

RECONVENCIÓN:

1. La acción de nulidad por reconvencción que el Estado de Guatemala ejerce en este juicio laboral responde al propósito de hacer efectivo el deber constitucional de proteger y promover la negociación colectiva (artículo 106 de la Constitución Política y convenio 154 sobre Negociación Colectiva de la Organización Internacional del Trabajo).
2. Este deber se cumple con esta acción con base en la obligación constitucional de cumplir y hacer cumplir la ley que es asignada constitucionalmente al Presidente de la República como Jefe de Estado de Guatemala (inciso a) del artículo 183 de la Constitución Política de la República).
3. Durante varios períodos de gobierno diferentes Ministros de Salud Pública y Asistencia Social, así como otras instituciones como la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Inspección General de Trabajo, han conocido o tenido conocimiento de los aspectos sujetos a crítica administrativa y jurídica de no pocos artículos contenidos en el pacto colectivo de condiciones de trabajo vigente en esa entidad del Organismo Ejecutivo.
4. A pesar de este conocimiento algunos funcionarios han dejado de operacionalizar las acciones administrativas que la organización sindical que inició este juicio laboral ha exigido para dar cumplimiento al contenido de esa normativa profesional.
5. Otros funcionarios sí han realizado las operaciones correspondientes pero también han sido objeto de señalamientos institucionales por parte de la Contraloría General de Cuentas la que ha considerado que dichas operaciones se han realizado en forma inapropiada con relación al correcto y legal manejo de los fondos públicos.

6. Ambas situaciones provocan inseguridad jurídica, comprometen la capacidad institucional del Estado para asegurar el efectivo ejercicio del derecho fundamental de Negociación Colectiva y, en definitiva, ponen en riesgo la sostenibilidad institucional de los derechos laborales que tienen como propósito dignificar a los empleados y empleadas públicas de esa entidad.
7. Este proceso judicial, planteado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud, genera la acción del Estado en cuanto a la necesidad, determinada por la mecánica procesal de las fases de todo juicio ordinario, de plantear las medidas de corrección tendientes a plantear la anulación por decisión judicial de aquellas normas, disposiciones o cláusulas que se consideran abusivas, existentes en el pacto colectivo de condiciones de trabajo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
8. La efectividad del derecho fundamental de Negociación Colectiva en la administración pública empieza por asegurar que los funcionarios y empleados que representan al Estado como empleador en los procesos de negociación tomen decisiones **legales** en acuerdos institucionales de suscripción, aprobación y convalidación de derechos sostenibles para los servidores públicos. Sin el cumplimiento de esa condición básica no puede existir legítimamente un pacto colectivo de condiciones de trabajo en la administración pública.
9. De ahí resulta que la presente pretensión de nulidad mediante la reconvencción se basa en ese propósito: el Estado de Guatemala afirma nuevamente que su planteamiento persigue la protección y promoción del derecho de Negociación Colectiva, pero con fundamento en el irrestricto respeto y observancia de normas de carácter constitucional y aquellas de orden público.

10. Si el Estado permitiera el cumplimiento de lo exigido por la organización sindical que inició este juicio laboral estaría convalidando la destrucción del ordenamiento jurídico en aspectos sobre derechos humanos, probidad en la disposición del patrimonio público y del servicio civil.

Legitimación Procesal Activa:

11. Por mandato constitucional, corresponde a la Procuraduría General de la Nación la representación del Estado de Guatemala, y la defensa en juicio de sus intereses, razón por la que se tiene legitimación procesal activa para promover la presente demanda, toda vez que tal como se expone en el presente memorial y quedará demostrado en el presente proceso, existen graves, evidentes y muy sensibles violaciones a normas de carácter constitucional e infra constitucional, contenidas en los artículos del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, que generan daño a la institucionalidad del Estado, y a sus intereses económicos y financieros.
12. Guatemala no es el primer ni único país que ha enfrentado el problema de la anulación de normas, cláusulas o disposiciones abusivas en pactos colectivos de condiciones de trabajo.
13. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo ha conocido diferentes casos sobre este asunto y ha emitido una serie de recomendaciones a los estados involucrados para alcanzar soluciones acordes a las regulaciones contenidas en los convenios fundamentales sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva (convenios 87 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo).

14. El caso 2684 tratado en el informe número 354 de junio de 2009, el Comité de Libertad Sindical indicó con relación a una queja presentada por organizaciones sindicales estatales en contra de Ecuador por revisión y regularización de cláusulas abusivas en contratos colectivos en el sector público:

a. *“835. (...) El Comité subraya que el control de cláusulas de los convenios en el sector público por posible carácter abusivo no debería corresponder a la autoridad administrativa — que no puede sino ser a la vez juez y parte — sino a la autoridad judicial y ello sólo en casos sumamente graves y no por cualquier beneficio importante que se haya pactado. El Comité pide pues al Gobierno que el control de las cláusulas supuestamente abusivas de los contratos colectivos sólo pueda llevarse a cabo por vía judicial, de manera que se garantice la imparcialidad, el derecho de defensa y el debido proceso. (...)”*

b. Atendiendo a este tipo de recomendaciones (existen reiterados casos de la Corte de Constitucionalidad con relación al reconocimiento de las Decisiones del Comité de Libertad Sindical como fuente de consideración al momento de aplicar los convenios internacionales relacionados en este tema y que se encuentra en los expedientes de sentencias de amparo números: 4098-2015, 4820-2012, 4178-2012 y 234-2009) el Estado de Guatemala considera que es este proceso ordinario laboral en donde se puede realizar el apropiado control judicial para la determinación de la nulidad de las normas, disposiciones o cláusulas abusivas actualmente existentes en el pacto colectivo de condiciones de trabajo subyacente a este proceso. Solo con este proceso se logra la imparcialidad en la decisión

evitando que la administración sea juez y parte, y se garantiza un debido proceso y derecho de defensa.

15. Por otro lado el artículo 103 de la Constitución Política de la República establece que todo conflicto de trabajo debe ser conocido y resuelto en la jurisdicción privativa de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social y el inciso a) del artículo 292 del Código de Trabajo establece que los Juzgados de Trabajo y Previsión Social son competentes para conocer y resolver conflictos individuales o colectivos de carácter jurídico que se den entre patronos y trabajadores.
16. Por estas razones de derecho local e internacional el estado de Guatemala considera que este tribunal y bajo el procedimiento de juicio ordinario es la forma apropiada de conocer la pretensión de nulidad presentada en este acto de reconvención.
17. Por ello, frente a dichas violaciones y los efectos o consecuencias que como afectación inmediata y directa producen al Estado de Guatemala, y por ello a cada uno de sus habitantes, no sólo es justificado sino necesario el planteamiento de la presente reconvención.
18. Se actúa, entonces en cumplimiento y defensa del Estado de Derecho, asistido de una legitimación activa, tanto en la causa como en lo procesal.

Legitimación Procesal Pasiva:

19. El Estado de Guatemala, a través de su representante legal, promueve la presente reconvención en contra del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, teniendo como tercero interesado en su calidad de autoridad nominadora, al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Vía Procedimental y Competencia:

20. En el auto dictado el veinte de junio de dos mil dieciséis, expediente 2991-2016, la Honorable Corte de Constitucionalidad señaló que la discusión sobre

nulidad de alguna disposición contenida en un pacto colectivo de condiciones de trabajo, debe dirimirse en la vía ordinaria.

21. Dicha resolución establece en su parte conducente “(...) -III- No es ajena al conocimiento de esta Corte la importancia que para la sociedad general reviste el tema que subyace a la acción intentada, razón por la que, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, estima que los vicios que el solicitante imputa al Acuerdo cuestionado, y que a su juicio tornan nula la aprobación del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo en mención, **constituyen materia que debe dilucidarse, en todo caso, ante órganos de la jurisdicción privativa de trabajo y previsión social, para que sea en la vía ordinaria en la que se discuta y resuelva cualquier cuestión controvertida que se derive del Acuerdo relacionado, así como de las disposiciones contenidas en el propio Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo que, según se considere, ameritan ser anuladas o modificadas.** Con base en lo anterior, se afirma que será únicamente cuando se agote aquella jurisdicción, cuando pueda accionarse en la jurisdicción constitucional para reclamar la violación de derechos constitucionales que no hubieren encontrado adecuada tutela en la vía ordinaria.” (negrilla no aparece en el texto original).

Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo

22. Consta en autos que el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito el 21 de agosto de 2013 por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, fue homologado mediante resolución 347-2013 emitida el doce de septiembre de dos mil trece por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

23. También consta en autos que con fecha 19 de diciembre de 2014, las partes de dicho Pacto firmaron un Adendum al mismo, homologado mediante resolución 377-2014 emitida en esa misma fecha por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

24. El Pacto y su Adendum, está compuesto de los siguientes capítulos:
- a. Capítulo I: Disposiciones Generales
 - b. Capítulo II: Derechos y Garantías de Asociación Sindical
 - c. Capítulo III: Régimen de Ingreso, Ascensos, Traslados y Permutas
 - d. Capítulo IV: De la Previsión y Solución de Conflictos
 - e. Capítulo V: Régimen Disciplinario
 - f. Capítulo VI: Prestaciones de Salud
 - g. Capítulo VII: Convenio Económico
 - h. Capítulo VIII: Convenio Social
 - i. Capítulo IX: Disposiciones Finales

25. En el Pacto y adendum se convino ilegalmente en delegar funciones que conforme la ley corresponden con exclusividad a la autoridad nominadora, además de haberse otorgado beneficios económicos y sociales sin contar **previamente** con un dictamen u opinión favorable sobre las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que aparejan la nulidad de pleno derecho de los artículos en donde constan, por ser contrarios a la Constitución Política de la República.

De la Negociación Colectiva en el Sector Público

26. La negociación colectiva y la libertad sindical, tanto en el sector público como en el sector privado, constituyen derechos constitucionales de legítimo, válido y necesario reconocimiento, de ahí que su protección se ampare tanto dentro del marco del Derecho Internacional del Trabajo como de la legislación de orden interno.

27. Pero al igual que sucede con cualquier otro derecho humano de semejante categoría, no constituyen un derecho absoluto: su observancia y ejercicio no puede suponer abuso ni tampoco la violación de otros derechos del mismo carácter,

estando en todo caso condicionados sus alcances a los principios, reglas y normas jurídicas que suponga el propio ordenamiento jurídico.

28. El ordenamiento jurídico guatemalteco contiene normas que están llamadas a desarrollar, conducir y operativizar adecuadamente el ejercicio de cada derecho; en ese sentido, la ley debe fijar los procedimientos, reglas y principios que limiten y adecúen el efectivo ejercicio de cada derecho, evitando de esta forma caer en un abuso irracional, individualista, precipitado y desordenado de cada persona que egoístamente pudiese reclamar la tutela de sus propios derechos en desmedro de aquellos que competen y también deben tutelarse a otros. Un extremo como este engendraría injusticia e impediría la paz social.

29. Para lograr el bien común como fin supremo del Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala privilegia el interés social antes que el particular (artículo 44), y establece la justicia social como principio que debe fundar el régimen laboral (artículo 101) e inclusive el régimen económico y social (artículo 118).

30. Dentro del catálogo de los Convenios Internacionales ratificados por el Estado de Guatemala en materia laboral, concretamente aquellos que atañen a negociación colectiva y libertad sindical, ninguno dispone, promueve ni mucho menos autoriza a efecto que cualquier logro o conquista que se alcancen a través de una negociación colectiva y el correcto ejercicio de la libertad sindical, se interprete o pueda realizarse en desmedro, inobservancia o no sujeción a los principios, reglas y procedimientos dispuestos por el propio ordenamiento jurídico para efectivizar los mismos; menos aún que desconozcan o conculquen otros derechos de igual o semejante categoría.

31. La negociación colectiva y la libertad sindical entonces, si bien se reconoce y debe promoverse en Guatemala, **debe observar las limitaciones que para el efecto le señale el ordenamiento jurídico**, mismas que lejos de entorpecer,

deben favorecer y posibilitar la materialización de dichos derechos y los logros que estos promuevan, pero ajustados a parámetros de legalidad, justicia y razonabilidad.

32. De manera que si bien los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo son de vital importancia y constituyen ley profesional para las partes, e incluso, tal como anota la propia Corte de Constitucionalidad en sus criterios jurisprudenciales, constituyen los instrumentos por medio de los cuales se dinamiza el Derecho del Trabajo debido a que permiten la superación del mínimo de garantías sociales para los trabajadores, **para que un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito en la administración pública pueda existir y subsistir a lo largo del tiempo, requiere que se cumpla previamente los procedimientos y normas imperativas señaladas en ley, así como de un mínimo de condiciones que aseguren las posibilidades materiales de asegurar su efectivo cumplimiento.**

33. De ahí que en el marco de la administración pública uno de los aspectos fundamentales a cumplir sea el asegurar que el Estado de Guatemala, previo a obligarse a asumir un compromiso económico y financiero como los que se pueden generar en un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, se cerciore de contar con las posibilidades técnicas, financieras y económicas para cumplir con éste a lo largo de su vigencia.

34. No constituye un acto que impida o bien entorpezca la negociación colectiva o bien la libertad sindical, el que previo a la suscripción de un Pacto Colectivo, y como consecuencia de los compromisos financieros y económicos que éste contenga, **se requiera verificar que el empleador (en el caso de la administración pública, el Estado de Guatemala a través de la autoridad nominadora correspondiente) cuente con las capacidades financieras y económicas para viabilizar su efectivo cumplimiento a lo largo del tiempo.**

35. En la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad, el cinco de febrero de dos mil ocho, dentro del expediente 1694-2006 se expresa “-III- (...) *Los pactos colectivos de condiciones de trabajo constituyen los instrumentos por los que se dinamiza el Derecho del Trabajo, debido a que permiten la superación del mínimum de garantías sociales para los trabajadores, las que por su naturaleza son protectoras e irrenunciables para éstos, **siempre y cuando se observen las posibilidades de cada patrono**, lo que trae como consecuencia la dignificación económica y moral de aquéllos, realizándose así una mayor armonía social, que no perjudica, sino por el contrario, favorece los intereses justos de los patronos. (...)*” (cursiva, resaltado y subrayado no aparece en el texto original).

36. Como corolario de lo anterior, con categoría se puede afirmar que junto a otros, **uno de los pilares fundamentales en la negociación colectiva, que da como resultado la propia posibilidad de validez y eficacia al pacto colectivo de condiciones de trabajo, es precisamente tomar en cuenta las posibilidades de cada patrono** en la superación del mínimum de garantías sociales para los trabajadores, tutelado constitucionalmente.

37. En el caso de la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con la norma imperativa regulada en el artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto 71-86 del Congreso de la República, **las posibilidades del patrono se traducen en tomar en cuenta las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.**

38. Precisamente en el del caso que nos ocupa, la suscripción del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo ya identificado procede de una negociación colectiva gestionada en la vía directa, y siendo así, debió tomar en cuenta las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado; ello sin perjuicio de atender obligatoriamente lo dispuesto en los artículos 237, 238

y 240 de la Constitución Política así como el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, junto a otras disposiciones legales aplicables cuya análisis más adelante se detalla, pues constituyen normativas jurídicas imperativas que en definitiva, posibilitan garantizar las capacidades financieras y económicas del Estado para hacer frente a sus compromisos.

Del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado:

39. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado comprende el conjunto de ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones a realizar, en un período de un año que inicia el uno de enero y finaliza el treinta y uno de diciembre. La unidad del presupuesto es obligatoria, y está constitucionalmente establecido que todo gasto debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos, lo que se traduce en que dicha fuente debe ser por sí sola suficiente para satisfacer la totalidad de la erogación a cargo del Estado de Guatemala.

40. En atención a lo dispuesto por el artículo 237 de la Constitución Política **debe incluir la estimación de todos** los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. Además, la unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática por lo que todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

41. El artículo 238 de la Carta Magna establece que debe existir una ley orgánica que regule, entre otras cosas, la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación, también la forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas, así como la forma de comprobar los gastos públicos.

42. A efecto de desarrollar el anterior precepto constitucional, se emitió el decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, que en su artículo 2 estipula que dicha ley tiene por objeto establecer normas para la constitución de los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, **estando sujetos a sus disposiciones todos los Organismos del Estado, lo que incluye, naturalmente, al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Esto guarda congruencia no sólo con el mandato constitucional del cual deriva directamente su fundamento de validez, esto es el artículo 238 de la Constitución Política de la República, sino también con el artículo 237 de la Carta Magna, toda vez que en este último es precisamente de donde derivan las pautas y principios aplicables al presupuesto general**

43. Según el artículo 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto **es el Ministerio de Finanzas Públicas a través su unidad especializada, el órgano rector del proceso presupuestario público.** Según dispone el artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto (Acuerdo Gubernativo 540-2013) *“El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, será el órgano rector del proceso presupuestario público, consolidará los presupuestos institucionales, anuales y multianuales y las cuentas agregadas del sector público, en la forma como lo establece el segundo párrafo del Artículo 8 de la Ley.”* (negrilla y cursiva no aparece en el texto original).

44. Como corolario de lo anterior, es conveniente hacer una mención abreviada de los principios que rigen el Presupuesto:

- a. Principio de Anualidad o temporalidad
- b. Principio de Unidad Presupuestaria
- c. Principio de Universalidad Presupuestaria
- d. Principio de Unidad de Caja

De las Posibilidades Legales del Presupuesto

45. Según el artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto número setenta y uno guión ochenta y seis (71-86) del Congreso de la República como norma imperativa expresa, **obliga a que en toda negociación colectiva en el sector público negociada en la vía directa deba tomarse en cuenta las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.**

46. Esto significa que en la administración pública, para efectos de suscribir finalmente un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, se debe previamente contar con dictamen técnico y financiero que verifique las posibilidades legales para el Estado de hacerse cargo económica y financieramente de dicho compromiso.

47. El Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, constituye una ley profesional en donde, en el caso de la administración pública, la ley de la materia (Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado) dota de aptitud y capacidad a las autoridades nominadores para que suscriban finalmente los mismos, aunque sea el propio Estado quien asuma la carga y el compromiso económico, de ahí pues, que se asegure que en dichos casos se tomen en cuenta las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado).

48. Establece el artículo 53 del Código de Trabajo que los pactos colectivos de condiciones de trabajo pueden tener una vigencia entre uno y tres años; en el caso particular del Estado como empleador, **esto se traduce en la apremiante necesidad de contemplar las posibilidades de cumplir con las negociaciones más allá de un año**, de manera que resulta fundamental que previo a la suscripción y homologación de un pacto colectivo de condiciones de trabajo en el

que el Estado actúa como empleador, se tenga el dictamen u opinión técnico (financiero/presupuestario) que dé soporte a las negociaciones que impliquen un gasto a cargo del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, pues debe conciliarse el **principio constitucional de anualidad** del mismo, con el obligado cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes.

49. La importancia de tomar en cuenta las posibilidades legales del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado en los pactos colectivos de condiciones de trabajo (que constituyen ley profesional para las partes) en la administración pública es tal, que no puede obligarse al Estado sin contar con los dictámenes y opiniones en los que se avale las posibilidades del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cumplir con los compromisos asumidos.

50. Así lo consideró la Corte de Constitucionalidad en la sentencia dictada el diecinueve de febrero de dos mil trece, expediente 3731-2012 este extremo al considerar lo siguiente “(...) **IV Esta Corte, al advertir las denuncias realizadas en el planteamiento del amparo, se ve obligada a realizar un estudio del caso antecedente, y determina que el Tribunal emisor del laudo arbitral, al aprobar parámetros sin el respaldo debido y razonable, para su aplicación, como lo es el aumento salarial previsto en el artículo 52 del pacto aprobado, incurrió en inobservancia de las leyes atinentes, y de las responsabilidades que implica el incumplimiento de lo que se haya determinado en una disposición que tiene carácter de ley profesional; ello porque, para que una decisión con alcances de ese rango sea aprobada, debe contar con el respaldo razonable y preciso de instituciones involucradas por ley, así como de expertos en la materia, a efecto de prever la solución ante una eventual imposibilidad material que se haga prevalecer, ante la ausencia de condiciones para su cumplimiento (fondos).**” (el subrayado no consta en el texto original).

51. La sentencia identificada en el punto anterior está encaminada a hacer ver la importancia que cualquier acuerdo que quede fijado en un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, particularmente aquellos que generen nuevos parámetros en cuanto a obligaciones económicas, deben tener un respaldo debido y razonable, de manera que para la suscripción y homologación de un Pacto de Condiciones de Trabajo se debe contar previamente con un respaldo razonable y preciso de las instituciones involucradas por ley, así como de expertos en la materia, mediante dictamen u opinión pormenorizada.

52. Esto es lógico, como bien se ha indicado antes, pues sólo así puede tenerse seguridad de poder cumplir materialmente con los beneficios logrados en la negociación colectiva.

53. Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que por mandato constitucional, existe el principio que **toda ley que implique gasto del Estado debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos** (artículo 240 de la Constitución Política de la República); ello implica necesariamente la existencia de estudios técnicos que aseguren legalmente la posibilidad de cubrir el gasto correspondiente.

54. Ciertamente, esto responde a la necesidad que el Estado de Guatemala cuente con las previsiones y provisiones económicas y financieras adecuadas para poder dar consecución y efectivo cumplimiento a sus obligaciones, impidiendo así el posible impago de sus compromisos, y dotando así de coherente y adecuada organización al mismo.

55. Sin duda, por el origen de los fondos para pagar los beneficios contenidos en los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo suscritos en la administración pública, estos deben observar en todo momento el principio dispuesto en el artículo 240 de la Constitución Política de la República, ya que al fijar mejores o mayores beneficios o condiciones económicas a favor de los trabajadores, genera

inmediatamente para el Estado de Guatemala un compromiso financiero y económico, que significativo o no, debe contar con una fuente que permita individualizar y comprobar su financiamiento, caso contrario perjudicaría la propia capacidad del Estado para hacer frente a sus compromisos no sólo financieros, sino también operativos y de inversión. Esto es congruente a su vez con lo que indica el artículo 237 de la Constitución Política de la República, el cual indica que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución, **incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.**

56. Mayor relevancia cobra lo anterior, si se considera que uno de los principios constitucionales que rigen el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es el de Anualidad, según el cual los planes económicos y de inversión del gobierno central tienen un período determinado de validez de un año.

57. Como excepción a la regla, si al momento de iniciarse el año fiscal el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto, regirá nuevamente el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior.

58. Asimismo de conformidad con el principio de unidad, la unidad del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es obligatoria; tal y como lo expresó la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha nueve de diciembre de dos mil dos, expediente 611-2002, *“La propia Constitución Política de la República regula, en su artículo 237, que la unidad del presupuesto es obligatoria y que todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común, lo que implica que su ejecución debe obedecer a patrones uniformes que emanen del órgano rector – Ministerio de Finanzas Públicas- integrante del Ejecutivo (Artículo 25 de la Ley Orgánica del Presupuesto)”*.

59. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en la negociación y suscripción del Pacto y sus adendas, no podía dejar de observar lo dispuesto en el artículo 240 de la propia Constitución Política en cuanto a que siendo ley el Pacto contiene disposiciones económicas que afectan el gasto o inversión del Estado por lo que debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos; también debía observar lo regulado en los artículos 237 y 238 de la Constitución.

60. Adicional a lo anterior, el artículo 15 del Acuerdo Gubernativo 374-2012, que aprueba el Plan Anual de Salarios y Cobertura que empezó a regir el 1 de enero de 2013, establece en su último párrafo lo siguiente “(...)En virtud de lo anterior, **previo** a la conclusión del proceso de negociación colectiva, **para la aprobación en materia salarial y otros beneficios de carácter económico, las Autoridades Nominadoras deben garantizar la sostenibilidad de su financiamiento por lo que están obligadas a solicitar a la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas** y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, dictamen en el que conste que cuentan con los recursos necesarios y que la negociación es técnicamente aceptable en gestión de recursos humanos y que no contraviene las disposiciones y estructuras prevalecientes; por lo que ambas instituciones no aprobarán acciones que mediante Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo, modifiquen aspectos relacionados con la Clasificación, el proceso de Selección de Personal u otras acciones que por Ley, sean competencia exclusiva de la Oficina Nacional de Servicio Civil o del Ministerio de Finanzas Públicas.” (cursivas, negrilla y subrayado no aparecen en el texto original).

61. Sin duda, las obligaciones que se adquieran por la vía de la negociación colectiva impactan en los intereses y capacidades económicas y financieras de todo el Estado de Guatemala, por lo que **PREVIAMENTE A ASUMIRLAS** deben existir los estudios y dictámenes técnicos que le permitan sustentar la sostenibilidad

económica y financiera de los compromisos que eventualmente se adquirieran, dentro de ciertos márgenes de proporcionalidad y razonabilidad.

62. No obstante lo anterior, tal como ya se ha indicado antes y se acredita mediante la documentación adjunta a la presente demanda, previo a la suscripción del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo cuyos artículos están siendo objeto de nulidad, no se tomó en cuenta **PREVIAMENTE** si el Estado tenía posibilidades con ningún tipo de opinión, dictamen técnico ni financiero, lo que demuestra así la crasa violación a la norma imperativa ya señalada, así como de otras normativas imperativas aplicables.

63. Constituiría una afrenta en contra de la Constitución Política de la República el aceptar que el Estado de Guatemala está obligado a pagar compromisos adquiridos de una forma ilegal, violando normas constitucionales e imperativas de la legislación ordinaria, pues el no haber tomado en cuenta las posibilidades legales del presupuesto constituye un vicio de origen que acarrea la nulidad de pleno derecho de aquellas disposiciones que desarrollen tales compromisos.

64. De ningún modo puede interpretarse que las autoridades nominadoras tienen facultades para obligar ilimitadamente al Estado de Guatemala a pagar por negociaciones colectivas que efectúen ignorando si se tienen o no posibilidades para su cumplimiento. El desprecio a la planificación y verificación de las posibilidades del Estado como patrono es tal, que previo a negociar (y otorgar) mejoras en ningún momento se recabó el dictamen favorable de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

65. Jamás se podría alegar la vigencia y exigibilidad de un derecho adquirido mediante una ilegalidad, y mucho menos cuando esa ilegalidad resulta del total desprecio a las normas constitucionales que regulan el funcionamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y de normas imperativas

que acarrearán la nulidad absoluta de la norma que le dio validez formal a semejante ilegalidad.

66. En este mismo contexto y afín con todo lo anterior, cabe indicar que según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, no se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista, siendo punible la inobservancia de la norma.

67. Precisamente, tal como ocurre en el caso objeto de *litis*, no se respetó con cumplir dicho artículo toda vez que **PREVIAMENTE A ADQUIRIR LAS OBLIGACIONES** mediante la negociación colectiva se ignoró por completo si el Estado tenía o no posibilidades legales para su cumplimiento, y como se verá más adelante, en una disposición del Pacto se llega al colmo de disponer de las “economías” de la asignación presupuestaria para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mediante un incentivo perverso según el cual, a menor eficiencia del Ministerio, mayores los ingresos por bonificación a favor de los trabajadores.

68. Cabe indicar finalmente que en el presente asunto entonces, se violó de manera evidente la normativa imperativa contenida en el artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto 71-86 del Congreso de la República, sin perjuicio también de haber omitido atender lo dispuesto en los artículos 237, 238 y 240 de la Constitución Política así como los artículos 18, 26 y 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto; normativas jurídicas imperativas que en definitiva, posibilitan garantizar las capacidades financieras y económicas.

De la Función Pública

69. La función pública, concebida como la actividad de los funcionarios públicos, por mandato constitucional es indelegable, salvo en aquellos casos que de forma particularizada lo faculte la propia norma jurídica.

70. Así lo establece el artículo 154 de la Constitución Política de la República *“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de la fidelidad a la Constitución.”*

71. La jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad ha determinado cuáles son los elementos constitutivos de la delegación de funciones, de la siguiente forma:

- a. La transferencia de funciones propias de un órgano a otro, o a un particular;
- b. La transferencia de funciones se realiza por el órgano titular de la función, y recae sobre la autoridad o competencia que ostenta el delegante para el ejercicio de las atribuciones o funciones a su cargo;
- c. La necesidad de la existencia previa de autorización legal;
- d. El órgano que confiere la delegación siempre y en cualquier momento puede reasumir la competencia.
- e. El último párrafo del artículo 39 del Pacto establece *“Cuando una resolución de destitución o de suspensión indefinida en el puesto haya sido recurrida ante un Juzgado de Trabajo y Previsión Social por el trabajador afectado, la sanción impuesta no podrá ser ejecutada sino hasta que la misma quede firme por resolución del juez competente.”*

72. En el caso particular, la aplicación del régimen sancionatorio y disciplinario no puede estar supeditado o sujeto a que cause firmeza su revisión en sede jurisdiccional; esto implicaría una clarísima violación al principio constitucional de legalidad y división de poderes, pues la autoridad nominadora (Poder Ejecutivo) no podría ejecutar sus decisiones sino hasta que la decisión de un Juzgado de Trabajo y Previsión Social (Poder Judicial) haya causado firmeza. lo que resuelva una

Junta Mixta creada por el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo. Esto constituye una clara violación al principio constitucional de indelegabilidad de la función pública, y al principio de legalidad.

73. El artículo 79 de la Ley de Servicio Civil estipula en su parte conducente *“Para el despido de un servidor público en el Servicio por Oposición, se seguirá el siguiente procedimiento: 1. La autoridad nominadora tiene la facultad de despedir a cualquier servidor público en el Servicio por Oposición, previa formulación de cargos y audiencia al interesado, para lo cual comunicará por escrito su decisión al servidor afectado, expresando las causas legales y los hechos en que se funda para ello. Una copia de dicha comunicación será sometida inmediatamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil. **El servidor público, en tales casos, cesará de inmediato en sus funciones, si así lo decide la autoridad nominadora (...)**”*

74. De la norma antes citada se desprende la facultad de la autoridad nominadora para que en caso de despido, el servidor público cese de inmediato en sus funciones, pudiendo éste hacer uso de los recursos que la ley establece.

75. Con la disposición del Pacto, se estaría delegando ilegalmente la función pública porque la autoridad nominadora estaría cediendo su facultad de hacer cesar en sus funciones al servidor público cuyo despido decidió.

Contratación Ilegal de Servicios Jurídicos (Profesionales):

76. El artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado establece en su parte conducente *“La compra, venta y la contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se sujetan a la presente ley y su reglamento.(...)”*

77. El artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado establece *“Cuando se trate de mercancías, obras, bienes o servicios que sean adquiridos en el mercado local o entrega inmediata, podrá omitirse la celebración de contrato escrito, siempre*

que el monto de la negociación no exceda de cien mil quetzales (Q. 100,000.00), debiéndose hacer constar en acta todos los pormenores de la negociación, agregando las constancias del caso al expediente respectivo.”

78. En el artículo 51 del Pacto se establece “*GASTOS DE ASISTENCIA TÉCNICO PROFESIONAL. EL MSPAS se compromete a pagar la asistencia legal profesional que reciba el SNSTG por la discusión del presente Pacto, de acuerdo al arancel profesional pactado por las partes del 10%, correspondiente a la negociación colectiva realizada, sobre la base del monto de incremento a la nomina anual, calculado según el artículo 43, numeral 1, e inciso a, del presente pacto, pago que se hará efectivo en un solo pago y de la siguiente manera: un 7% cancelara al profesional contratado el MSPAS, y un 3% se le descontara directamente a cada trabajador del MSPAS que sea beneficiado. Pago que hará efectivo el MSPAS directamente al profesional contratado por el SNTSG, Abogado y Notario, Cesar Landelino Franco Lopez.”*

79. En el renglón presupuestario 183 Servicios Jurídicos, en la unidad ejecutora 201 Departamento Administrativo, programa 01 Administración institucional y 13 Recuperación de la salud, se estableció que por la contratación de los servicios profesionales de la negociación del Pacto Colectivo entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato de Trabajadores, se realizaron pagos durante el ejercicio fiscal 2014, por la suma de catorce millones de quetzales (Q. 14,000,000.00), según comprobantes únicos de registro 143 de fecha 18 de febrero de 2014, y número 7782 de fecha 4 de julio de 2014, por la cantidad de siete millones de quetzales (Q. 7,000,000.00) cada uno, considerando para el efecto lo establecido en el artículo 51 del referido Pacto.

80. En el informe de la Contraloría General de Cuentas correspondiente a la auditoría del ejercicio fiscal 2014 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se señaló (Hallazgo número 7, página 237 a la 238), lo siguiente “(...) *No obstante,*

la disposición en el artículo 51, originó que no exista una base financiera cuantificable para el pago de los servicios por la asistencia legal en la negociación del señalado pacto colectivo, toda vez que el pago a favor del abogado dependerá del cálculo que se realice con relación a los beneficios que se otorguen al personal que esté afecto. Beneficios que han ido en aumento en el sentido que al momento de realizar el pago indicado, el total de beneficios ascendía a la suma de Q243,519,680.34, cifra que posteriormente cambió a Q2,133,054,371,23, según consta en oficio No. RRHH-No.RG5-027-2015, de fecha 05 de febrero de 2015 de la Dirección de Recursos Humanos.(...)”

81. La nulidad del artículo 51 del Pacto resulta de la inexistencia de un vínculo jurídico válido entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pues para la contratación de servicios profesionales, en particular servicios jurídicos, debió seguirse el procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones del Estado.

82. Mediante la negociación colectiva no puede obligarse al Estado a llevar a cabo contrataciones de servicios jurídicos (servicios profesionales), ignorando por completo el régimen contenido en la Ley de Contrataciones del Estado, norma de orden público por excelencia.

Nulidad Absoluta del Negocio Jurídico: Aspectos Doctrinarios, Legales y Jurisprudenciales:

83. Para abordar concretamente la pretensión de nulidad de determinados artículos del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito el 21 de agosto de 2013, y su adenda suscrita el 19 de diciembre de 2014, entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, es oportuno hacer una aproximación conceptual y doctrinaria sobre el tema; esto sin perjuicio que por su propia naturaleza, la presente reclamación dista mucho de ser un trabajo de investigación. En todo caso se considera útil y

apropiado el hacer cita de tratadistas del Derecho del Trabajo y del Derecho Civil guatemalteco.

84. Las ideas del autor Mario de la Cueva, en su obra Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, resultan claras al remitir al Derecho Civil la teoría que explica los contratos colectivos de condiciones de trabajo (en Guatemala denominados pactos colectivos de condiciones de trabajo) y su eventual ineficacia por invalidez generada producto de una nulidad, la cual también se plantea desde el punto de vista del Derecho Civil pero con los matices especiales característicos del Derecho del Trabajo.

85. En ese sentido, el citado tratadista indica “...*La naturaleza del contrato colectivo [Pacto Colectivo] la hemos desprendido de su estructura y de su desarrollo en la vida nacional. Pues bien, la ley no habla de los requisitos para la validez del contrato colectivo de trabajo: Hemos sostenido que este instituto es de derecho público, pero también dijimos que el concepto de derecho público tenía que ampliarse para abarcar las normas que reglamentan la estructura y actividad del poder público, ya sea que éste radique en el Estado o en otros organismos autónomos. El contrato colectivo de trabajo, si bien acto jurídico de derecho público, no puede ser juzgado como acto de Estado. Nace entonces el problema de la posible aplicación de las reglas de los negocios jurídicos de derecho privado: Pensamos que estas reglas son la base para desprender la doctrina que buscamos. El primer camino para llegar al contrato colectivo es el acuerdo de voluntades; ahora bien, estas voluntades, si son autónomas frente al Estado, actúan dentro del orden jurídico estatal, de manera que para que puedan alcanzar el propósito que persiguen, deben respetar los principios del orden público del Estado: La capacidad de los sujetos, la existencia de su voluntad, la ausencia de vicios en ésta y la licitud en el objeto, son principios que deben respetar las partes, porque pertenecen al*

orden público del Estado. Las exigencias formales, finalmente, se justifican, como veremos, por la necesidad de dar a conocer el contenido del contrato colectivo.”

86. Tal y como se indica en el párrafo transcrito, en México, al igual que en Guatemala, si bien las leyes laborales no se refieren con precisión respecto a la nulidad de los pactos colectivos, al ser auténticos acuerdos voluntarios entre las partes y derivado que no son un acto de Estado, les es posible aplicar las reglas de los negocios jurídicos de derecho privado, concretamente aquellas relacionadas a los negocios jurídicos.

87. Así, los Pactos Colectivos constituyen un acuerdo de voluntades que obligadamente deben respetar principios como capacidad de los sujetos, la existencia de la voluntad y la ausencia de sus vicios, al igual que la licitud del objeto, sin perjuicio de cualquier otra exigencia formal.

88. Continúa expresando el autor, ahora respecto a la ineficacia jurídica de los contratos colectivos (acá en Guatemala denominados Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo) que “(...) *Nos parece evidente que la teoría de las nulidades, en alguna medida, debe operar sobre el contrato colectivo de trabajo [Pacto Colectivo]: La inexistencia y la nulidad son las consecuencias de la falta de un elemento esencial para la formación o validez de un acto jurídico (...)* Pues bien, *el contrato colectivo de trabajo [Pacto Colectivo], según dijimos, es un acto jurídico y en esa virtud, si falta alguno de sus elementos constitutivos o uno de sus requisitos de validez, será inexistente o nulo. Esta conclusión nos parece ineludible y ciertamente la admitimos: Hemos afirmado varias veces que el derecho del trabajo actúa dentro de la órbita del orden jurídico total y nunca admitiremos el desconocimiento de los principios que forman la esencia de este orden jurídico.”*

89. El autor citado, explica así que la nulidad así como la inexistencia que ésta conlleva sobre el acto jurídico, descansa en la falta de un elemento esencial para la formación o validez del acto jurídico consistente en el Pacto Colectivo de

Condiciones de Trabajo. Si falta algún requisito éste debe ser nulo y ser declarado inexistente.

90. Los conceptos jurídicos vertidos por el tratadista mexicano Mario de la Cueva tienen aplicación en el Derecho del Trabajo guatemalteco, pues el legislador previó que aquellos casos no previstos en el Código de Trabajo, sus reglamentos o por las demás leyes relativas al trabajo, se deben resolver, en primer término, de acuerdo con los principios del Derecho del Trabajo; en segundo lugar, de acuerdo con la equidad, la costumbre o los usos locales, en armonía con dichos principios; y de acuerdo con los principios y leyes de Derecho común.

91. La teoría de las nulidades de los negocios jurídicos desarrollada por el Derecho Civil, también aplica y opera sobre los acuerdos de voluntades expresados a través de Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.

92. Precisamente la propia Corte de Constitucionalidad así lo ha entendido ya que al momento de resolver el expediente 2991-2016, expresó que “(...) -III- *No es ajena al conocimiento de esta Corte la importancia que para la sociedad general reviste el tema que subyace a la acción intentada, razón por la que, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, estima que los vicios que el solicitante imputa al Acuerdo cuestionado, y que a su juicio tornan nula la aprobación del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo en mención, **constituyen materia que debe dilucidarse, en todo caso, ante órganos de la jurisdicción privativa de trabajo y previsión social, para que sea en la vía ordinaria en la que se discuta y resuelva cualquier cuestión controvertida que se derive del Acuerdo relacionado, así como de las disposiciones contenidas en el propio Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo que, según se considere, ameritan ser anuladas o modificadas.** Con base en lo anterior, se afirma que será únicamente cuando se agote aquella jurisdicción, cuando pueda accionarse en la jurisdicción constitucional*

para reclamar la violación de derechos constitucionales que no hubieren encontrado adecuada tutela en la vía ordinaria.” (negrilla no aparece en el texto original).

93. En virtud de lo anterior, y atendiendo a lo dispuesto en los artículos del Pacto en cuestión que se impugnan de nulidad, es posible el planteamiento en vía ordinaria de la reconvención de nulidad absoluta parte del contenido de un Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, siempre que se haya incumplido con observar los requisitos esenciales para que dichos artículos puedan surtir validez y alcanzar efectos jurídicos eficaces.

94. Son los tribunales de trabajo y previsión social los competentes para resolver el asunto por vía de la jurisdicción privativa del trabajo, pero se deben aplicar los principios y reglas que aplican al ámbito civil.

95. Atendiendo a lo anterior, es entonces muy oportuno citar lo que indica el tratadista guatemalteco Rubén Alberto Contreras Ortiz, en su obra Obligaciones y Negocios Jurídicos Civiles, ya que al analizar la figura de las nulidades absolutas en el ámbito civil, establece que la nulidad absoluta se produce cuando le faltan al negocio jurídico uno, algunos o todos sus elementos esenciales, o cuando en su celebración se violó un mandato o prohibición de la ley, en cuyo caso es correcto decir que el negocio no llegó realmente a formarse jurídicamente; por lo que el negocio si llegó a formalizarse, su vida en todo caso es completamente inútil porque no va a producir ninguno de los efectos jurídicos que las partes buscaban.

96. En suma entonces, la nulidad absoluta se produce en caso exista ausencia de por lo menos uno o todos los elementos esenciales del negocio jurídico, **o bien, cuando el negocio llega a materializarse pero en detrimento o violación de normas imperativas o prohibitivas expresas.** En estos casos, el negocio no produce efectos jurídicos y su vida es inútil.

97. La legislación guatemalteca según el artículo 1251 del Código Civil, obliga a que el negocio jurídico observe como requisitos necesarios para producir validez:

capacidad legal del sujeto que declara su voluntad, consentimiento que no adolezca de vicio y objeto lícito.

98. Asimismo, tal como la doctrina ya señalada lo sostiene, la nulidad absoluta puede originarse, tanto cuando un acuerdo de voluntades incumple con poseer los requisitos esenciales para su existencia, como cuando éste transgrede el orden público, es decir, las normas imperativas o prohibitivas expresas.

99. En este sentido el artículo 1301 del Código Civil establece que “...**hay nulidad absoluta**, cuando su objeto sea contrario al orden público o contrario a leyes prohibitivas expresas, y por la ausencia o no concurrencia de los requisitos esenciales para su existencia.”

100. De modo que en virtud de lo anterior, todo acuerdo de voluntades que materialice un acto jurídico, independientemente de la forma que tome dicho acto, bien sea un contrato, un reglamento o disposición en general, será inválido y no se le privilegia u otorga efectos jurídicos, si incumple con los requisitos esenciales para la existencia de un negocio jurídico, esto es, capacidad legal del sujeto que declara su voluntad, consentimiento (que no adolezca de vicio) y **objeto lícito**.

101. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en dicho artículo, la nulidad absoluta también se configura en los casos que se conculquen normas o leyes prohibitivas expresas.

102. Estas pautas jurídicas aplican a todo acuerdo de voluntades, independientemente del ramo o materia, ya que están dirigidas a cualquier acto jurídico en donde exista un concierto de voluntades (tal es el caso de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo).

103. Esto es lógico, ya que dota de estabilidad y permite que las normas sean compelidas a su efectiva observancia y su importancia es tal, que inclusive se refrenda lo anterior en virtud de lo dispuesto en la Ley del Organismo Judicial, misma que en su artículo 4 establece “*Actos nulos. Los actos contrarios a las normas*

imperativas y a las prohibitivas expresas, son nulos de pleno derecho, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención...”.

104. Asimismo señala el artículo 1301 del Código Civil que declarada la existencia de la nulidad absoluta “...*Los negocios que adolecen de nulidad absoluta no producen efecto ni son revalidables por confirmación.*” Según el artículo 1302 del Código Civil que establece “*La nulidad puede ser declarada de oficio por el juez cuando resulte manifiesta. Puede también ser alegada por los que tengan interés o por el Ministerio Público.*”

105. De conformidad con el artículo 1309 del Código Civil que establece “*La nulidad de una o más disposiciones de un negocio jurídico no perjudica a las otras, siempre que sean separables. La nulidad de la obligación principal lleva consigo la de las obligaciones accesorias; pero la nulidad de éstas no induce la de la obligación principal.*”

106. Por su parte, la Corte de Constitucionalidad expuso en la sentencia de fecha tres de febrero de dos mil nueve, expediente 2027-2008, que “*La nulidad ha sido prevista en la ley como una sanción jurídica que priva a un negocio jurídico de sus efectos propios, por adolecer de defectos originarios, orgánicos y esenciales, o haber sido celebrado en violación de las formas o requisitos legales necesarios para su validez, a través de un proceso de impugnación o declaración. Causa la ineficiencia del acto, impidiendo que llegue a producir los efectos a los que estaba dirigido o bien, deja de producirlos en un momento dado. Procura la protección de un interés comprometido o vulnerado en el negocio jurídico defectuoso, el que puede ser de orden público o de carácter particular. Doctrinariamente se han reconocido dos tipos de nulidad: nulidad absoluta y nulidad relativa. El criterio de distinción estriba en el sentido y gravedad del defecto del que adolece el negocio jurídico y, como consecuencia, también radica en el interés protegido, según el valor amparado con la sanción de nulidad. La nulidad absoluta constituye el*

supuesto más grave de ineficiencia. Se le conoce también como nulidad “de pleno derecho”. Los negocios jurídicos nulos, es decir, susceptibles de ser atacados de nulidad absoluta, padecen de un defecto que afecta un interés general, entran en conflicto con el orden público, o inobservan requisitos fundamentales para su existencia. Por ello se estima que la ley no puede reconocerles ningún efecto jurídico. Los negocios afectados con este tipo de nulidad no son susceptibles de confirmación. El derecho a pedirla es irrenunciable e imprescriptible.”

107. De modo que en el caso particular, los beneficios salariales y sociales que tienen un impacto económico en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado **sin que previamente se haya obtenido el dictamen técnico favorable sobre las posibilidades legales del mismo**, otorgados en el Pacto de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, deben ser declarados nulos en forma absoluta y de pleno derecho, toda vez que implican gastos a cargo del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, con total desprecio de sus posibilidades legales obviando así el contenido imperativo señalado en los artículos 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto 71-86 del Congreso de la República, 237, 238 y 240 de la Constitución Política y el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Inobservancia de Normas Imperativas en el Pacto

108. Las normas contenidas en la Constitución Política de la República son de cumplimiento y observancia obligatoria, particularmente las normas que regulan el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, contenidas en los artículos 237, 238, 239 y 240.

109. En dichas normas está clarísimo, y la jurisprudencia constitucional es abundante, que no pueden adquirirse compromisos y gastos sin indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos.

110. Resulta evidente que si ni siquiera se obtuvo dictamen de la Dirección Técnica del Presupuesto, previamente a adquirir los compromisos contenidos en el Régimen Económico del Pacto, jamás se hizo una previsión sobre la fuente de donde se tomarían los fondos para cubrir dichos compromisos.

111. Tanto la Constitución Política como la legislación ordinaria establecen una serie de normas cuya observancia es obligatoria; el no hacerlo acarrea la nulidad de pleno derecho de aquellas disposiciones en las que se haya ignorado su observancia, pues su objeto es ilícito.

112. Las normas prohibitivas expresas e imperativas inobservadas en los artículos del Pacto y su Adendum, que se impugnan de nulidad, son las siguientes:

- a. Artículo 154 de la Constitución Política de la República;
- b. Artículo 183, inciso e) de la Constitución Política de la República;
- c. Artículo 237 de la Constitución Política de la República;
- d. Artículo 238 de la Constitución Política de la República;
- e. Artículo 240 de la Constitución Política de la República;
- f. Artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto 71-86 del Congreso de la República;
- g. Artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto;
- h. Artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto;
- i. Artículo 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto; y
- j. Artículo 15 del Acuerdo Gubernativo 374-2012.

113. Tal y como se acredita con la nota número 303, expediente 2017-12736 de fecha 17 de febrero de 2017 emitida por el Director Técnico del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, previo a la suscripción del Pacto, se ignoró por

completo si en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se tenían o no posibilidades legales de darle cumplimiento a las obligaciones que se pretendía contraer en dicho pacto.

114. Así se adquirieron obligaciones a cargo del Estado, en contra de una norma imperativa que establece en su parte conducente *“Para el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas, se observarán los procedimientos establecidos en la presente ley y, supletoriamente, los que prescribe el Código de Trabajo en lo que fueren aplicables y no contravengan las disposiciones siguientes: a. La vía directa tendrá carácter obligatorio para tratar conciliatoriamente pactos o convenios colectivos de condiciones de trabajo, teniendo siempre en cuenta para su solución las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado(...)”*.

Análisis Pormenorizado de los Artículos del Pacto cuya Nulidad Absoluta de Reclama:

A) Nulidad de Excepción de Consolidación Salarial:

115. El primer párrafo del numeral 1 del artículo 43 del Pacto, modificado por ampliación en el Adendum realizado a dicho Pacto, establece en su parte conducente *“(...)1. ORGANIZACIÓN SALARIAL: Las partes acuerdan que la totalidad de bonos que actualmente gozan los trabajadores del MSPAS sean incorporados al salario base, para garantizar Prestaciones laborales y sean sujetos de descuentos, a saber: Bono por Reestructuración Administrativa, Bonificación específica de Salud pública, Bono mensual del 20% sobre el sueldo base, bono 10% mensual trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Bono 25% sobre salario inicial. Se exceptúan: Bono por Antigüedad Real; Bono Profesional, Bono por Antigüedad y Bonificación 66-2000. (...)”*,

116. La excepción a la consolidación salarial constituye una norma profesional que presenta contradicciones con el régimen de orden público que aparejan su nulidad absoluta, por las siguientes razones:

- a. La unificación de todo tipo de bonos como parte del salario de los empleados públicos ya está regulada en el decreto legislativo 59-95 el cual tiene como propósito consolidar cualquier tipo de retribución o prestación económica que incida directa o indirectamente en la claridad y transparencia del salario real de los servidores públicos para efectos del cálculo de sus prestaciones sociales.
- b. A pesar de la vigencia de esta ley ordinaria (establecida por la potestad legislativa del Congreso de la República atribuida por la Constitución Política de la República) el Pacto colectivo estableció bonos que fueron exceptuados de la obligación para la consolidación del salario de los servidores públicos y que no constituyen parte del salario para el cálculo de prestaciones y descuentos de ley.
- c. Esta excepción arbitrariamente decidida por dos personas que en distintos momentos fueron Ministro de Salud Pública y Asistencia Social (uno al momento de suscribir el Pacto y el otro al realizar el Adendum) viola el orden público porque la facultad de decidir tal excepción corresponde con exclusividad al Congreso de la República mediante acto de ley, y porque contradice el objeto de la Ley de Consolidación Salarial (Decreto 55-95 del Congreso de la República) al establecer excepciones que actúan en sentido contrario al propósito de establecer claridad y transparencia en la determinación del salario real de los servidores públicos; con esta disposición los trabajadores resultan menos favorecidos que con la aplicación de la ley ordinario que existe previamente a este Pacto colectivo.

- d. Estas excepciones también contradicen el orden público en el sentido que al reducir el cómputo del salario real de los servidores públicos, los Ministros de Estado, conjuntamente con el Sindicato, dispusieron reducir el monto del salario que se toma de base para el cálculo de los descuentos legales que corresponden a las contribuciones obligatorias que por disposición de otras leyes toda persona y el mismo empleador debe contribuir, por ejemplo se baja la base de contribución para:
- i. El pago de impuesto sobre la renta;
 - ii. Las clases pasivas del Estado;
 - iii. El seguro social;
 - iv. La recreación de los trabajadores del Estado.
- e. De esta manera los Ministros de Estado y el Sindicato, actuaron arbitrariamente al legislar, por medio de la negociación colectiva, materias que están totalmente fuera del marco de la competencia legal que les corresponde modificando por medio de esta vía leyes ordinarias que corresponden al ámbito de otras entidades.
- f. Esta actitud, justificada con el ejercicio de la negociación colectiva, constituye una extralimitación de las facultades contenidas en el artículo 193 de la Constitución Política de la República y en el inciso a) del artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo, y acarrea la nulidad absoluta de la norma que resultó de tal ejercicio ilegal.
- g. La actitud arbitraria en el ejercicio de sus funciones por parte de los Ministros de Estado que aprobaron esta disposición atenta no solo en contra de la integración del salario real de los empleados públicos sino que además debilita directamente la capacidad de recaudación de ingresos ordinarios para el propio Estado al bajar la base de

cálculo para la contribución del Impuesto Sobre la Renta y también en la capacidad de recaudación de instituciones sociales que atienden a las personas y sus familias (seguridad social, pensiones de retiro y recreación).

- h. Esta norma también establece la posibilidad de que el Bono por Antigüedad establecido por el Acuerdo Gubernativo 838-92 coexista independientemente del Bono Real por Antigüedad creado por negociación colectiva a pesar que el artículo 5 del Acuerdo Gubernativo relacionado expresamente prohíbe que se realice la retribución de dos bonos por antigüedad a los servidores públicos.
- i. La coexistencia independiente de ambos bonos queda establecida al realizar las excepciones analizadas anteriormente lo cual convalida la violación a leyes prohibitivas expresas por parte de los dos Ministros de Estado y provoca la situación, ya establecida y señalada por la Contraloría General de Cuentas, que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para doblemente la antigüedad del personal en detrimento de los recursos de la institución (Hallazgo No. 7, página 181, Informe de Auditoría, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del 01 de enero al 31 de diciembre de 2015).

Bono por Antigüedad Real:

- 117. El inciso a) del numeral 1º del artículo 43 del Pacto regula el reconocimiento de la antigüedad real de los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mediante un mecanismo que constituye en sí mismo un anatocismo, pues el bono que se reconoce va incrementándose anualmente mediante la aplicación de un incremento porcentual en el que la base siempre contemplará el aumento porcentual del período anterior, mediante su capitalización. Esto constituye una prestación

con un crecimiento geométrico (exponencial), insostenible e imposible de cumplimiento, además de adolecer del vicio original de haberse otorgado en total desprecio de las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, tal y como lo manda la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto 71-86 del Congreso de la República.

118. La primera condición de nulidad que presenta esta prestación constituye la violación a la norma prohibitiva expresa que impide que la antigüedad de los servidores públicos sea pagada dos veces por la misma entidad pública. Esto se expuso en el apartado anterior.

119. Si las partes involucradas en la creación de esta norma profesional hubieran deseado mejorar el sistema de retribución por antigüedad de los empleados y servidores públicos, debieron haber solicitado y motivado la modificación del Acuerdo Gubernativo citado anteriormente para tener la autorización directa del Presidente de la República que es la autoridad competente para este asunto.

120. Agregado a lo anteriormente expuesto la norma profesional que regula este bono en el pacto colectivo presenta dos incoherencias legales graves:

- a. Redujo arbitrariamente el tiempo de antigüedad entre cada categoría;
- b. Estableció una tasa de retribución con referencia a un porcentaje y no a una cantidad determinada y exigible de dinero, con lo cual el impacto financiero sobre el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado es casi inestimable con relación a la capacidad de recaudación de ingresos del Estado, dado su crecimiento geométrico;
- c. Esta forma de regulación afecta por un lado los derechos de los servidores públicos porque crea una situación injusta de desigualdad.

- d. La brecha salarial que se forma entre los trabajadores de menos antigüedad con los que tienen una mayor duración en la prestación de sus servicios es desproporcionada y genera desigualdades salariales injustas.
 - e. De esta manera la norma profesional afecta derechos humanos relativos al trato igualitario con relación a la percepción de retribuciones, en las páginas 184 y 185 del Informe de Auditoría ya citado se establece un ejemplo del impacto financiero que establece esta tabla de cómputo donde se aprecia la desigualdad desproporcionada en el sistema de retribuciones.
121. Por otro lado, según la Contraloría General de Cuentas en el Informe de Auditoría señalado anteriormente, se omitió realizar el estudio del impacto presupuestario del sistema que acordaron en este Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo con lo cual se crea un daño directo a la capacidad de disponibilidad presupuestaria en deterioro a la atención de las necesidades sociales que debe atender este ministerio.
122. Esta omisión contradice las normas establecidas en el sistema de Plan Anual de Salarios en donde se establecen las regulaciones que permiten la adecuada planificación de los sistemas de retribución en la administración pública, puntualmente lo estipulado en el artículo 15 de los Acuerdos Gubernativos 374-2012 y 543-2013, creando de esta forma un daño permanente en la estructura e institucionalidad del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Incentivo Económico por un Trabajo Decente:

123. El inciso c) del numeral 1º del artículo 43 del Pacto establece en su parte conducente “(...) *su valor será equivalente al monto que reflejen las economías que presente la ejecución presupuestaria de cada año fiscal,*

este monto será negociado en el mes de septiembre de cada año, sobre la base de los principios de los derechos adquiridos.”

124. Esta prestación establecida por una norma profesional presenta dos problemas en cuanto a su validez legal:
- a. Establece que el monto, incierto y variable para cada año fiscal, se compondrá según las “economías que presente la ejecución presupuestaria”.
 - b. De esta manera se establece un sistema perverso en donde queda normado la relación siguiente: a menor capacidad de ejecución presupuestaria en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social mayor será la expectativa de retribución para los servidores públicos a través de este Bono;
 - c. La norma que se impugna de nulidad establece que el monto del incentivo económico por un trabajo decente deberá negociarse sobre anualmente en función de las economías que presente la ejecución presupuestaria, sobre la base de los principios del derecho adquirido. Aquí es fundamental mencionar que ningún derecho puede adquirirse de manera ilegal. En el caso del incentivo relacionado, su adquisición se presenta en total contravención de lo establecido en los artículos 18, 26 y 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que regula específicamente cuál debe ser el destino y la utilización legal permitida para aquellas economías en la ejecución presupuestaria.
 - d. Dichas normas incluso señalan que es punible el incumplimiento de dichas disposiciones, con los delitos de abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, de donde resulta que su implementación y aplicación riñe totalmente con el ordenamiento jurídico.

- e. Adicionalmente se establece la fórmula de retribución contraria al sentido de la eficiencia y eficacia de la planificación del presupuesto público ya que es deseable y obligación de las entidades públicas planificar adecuadamente sus gastos y tener apropiados niveles de ejecución presupuestaria a manera de evitar saldos que deriven de la ineficacia administrativa, en ese sentido, la retribución de los trabajadores públicos no debería depender precisamente de esa ineficacia.
- f. La ley que rige las reglas del presupuesto establece que los saldos que existan en la ejecución presupuestaria deben pasar al fondo común indivisible y no podría ser establecido una distribución diferente por medio de una negociación colectiva ya que estas disposiciones están reguladas por leyes ordinarias que no son competencia de los asuntos de un Ministro de Estado.
- g. Finalmente no podría existir derecho adquirido para los trabajadores sobre la existencia de saldos o economías presupuestarias con el objeto de tener derecho a una retribución salarial en la medida que dicha expectativa de derecho ha sido constituida de manera incorrecta, de donde resulta apremiante la declaratoria de nulidad de dicha disposición del Pacto.

Traslado de Personal Temporal a Permanente:

125. El inciso f) del numeral 1º del artículo 43 del Pacto establece “(...) *El MSPAS y el SNTSG convienen que la Comisión integrada por representantes de la dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Foro Sindical de Salud, se fortalezca para que cumpla periódicamente con los resultados del Estudio y se traslade a los trabajadores temporales a*

renglones presupuestarios permanentes, para tal efecto, el costo de esta acción de personal se cubrirá con las asignaciones aprobadas en los renglones de gasto que correspondan del presupuesto de Egresos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y además se rinda un informe final en el mes de Octubre del año dos mil trece.”

126. La acción de personal establecida en esta norma profesional carece de viabilidad jurídica por lo siguiente:

a. Al establecer en forma absoluta, sin precisar circunstancias que expliquen y justifiquen la situación inapropiada de la contratación temporal, que toda contratación temporal debe ser “trasladada a permanente” la norma prácticamente ha desinstitucionalizado la prestación de servicios personales temporales en la entidad.

b. Esta desinstitucionalización es contraria a la estructura de puestos que rige la administración pública ya que la contratación temporal, cuando se realiza en forma correcta y no como medio de simulación de relaciones permanentes, es una necesidad en toda administración.

i. Al asegurar que toda persona que sea “temporal” tendrá derecho automático, por esa sola condición, a ser titular de una contratación permanente en la administración pública se crea la siguiente problemática legal:

1. Se omite el proceso de convocatoria y oposición que establece la Ley de Servicio Civil para la elegibilidad de las personas que pueden y deben ser contratadas por servicio de oposición en la administración pública.

2. Esta omisión violenta el derecho político de igualdad de oportunidades el acceso al empleo que impone función

pública según el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Se crea un sistema discrecional, sin garantías de debido proceso administrativo, para otorgar puestos de trabajo permanentes en la administración pública, lo que genera una situación de opacidad y arbitrariedad que produce desigualdades.

127. Por esta razón, al carecer de una adecuada configuración normativa la idea subyacente en la norma establecida en el inciso f) del numeral 1 del artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo omitió considerar que el sistema de oposición en el Servicio Civil del país es obligatorio, y constituyen normas de orden público, de manera que la disposición contenida en el Pacto es nula de pleno derecho por ser contraria a normas imperativas.

128. Aunque las autoridades públicas han reconocido que en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social existe un grave problema de debilitamiento de la relación de trabajo por medio de contrataciones inapropiadas, la norma del Pacto Colectivo no puede operar como una solución válida debido a la omisión de los requisitos legales que establecen la oposición, convocatoria y selección de personal para el servicio público permanente, y a que son contrarias al Servicio Civil regulado en la ley de la materia, la cual, como se dijo, es de orden público.

Reglamento de Gastos de Viatico del Ministerio:

129. El reglamento de gastos de viático establecido en el numeral 3 del artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo es nulo de pleno derecho debido a las siguientes consideraciones concretas:

- a. Las escalas y montos de viáticos son establecidos por el Presidente de la República por medio de Acuerdo Gubernativo.
- b. Mediante la negociación colectiva no es jurídicamente viable sustituir las facultades legales que la Constitución Política de la República reservan para el Presidente de la República. Esto está consagrado en el inciso e) del artículo 183 de la Constitución Política de la República, que establece “*Son funciones del Presidente de la República: (...) e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu;(...)*”
- c. La Corte de Constitucionalidad, en la sentencia de fecha 28 de agosto de 2003, expediente 660-03, consideró “*En ese sentido, el artículo 183 inciso e) de la Constitución de la República, contempla, entre otras, la facultad para que el Presidente con todos o alguno de sus Ministros pueda emitir los Reglamentos para el desarrollo de las leyes, sin alterar su espíritu. Esta facultad responde a la labor ejecutiva que la propia Constitución le confía, cuya función le autoriza para –sin caer en la indeterminación o el subjetivismo- implementar pormenorizadamente los mecanismos necesarios que facilitarán la operatividad de la ley cuyo desarrollo se le ha encomendado – constituye esto una expresión del intervencionismo del Estado a través del órgano de ejecución-, teniendo como límite, el marco que la propia ley establece y el espíritu de la misma. Por su parte, las entidades autónomas –independientemente que tengan su génesis en la Constitución o en una ley, contienen la expresión máxima de la descentralización administrativa-, de acuerdo a su naturaleza,*

cuentan, además con su patrimonio propio y su personalidad jurídica, atributos que les permiten desarrollar todas aquellas facultades que le son inherentes con el objeto de cumplir con los fines que le han sido encomendados, los cuales siendo congruentes con los del Estado la califican para desarrollar todas las actividades en la consecución de ellos. La autonomía de la que gozan les faculta para poder emitir sus propios reglamentos (...)”

- d. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social forma parte de la administración centralizada del Estado, razón por la que de ninguna forma está facultado para emitir un Reglamento de Gastos de Viáticos, como se pretendió mediante la negociación colectiva.
 - e. El contenido en el numeral 3º del artículo 43 del Pacto es nulo de pleno derecho porque su objeto es ilícito, dado que contiene un Reglamento que la propia Constitución Política de la República reserva como una función que le corresponde al Presidente de la República.
 - f. El artículo 208 del Código de Trabajo prohíbe en forma expresa otorgar privilegios a los directivos sindicales y el reglamento pactado con el Ministro de Estado establece tasas de viático específicas para los cargos de personeros ejecutivos y consultores de la organización sindical que lo suscribió.
130. Ambas circunstancias determinan la nulidad de este reglamento ya que constituyen violación a disposiciones prohibitivas expresas y también un acto de arbitrariedad por parte de un Ministro de Estado que afectó la disposición de recursos financieros del Estado sin estar facultado para tomar esa decisión ya que el reglamento de viáticos en la administración pública es

una función directa que corresponde con exclusividad al Presidente de la República.

Conclusiones

131. A continuación se presentan las conclusiones:

- a. No existe obligación de cumplir una disposición ilegal, tal y como se hizo ver en la contestación de la demanda en sentido negativo;
- b. Un derecho sólo puede adquirirse de forma legal. Es ilegal la obligación asumida en contra de una norma imperativa;
- c. Es nulo en forma absoluta el artículo de un Pacto colectivo de condiciones de trabajo que contempla obligaciones asumidas contrariando una norma imperativa, pues su objeto resulta ilícito;
- d. En la negociación colectiva en la vía directa en la que interviene el Estado como patrono, es **imperativo** el tomar en cuenta las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para asumir gastos a cargo del mismo;
- e. El inciso a. del artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado es una disposición de carácter imperativo.
- f. Son nulos los incisos a), b), c), d) y f) del numeral 1º del artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala el 21 de agosto de 2013, y su Adendum suscrito por las mismas partes el 19 de diciembre de 2014, porque su objeto es ilícito al haberse otorgado los beneficios ahí contenidos ignorando el inciso a. del artículo 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, que constituye una norma imperativa;

- g. Es nulo el inciso c) del numeral 1º del artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala el 21 de agosto de 2013, y su Adendum suscrito por las mismas partes el 19 de diciembre de 2014, porque su objeto es ilícito al haberse otorgado el incentivo económico denominado "*Incentivo Económico por un Trabajo Decente*" en contra de normas imperativas contenidas en los artículos 18, 26 y 38 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y 4 de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado.
- h. No se puede disponer de créditos presupuestarios para una finalidad distinta a la prevista; la contravención a esta disposición es punible penalmente constitutivo de los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de deberes (artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto).
- i. Si un artículo de un Pacto colectivo de condiciones de trabajo sustituye atribuciones que la Constitución le otorga al Presidente de las República, como la facultad de dictar los reglamentos para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu a normas imperativas, su objeto es ilícito, de donde resulta su nulidad absoluta;
- j. Es nulo el numeral 3º del artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala el 21 de agosto de 2013, y su Adendum suscrito por las mismas partes el 19 de diciembre de 2014, por ilicitud de su objeto, porque mediante la negociación colectiva no es legal sustituir la facultad de emitir reglamentos que el inciso e) del artículo 183 de la

Constitución Política de la República le otorga al Presidente de la República;

- k. La función pública es indelegable, salvo los casos especialmente autorizados por la ley;
- l. Es nulo el artículo 51 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala el 21 de agosto de 2013, y su Adendum suscrito por las mismas partes el 19 de diciembre de 2014, por ilicitud de objeto, porque no es legal efectuar pagos por honorarios profesionales a una persona sin que exista un contrato de servicios profesionales observando todas las normas de la Ley de Contrataciones.

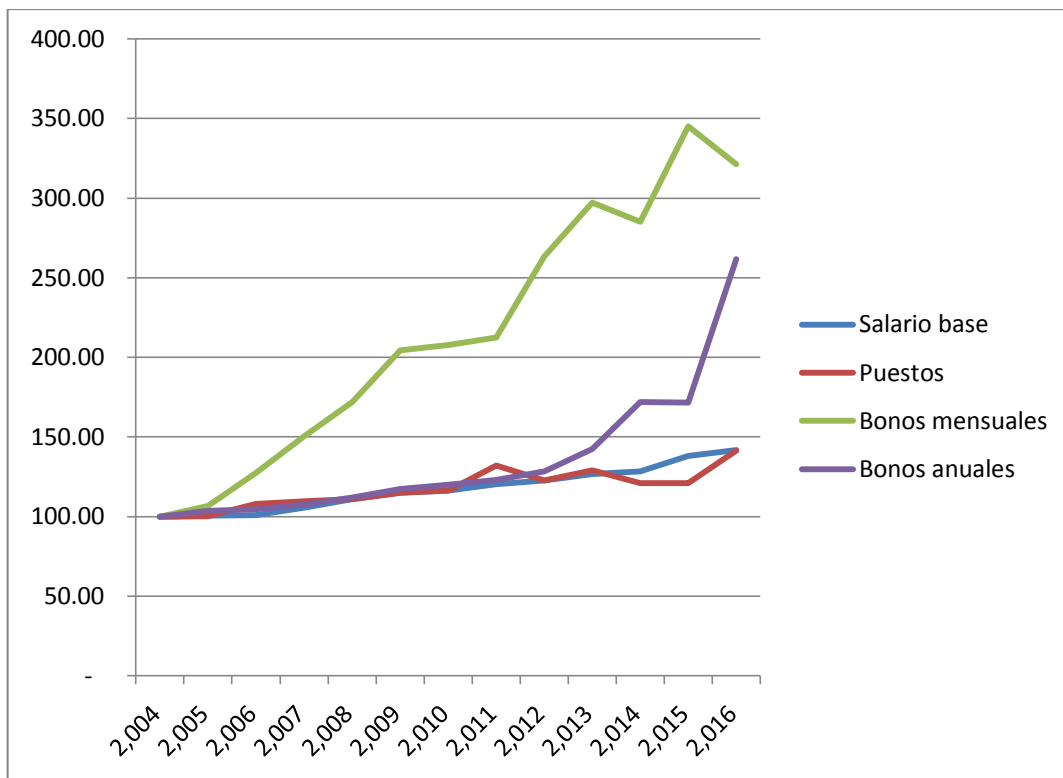
m. Costo de los Incentivos Económicos Establecidos en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo

132. En el mes de septiembre de 2016 se preparó un estudio económico sobre el impacto de los incentivos económicos establecidos en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con el objeto de determinar la estructura, comportamiento y efectos de los beneficios económicos.

133. Dicho estudio económico se acompaña al presente memorial, y en él se puede apreciar el impacto económico de los incrementos y beneficios otorgados por el Pacto.

134. También se aprecia con toda claridad, que los mayores beneficios los tienen los altos cargos, mientras que la mayoría de trabajadores no se beneficia en la misma medida, de donde resulta que la negociación colectiva patentizada en el pacto relacionado, no responde al espíritu de mejoras y beneficios respetando la igualdad.

135. A continuación se presenta un gráfico que ilustra el crecimiento anual de los beneficios contenidos en el Pacto:



136.

137. Puede apreciarse el crecimiento alarmante de los bonos anuales y mensuales, particularmente a partir del año 2014, crecimiento que tuvo un crecimiento geométrico (exponencial) que no es sostenible; también puede apreciarse el incremento en el salario base.

Medidas Precautorias que por este acto se solicitan:

138. La validez formal de los artículos impugnados de nulidad generan una expectativa de derecho en todos los trabajadores de la autoridad nominadora Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y es precisamente esa expectativa de derecho, que por desconocimiento de los trabajadores se asume como legal,

que podrían darse acciones de protesta y medidas de hecho –como ha sucedido con anterioridad- para exigir el cumplimiento por parte del Estado, de obligaciones de pago que son notoriamente ilegales.

139. Las ilegalidades de las normas impugnadas han sido señaladas también por la Contraloría General de Cuentas, de manera que existen hallazgos directamente relacionados con la eventual ilegalidad de los pagos que genera el Pacto en cuestión; estos hallazgos han sido analizados por dicha entidad, la que coincide con la apreciación de ilegalidad de las normas impugnadas.

140. De ahí que con fundamento en el artículo 332 del Código de Trabajo, que en su parte conducente establece “...*En la demanda pueden solicitarse las medidas precautorias, bastando para el efecto acreditar la necesidad de la medida...*”, **como medida precautoria**, es necesario que este Tribunal ordene:

- a. La suspensión provisional de la obligación a cargo del Estado de Guatemala, de pagar los beneficios económicos adicionales que genera la aplicación de los incisos a), b), c) d) y f) del numeral 1. contenidos en el artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito el 21 de agosto de 2013 por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, fue homologado mediante resolución 347-2013 emitida el doce de septiembre de dos mil trece por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como del Adendum al mismo suscrito con fecha 19 de diciembre de 2014, homologado mediante resolución 377-2014 emitida en esa misma fecha por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, **de manera que cese a futuro a partir del otorgamiento de la medida precautoria todo aumento a lo que actualmente devengan los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.**

b. La suspensión provisional de la obligación a cargo del Estado de Guatemala de aplicar el numeral 3. del artículo 43 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito el 21 de agosto de 2013 por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, fue homologado mediante resolución 347-2013 emitida el doce de septiembre de dos mil trece por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como del Adendum al mismo suscrito con fecha 19 de diciembre de 2014, homologado mediante resolución 377-2014 emitida en esa misma fecha por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

141. La justificación de esta medida radica en que de no decretarse, el Estado se constituiría en mora respecto de obligaciones y beneficios económicos de origen espurio e inconstitucional, pues como tantas veces se ha señalado en este memorial, contrarían disposiciones constitucionales e imperativas, generándose así la validación *de hecho* de disposiciones a todas luces ilegales. Así mismo, de no decretarse la medida precautoria solicitada, se obligaría a la autoridad nominadora a efectuar pagos que la propia Contraloría General de Cuentas ha señalado como improcedentes en la auditoría practicada, que incluso provocó la certificación de lo conducente al Ministerio Público en contra de las autoridades anteriores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.