presencia en las negociaciones para que no se violenten los intereses de los trabajadores en general y a toda la población de la República de Guatemala, siendo que la Constitución Política de la República de Guatemala es la ley suprema del país y sobre de ella no debe existir ley que beneficie a determinado sector.

Es importante observar que las negociaciones de los pactos colectivos de condiciones de trabajo son el resultado de un acuerdo de necesidades entre dos partes trabajadores y patronos que van encaminadas a regular las condiciones generales del trabajo porque llevan inmersas tanto responsabilidades y beneficios para ambas partes, que no vulnere los derechos de los trabajadores en general y el principio de igualdad constitucionalmente instituido, que no vaya en detrimento de la población. Puesto que, si bien es cierto viene a beneficiar a una fuerza laboral bastante grande se tiene claro que no es la totalidad de ésta, que al final estos acuerdos en general impactan en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Conclusiones

En relación con el objetivo general que se refiere a la efectiva representación de la Procuraduría General de la Nación en la celebración de pactos colectivos de condiciones de trabajo en los ministerios del Estado, se concluye que se cumple con las normas y procesos establecidos para la negociación pero la Procuraduría General de la Nación no tiene presencia como parte de asesoría y representación que las leyes la facultan en defensa de los intereses del Estado resultando no efectiva, sino que la delega en ministros y directores que no tendrían que perder de vista que la Administración Pública es única y en este caso el Estado de Guatemala tiene la característica de convertirse en parte empleadora y autoridad representativa legal, siendo ésta última la responsable ante la población de la gestión y asignación de los recursos públicos, quiere decir que tiene doble función.

El primer objetivo específico que consiste en examinar los antecedentes de negociaciones de pactos colectivos de condiciones de trabajo de los ministerios de Estado, al realizar el presente trabajo de investigación, se arribó a la conclusión que es necesario abordar la funcionalidad y las condiciones de las negociaciones colectivas teniendo en consideración que nació de un derecho constitucional de sindicalización los trabajadores del Estado para fomentar las relaciones laborales efectivas y eficaces y crear condiciones de trabajo con justicia y equidad en beneficio de la

fuerza laboral para mejorar los servicios públicos; ya que actualmente éstos pueden resultar lesivos al Estado.

Con relación al segundo objetivo específico que consiste en establecer las diferencias entre la presencia en la negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo, de la Procuraduría General de la Nación ejerciendo la representación del Estado, se concluye que los funcionarios entre ministros, directores o autoridad nominadora que ejercen la representación del Estado de Guatemala en defensa de los intereses del mismo, en nombre de la Procuraduría General de la Nación, no tienen el criterio claro del propósito de un pacto colectivo de condiciones de trabajo y el alcance de los mismos, porque no solo comprometen e impactan en los recursos públicos y satisfacen el bien común, sino se han venido convirtiendo en pactos abusivos que lesionan el interés del Estado y a la población en general.

Referencias

- Cabanellas, G. (1987). *Tratado de derecho laboral*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L.
- Calderón, H. (2004). *Derecho Administrativo II*. Editorial Estudiantil Fénix.
- De la Cueva, M. (1970). *Derecho mexicano del trabajo*. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A.
- Instituto de Justicia Constitucional. (2020). *Doctrina Legal de la Corte de Constitucionalidad para la Viabilidad de las Acciones Constitucionales en Materia Laboral*. Editorial Serprensa.
- Sala Franco, Tomas (1972). *La libertad sindical y los empleados públicos*. Sevilla: Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla.
- Schiele, C. (2011). *La Jurisprudencia como Fuente del Derecho: El papel de la jurisprudencia*. <https://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/13-Schiele.pdf>.

Legislación nacional

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Ley de Amparo, Exhibición personal y de Constitucionalidad*. Decreto número 1-86.

Congreso de la República de Guatemala (1948). *Ley Orgánica del Ministerio Público*. Decreto número 512.

Congreso de la República de Guatemala. (1961). *Código de Trabajo*. Decreto número 1441.

Jefe de Gobierno de la República de Guatemala. (1963). *Código Procesal Civil y Mercantil*. Decreto Ley 107.

Congreso de la República de Guatemala. (1968). *Ley de Servicio Civil*. Decreto número 1748.

Congreso de la República de Guatemala. (1977). *Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria*. Decreto número 54-77.

Congreso de la República de Guatemala. (1996). *Ley de lo Contencioso Administrativo*. Decreto número 119-96.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). *Ley del Organismo Ejecutivo*. Decreto número 114-97.

Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*. Decreto número 89-2002.

Presidente de la República de Guatemala. (1994). *Reglamento para el Trámite de Negociación, Homologación y Denuncia de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo de Empresa o Centro de Producción Determinado*. Acuerdo gubernativo número 221-94.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. (2011). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el sindicato de Trabajadores Camineros de la República de Guatemala, con sus siglas “STC” y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, a través de la Dirección General de Caminos*.

Ministerio de Economía (2011). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Economía y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Economía con sus siglas -SITRAME-*

Ministerio de Energía y Minas (2011). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Energía y Minas y el Sindicato de Trabajadores de Energía y Minas con sus siglas “SINTRAENEM”*.

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2012). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y los Sindicatos de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con sus siglas -SITRAMITRAPS- y Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social “20 de Octubre”*.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2013). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con sus siglas (MSPAS), y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala*.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2015). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con sus siglas -MAGA- y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con sus siglas SITRAMAGA*.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2013). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo, suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con sus siglas (MSPAS), y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala.*

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (2015). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con sus siglas -MAGA- y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con sus siglas SITRAMAGA.*

Ministerio de Educación (2022). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Educación y el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación de Guatemala con sus siglas “S.T.E.G.”.*

Ministerio de Finanzas Públicas (2023). *Pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito entre el Ministerio de Finanzas Públicas y el sindicato General del Ministerio de Finanzas Públicas con sus siglas -SIGEMINFIN-.*

Procuradora General de la Nación (2015). *Organigrama Funcional de la Procuraduría General de la Nación. Acuerdo número 117-15.*

Legislación internacional

Organización Internacional del Trabajo (1948). *Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.*

Organización Internacional del Trabajo (1949). *Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.*

Organización Internacional del Trabajo (1981). *Convenio 154 sobre la negociación colectiva.*

Sentencias

Corte de Constitucionalidad (7 de mayo de 2015). *Apelación de sentencia de amparo.* Expediente 1478-2014.

Corte de Constitucionalidad (16 de noviembre de 2017). *Apelación de sentencia de amparo.* Expediente 2824-2017.

Corte de Constitucionalidad. (21 de agosto de 2017). *Apelación de sentencia de amparo.* Expediente 1865-2015.