

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



**ANÁLISIS JURÍDICO DEL INCUMPLIMIENTO AL DECRETO NÚMERO 14-2002  
DE LA LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA CONCENTRACIÓN  
DE LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DEL TIEMPO DE SERVICIO DE LA  
OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**

**DORA LICET RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

**GUATEMALA, DICIEMBRE 2012**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL INCUMPLIMIENTO AL DECRETO NÚMERO 14-2002  
DE LA LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA CONCENTRACIÓN  
DE LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DEL TIEMPO DE SERVICIO DE LA  
OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**



**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**DORA LICET RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, diciembre 2012

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

DECANO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic.	Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br.	Víctor Andrés Marroquin Mijangos
VOCAL V:	Br.	Rocael López González
SECRETARIA:	Licda.	Rosario Gil Pérez.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta:	Licda.	Edna Mariflor Irungaray López
Vocal:	Lic.	Gamaliel Sentés Luna
Secretario:	Lic.	Héctor David España Pinetta

**Segunda Fase:**

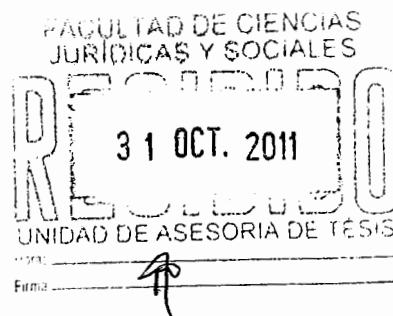
Presidente:	Lic.	Otto Rene Vicente Revolorio
Vocal:	Lic.	Ronald David Ortiz Orantes
Secretario:	Licda.	Jose Dolores Bor Sequen

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



Guatemala, 31 de octubre de 2011

Licenciado:  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de Unidad de Tesis de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Licenciado Castillo Lutín:

En cumplimiento de la resolución dictada por esta Unidad, en relación a mi designación como Asesor del bachiller Dora Licet Rodríguez Rodríguez, del trabajo de tesis denominado ANÁLISIS JURÍDICO DEL INCUMPLIMIENTO AL DECRETO NÚMERO 14-2002 DE LA LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA CONCENTRACIÓN DE LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DEL TIEMPO DE SERVICIO DE LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, procedo a emitir el siguiente

### D I C T A M E N:

En relación al contenido científico del presente trabajo, se cumplieron con los elementos esenciales propios de la metodología de las ciencias, tales como la precisión, pues se plantea con acierto y propiedad la temática relacionada con los elementos generales y esenciales que deben componer y direccionar un adecuado sistema de servicio civil; así mismo, también se cumplió con la objetividad, pues la confiabilidad de la información obtenida proviene de un plan de investigación previamente controlado y esquematizado. Los elementos jurídicos y doctrinarios propios de los temas específicos y junto a la legislación vigente, configuran el contenido técnico del trabajo.

En virtud de lo expuesto en el párrafo anterior y en razón que para la debida comprensión del tema se comenzó desde el conocimiento de su contexto histórico, así como del estudio a fondo de términos jurídicos y doctrinarios, y partiendo además de lo particular a lo general; la metodología utilizada es científica, histórica, jurídica, analítica e inductiva. Las técnicas de investigación utilizadas fueron básicamente: la bibliográfica, la observación y análisis.

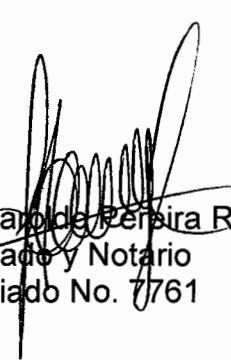
La redacción contiene un lenguaje jurídico apropiado y acorde a las directrices propias de la ortografía. La inclusión del análisis es una forma idónea para facilitar el entendimiento del problema. Las conclusiones contienen precisión.

Una síntesis de las investigaciones realizadas y las recomendaciones sugieren actividades del Estado que no son imposibles de realizar. La bibliografía utilizada ha sido la documentación sugerida y apta para desarrollar los temas analizados.

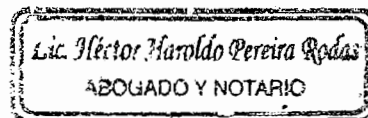
En conclusión, estimo que el contenido del presente trabajo constituye un buen aporte para la comprensión y desarrollo del sistema de servicio civil en la administración pública de Guatemala y que la información que se desprende, contribuye científicamente a enriquecer las ciencias jurídicas y sociales.

Es por ello, que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público y en calidad de asesor de tesis, APRUEBO el trabajo de investigación descrito en este dictamen.

Atentamente,



Lic. Héctor Haroldo Pereira Rodas  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 7761





FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, dieciocho de abril de dos mil doce.

Atentamente, pase al ( a la ) LICENCIADO ( A ):**SERGIO TULIO PAREDES LEONARDO**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **DORA LICET RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, Intitulado: **"ANÁLISIS JURÍDICO DEL INCUMPLIMIENTO AL DECRETO NÚMERO 14-2002 DE LA LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA CONCENTRACIÓN DE LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DEL TIEMPO DE SERVICIO DE LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL"**.

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

**LIC. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

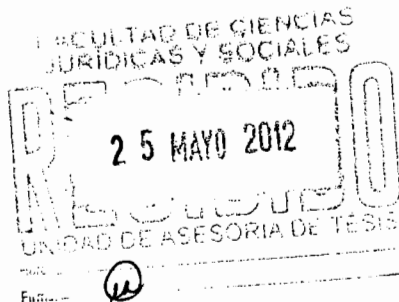


cc.Unidad de Tesis  
LEGM/ emrl



Guatemala, 14 de mayo de 2012

**Lic. Luis Efraín Guzmán Morales**  
**Jefe de la Unidad de Tesis de la**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**



Respetable Licenciado:

En atención a la designación de esta Unidad, en la cual se me nombra como REVISOR del estudiante DORA LICET RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ con número de carné 200110684, en relación al trabajo de tesis titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL INCUMPLIMIENTO AL DECRETO NÚMERO 14-2002 DE LA LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA CONCENTRACIÓN DE LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DEL TIEMPO DE SERVICIO DE LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL y cumpliendo los requisitos que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, procedo a exponer lo siguiente:

a) Contenido científico y técnico de la tesis: Del aporte de elementos teóricos básicos y su comparación con el funcionamiento efectivo del sistema de servicio civil en Guatemala, se desprenden nuevos conocimientos que en la práctica fueron efectivamente confirmados y dan lugar a una nueva teoría que explica la existencia del problema planteado. Dicho problema para ser reconocido, fue en su inicio visualizado necesariamente desde una perspectiva amplia y general, a fin de ubicar su origen, para posteriormente, comenzar a diagnosticar las causas que le provocan y poder aportar sus posibles soluciones.

b) Metodología y técnicas de investigación utilizadas: La metodología es principalmente científica, pues se ajusta al plan de investigación previamente elaborado. Se utiliza además el método analítico, pues el presente estudio requirió de suficiente análisis, en razón de la adecuada interpretación de normas y también por la inexistencia de claridad de algunos conceptos básicos. También se utilizó el método sociológico, en virtud que hay aspectos que afectan al ser humano en su ambiente económico y que derivan de la propia sociedad. Se hizo uso del método jurídico, específicamente del ramo administrativo y laboral. Y para finalizar también se hizo acopio del método deductivo, el cual implica partir de lo particular a lo general. Las técnicas empleadas fueron la observación, pues se requirió reconocer a simple las políticas que emplea la Oficina Nacional de Servicio Civil; la entrevista, pues se compartió la experiencia de personas que conocen del tema y laboran en la Oficina antes mencionada.



c) Redacción: Se corrigió la ortografía en algunos párrafos para preservar la correcta redacción y se sugirió un mejor léxico del lenguaje utilizado, acorde a la propia naturaleza del presente trabajo.

d) Contribución científica del tema presentado: El presente trabajo de investigación contiene una temática especial que colabora a la adecuada comprensión de nuevas políticas a implementar en la Oficina Nacional de Servicio Civil y sus problemas adyacentes. Aporta además nuevos conceptos que enriquecen la doctrina jurídica y que pueden servir de apoyo para aquellas personas que les interese el estudio y la comprensión, desde un punto de vista jurídico y social, del sistema administrativo público en general y de las actividades en que se delegan servicio civil del Organismo Ejecutivo del Estado guatemalteco, en particular.

e) Opinión de las conclusiones y recomendaciones aportadas: Dichas conclusiones emanan cabalmente del trabajo elaborado, son concisas, precisas y objetivas. Las recomendaciones están adecuadamente relacionadas con las conclusiones y son proposiciones no imposibles de realizar y que pueden ser adoptadas en algún momento de disposición y simple voluntad.

f) Opinión de la bibliografía utilizada: La bibliografía utilizada ha sido la adecuada, pues se utilizó información de autores guatemaltecos que se presume conocen la realidad nacional. Ante la inexistencia de algunos temas específicos, también se hizo acopio de la información de autores extranjeros. La bibliografía, pese a no ser demasiado extensa, refleja el sentido de aportación personal que realizó el propio estudiante.

Por lo anteriormente expuesto, estimo que el trabajo en cuestión debe ser aprobado, por lo que resulta procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, procediendo posteriormente, a lo que en derecho corresponda.



Lic. Sergio Tulio Paredes Leonardo  
Colegiado 2918







FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12  
GUATEMALA, C.A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 05 de noviembre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante DORA LICET RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL INCUMPLIMIENTO AL DECRETO NÚMERO 14-2002 DE LA LEY GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN ANTE LA CONCENTRACIÓN DE LA EMISIÓN DE CERTIFICACIONES DEL TIEMPO DE SERVICIO DE LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyr.

Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO



Rosario Méj





## DEDICATORIA

A MI SEÑOR,  
TODOPODEROSO  
JESUCRISTO:

Bueno y maravilloso eres, que me regalas este triunfo; siendo Él mi fortaleza, refugio y Salvador, en quien he puesto mi confianza. A tí Señor estoy eternamente agradecida y te doy toda la gloria, honra y alabanza por siempre. A ti Señor dedico todos mis éxitos habidos y por haber.

A MIS PADRES:

Froilán y Clemencia, gracias por su amor, sacrificio, dedicación y apoyo diario que me han brindado toda mi vida, que sea mi triunfo una pequeña recompensa y muestra de mi profundo amor y agradecimiento. Dios les bendiga siempre.

A MIS HERMANOS:

Marleny, Gladis, Claudia, Carolina y Jorge Froilán; los quiero, esto es una muestra de que los sueños se pueden alcanzar, gracias por su ayuda y apoyo incondicional.

A MIS CUÑADOS:

Henry Juárez y Mario Del Cid; gracias por su amistad, cariño y apoyo incondicional.

A MIS SOBRINAS:

Nicole y Naomi, las quiero mucho.

A HECTOR RAUL  
CARRERA GALICIA  
(Q.E.P.D.):

Regalo maravilloso que Dios me dio; fuente de mi inspiración; siempre ocuparás un lugar muy especial en mi mente y mi corazón, que desde el cielo me estás viendo.



A MIS AMIGOS: De la Universidad en especial a Julio Cesar Fuentes y Abraham Marroquin, así como de la Oficina Nacional de Servicio Civil, gracias por su amistad sincera y por todos los momentos compartidos.

A LOS:  
PROFESIONALES: Licenciados: Mauro Rodríguez, Luis Efraín Guzmán, Julio Fernando Melgar, Gabriel Estuardo García Luna, Héctor Haroldo Pereira, Sergio Paredes, Julio Fuentes, Avidan Ortiz, Francisco Castillo Love, Luis Balcarcel, Maydi Corado, Walter Fuentes, Magister Mario Javier Del Cid, Ingeniero Pablo de León.

A: La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, fuente de conocimiento, y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por darme la oportunidad de formarme en sus aulas.

A: Todos los buenos trabajadores del Estado, que con su aporte, engrandecen nuestra única y querida patria (Oficina Nacional de Servicio Civil y Universidad de San Carlos de Guatemala).



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Servicio civil.....	1
1.1. Oficina Nacional de Servicio Civil.....	4
1.2. Base legal.....	5
1.3. Antecedentes históricos.....	13
1.4. Funciones de las unidades administrativas.....	16
1.5. Estructura organizacional de la Oficina Nacional de Servicio Civil .....	23
1.6. Leyes que desarrolla la Oficina Nacional de Servicio Civil.....	24
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. Organización estatal en la administración pública.....	35
2.1. La administración pública.....	36
2.2. Elementos o factores de la administración pública.....	39
2.3. Sistemas de organización de la administración pública.....	43
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. La descentralización administrativa en Guatemala.....	49
3.1. Antecedentes.....	49
3.2. Descentralización.....	51
3.3. Principio de la descentralización administrativa.....	51
3.4. Característica de la descentralización administrativa.....	52
3.5. Ventajas de la descentralización administrativa.....	55
3.6. Desventajas de la descentralización administrativa.....	55



Pág.

3.7. Clases de descentralización administrativa.....	56
3.8. Grados de descentralización administrativa.....	58
3.9. Leyes creadas para desarrollar la descentralización administrativa.....	59
3.10. Servicios públicos.....	76

#### **CAPÍTULO IV**

4. Incumplimiento al Decreto número 14-2002 de la Ley General de Descentralización, ante la concentración de la emisión de certificaciones de tiempo de servicio, que extiende la Oficina Nacional de Servicio Civil.....	81
4.1. Política de descentralización.....	81
4.2. Análisis jurídico de la Ley General de Descentralización.....	82
4.3. Proceso de desconcentración administrativa en la Oficina Nacional de Servicio Civil.....	87
4.4. Creación de Oficina Regional en el departamento de Quetzaltenango.....	100
4.5 Certificación.....	101
4.6 Constancia.....	106
<b>CONCLUSIONES</b> .....	107
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	109
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	111



## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la eficiencia de los recursos y la reducción de los términos de tiempo, constituyen una necesidad económica imperante. En el Estado, los servicios públicos se han masificado y extendido en uso, de tal manera que se torna imposible su prestación en un único lugar; situación que a veces, todavía constituye un obstáculo insuperable aún por la tecnología y los avances de las telecomunicaciones. Tal es el caso de las certificaciones de tiempo de servicio que requiere el servidor público activo y pasivo.

Ante la aplicación de los sistemas de gestión y división administrativa, el Estado se organiza para desconcentrar sus funciones, con el objetivo de expandir indistintamente sus servicios tanto al área urbana como al área rural, eliminando con ello toda forma de concentración administrativa. En la actualidad, el seguimiento de la descentralización administrativa, pese a que ostenta rango constitucional y que está cabalmente previsto de manera específica en la Ley General de Descentralización, no cumple íntegramente con la descentralización en relación a la emisión de certificaciones de tiempo de servicio que extiende la Oficina Nacional de Servicio Civil, pues, por la complejidad de estas últimas, en su reproducción y por la importancia de las mismas, debido a que constituyen la base para cualquier obtención de pensión u otros trámites, éstas se extienden en alto volumen por su demanda nacional, lo cual significa que hoy en día, toda persona interesada obligadamente debe trasladarse al centro de la ciudad para su obtención.

En la investigación previamente se planteó la hipótesis que el problema acerca del incumplimiento a la Ley General de Descentralización, en relación a la emisión de certificaciones de tiempo de servicios, es causado por la falta de órganos institucionales organizados y con suficientes funciones para extender las certificaciones en toda la región de la República.



El objetivo general de la investigación fue establecer si tiene programación específica y reglamentaria, debido a que se ha vulnerando la Ley General de Descentralización con la concentración de la emisión de las certificaciones de Tiempo de Servicio en la Oficina Nacional de Servicio Civil.

La presente tesis consta de cuatro capítulos: el capítulo uno aborda el estudio del sistema en el cual se desenvuelve el órgano obligado a extender las certificaciones de tiempo de servicio; el capítulo dos desarrolla la base y el contexto sobre el cual surge la descentralización como parte integral de la teoría de los sistemas de organización estatal; el capítulo tres constituye la premisa mayor, pues define los lineamientos y el análisis doctrinario y jurídico sobre el cual descansa la teoría de la descentralización; y por último, el capítulo cuatro es la premisa menor y columna vertebral del presente trabajo, ya que desarrolla el nivel de planificación, organización y ejecución del sistema de descentralización aplicado en la Oficina Nacional de Servicio Civil.

En los métodos utilizados se aplicó el científico, pues este trabajo es producto de un plan previo de investigación; el analítico, ya que se requirió analizar varias leyes; y el método deductivo, pues de los datos generales se extrajo conclusiones específicas. En las técnicas utilizadas está la bibliográfica, que permitió recopilar y seleccionar el material de referencia idóneo; y la documental, la cual sirvió para utilizar la información contenida en libros, leyes y todo tipo de literatura relacionada con el tema a desarrollar.

De esta manera, el presente trabajo desarrolla el proceso sobre el cual se organiza administrativamente el sistema de prestación de servicios públicos.



## CAPÍTULO I

### 1. Servicio civil

“Es un nombre que se ha dado para definir una organización formal cuya finalidad es realizar una serie de acciones en beneficio de la administración pública, el desarrollo de los servicios públicos y la idoneidad del personal que labora dentro de ella.”<sup>1</sup>

En varias fuentes de información la definición general de servicio civil es muy escasa y solamente se refiere a que “Servicio civil en términos amplios administrativos es toda actividad pública que no sea la militar.”<sup>2</sup>

Servicio civil o servicio público se entiende por todos los empleados del gobierno dentro de una estructura u organización sostenida por preceptos legales, reglamentarios y administrativos que ejerce diversas acciones ordenadas y fijas en la administración a fin de lograr una democrática eficiencia.

La Constitución Política de la República establece en el Artículo 108 que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil. Dando cumplimiento a dicho precepto constitucional, el dos de mayo de 1968 se decreta la Ley de servicio Civil, Decreto 17-48 del Congreso

---

<sup>1</sup> Peña de Monsanto, Luz. **Manual del curso de nociones de administración pública.** Pág. 99.

<sup>2</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Pág. 440.





de la República, instrumento jurídico administrativo que contempla su accionar con el Acuerdo Gubernativo número 18-98, reglamento de la Ley de Servicio Civil.

La referida Ley, en el Artículo cuatro establece: “Para los efectos de esta ley, se considera servidor público la persona individual que ocupe un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vinculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración pública.”

Se considera que el servicio civil es la forma de administración pública que consiste en el conjunto de principios y políticas a utilizar en el conjunto de procesos para lograr prestar con eficiencia y eficacia los servicios públicos que deben prestar por mandato constitucional y las relaciones que existe entre el Estado como patrono y los trabajadores como servidores públicos. La definición de servicio civil no existe legalmente, pues aun existiendo la Ley de Servicio Civil no existe una definición clara y precisa para la misma, basándonos solamente en la doctrina, sin embargo si existe definición legal para lo que es servidor público; la cual se encuentra regulado en la ley de la materia.

La relación entre el servicio civil y la administración, consiste en la colaboración del servicio a favor de una eficiente administración pública, la cual se logra a través de la racionalización de sus funciones. Para esto el hombre juega un papel importante



puesto que es el factor o elemento a quien esta encomendado el desarrollo de la administración pública.

En Guatemala la actividad pública regula las relaciones entre el Estado y sus servidores del orden civil, pues los integrantes del ejercito constituyen la actividad militar regidos por sus propias normas. El servicio civil se ocupa precisamente en la actividad prestada a la administración pública y que se rige por la Ley de Servicio Civil y demás leyes relacionadas, las cuales son de suma importancia en virtud que cada una regula principios y procedimientos que de alguna forma pudiera ser parte de una laguna de ley.

Las principales funciones del servicio civil pueden resumirse así:

- Incorporación al servicio de candidatos inteligentes, responsables y eficientemente preparados.
- Verificar la clasificación de cargos y remuneraciones.
- Orientación y adiestramiento de personal en servicio.
- Motivación al funcionario para lograr de él, mayor potencial y fuerza creadora.
- Fomentar condiciones justas de trabajo, promoviendo la carrera administrativa y dignificación de las funciones públicas.

Para lograr las funciones anteriores se creo la Oficina Nacional de Servicio Civil.



## 1.1 Oficina Nacional de Servicio Civil

La Oficina Nacional de Servicio Civil, es el ente técnico administrativo a quien el Estado le ha delegado la misión de ser el órgano encargado de garantizar la aplicación de las leyes que regulan la relación o el vínculo jurídico existente entre la administración pública y los servidores y empleados públicos; es la entidad rectora responsable de normar la aplicación de la Ley de Servicio Civil y su respectivo Reglamento, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento y otras leyes complementarias sobre las cuales se rigen todos los servidores públicos. La misma debe estar integrada por un director y un subdirector y por el demás personal indispensable para su funcionamiento y ejecutividad en todo el territorio de la República. Puede, a juicio del Presidente de la República como máxima autoridad, crear oficinas regionales dependientes de la Oficina.

“El Dr. Francisco José Monsanto Dardón, fue el primer director de la Oficina Nacional de Servicio Civil en Guatemala en el periodo comprendido del 1 de mayo de 1969 al 2 de julio de 1970, dicho del cual, desde su creación a la fecha han sido diecisiete los funcionarios que han sido designados por las diferentes autoridades de gobierno como directores de esta Institución”<sup>3</sup>.

En la actualidad la Oficina Nacional de Servicio Civil, se encuentra ubicada en la trece calle y séptima avenida de la zona número uno de la ciudad de Guatemala; y se

---

<sup>3</sup> **Inter-American Development Bank.** Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Guatemala. **Pág. 5.**



reconoce como el único órgano rector encargado de regular la relación que existe entre el Estado como patrono y los servidores o empleados públicos con la actividad de recursos humanos del Estado tanto en su actividad activa como pasiva.

## 1.2 Base legal

Existen tres grupos de leyes o normas que regulan el servicio civil guatemalteco: Las leyes principales o generales, los cuales son Decretos y Reglamentos que regulan aspectos generales del servicio civil; las leyes complementarias u otras normas que son Leyes, Reglamentos, Acuerdos, Dictámenes, Resoluciones y Circulares que regulan aspectos específicos del servicio civil; y otras leyes o normas relacionadas, que son Convenios, Códigos, Leyes y Reglamentos de otras materias que de forma parcial regulan aspectos relacionados con el servicio civil.

### a) Leyes principales o generales:

- Constitución Política de la República de la República, Asamblea Nacional Constituyente. Publicado el 03 de Junio de 1985 Artículo 108. “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades...”
- Ley de Servicio Civil –Decreto 1748 del Congreso de la República. Publicado el 23 de mayo de 1968.



- Reglamento de la Ley de Servicio Civil - Acuerdo Gubernativo número 18-98, publicado el 30 de enero de 1998, modificado por Acuerdos Gubernativos Nos. 564-98, publicado el 31 de agosto de 1998; 77-2002, publicado el 8 de marzo de 2002; 128-2002, publicado el 23 de abril de 2002; y 134-2002, publicado el 25 de abril de 2002.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado - Decreto número 63-88 del Congreso de la República, publicado el 7 de noviembre de 1988, reformado por los Decretos del Congreso de la República Nos. 62-89, publicado el 29 de noviembre de 1989; 40-93, publicado el 3 de diciembre de 1993; 37-97, publicado el 18 de junio de 1997; 99-97, publicado el 7 de noviembre de 1997; 66-98, publicado el 30 de noviembre de 1998; 43-99, publicado el 16 de diciembre de 1999; 3-2000, publicado el 14 de marzo de 2000 y 36-2000, publicado el 16 de junio de 2000.
- Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado - Acuerdo Gubernativo número 1220-88, publicado el 6 de enero de 1989.
- Ley de Salarios de la Administración Pública - Decreto número 11-73 del Congreso de la República, publicado el 7 de marzo de 1973 y modificado por Decreto-Ley número 139-85, publicado el 27 de diciembre de 1985.
- Normas sobre Administración de Personal en el Organismo Ejecutivo - Acuerdo Gubernativo número 1222-88, derogado parcialmente por Acuerdo Gubernativo número 18-98, publicado el 30 de enero de 1998.
- Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo - Acuerdos Gubernativos números 9-91 y 682-92, publicados el 14 de enero de 1991 y el 21 de agosto de 1992, respectivamente.



- Reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil - Acuerdo Gubernativo número 691-95, publicado el 21 de diciembre de 1995.
- Institúyase el 11 de mayo de cada año, como Día del Servicio Civil en Guatemala - Acuerdo Gubernativo número 464-84, publicado el 25 de junio de 1984.
- Administración de Personal, "Plan Anual de Salarios y Otras Asignaciones Monetarias", es formulado anualmente mediante Acuerdo Gubernativo, el cual es aprobado para cada Ejercicio Fiscal.
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto legislativo número 1485, publicado el 19 de septiembre de 1961.
- Acuerdo Gubernativo número 426-2006 de fecha 31 de julio de 2006, acuerda aprobar a partir del uno de enero del 2006 la Tabla de Título de Jornal Diario, con cargo al Renglón de Gastos 031 Jornales.
- Acuerdo Gubernativo número 628-2007 de fecha 27 de diciembre del 2007, contiene el Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022 Personal por Contrato.
- Acuerdo Gubernativo número 629-2007 prorroga para el ejercicio fiscal 2008 los contratos de trabajo por servicios personales que se pagan con las asignaciones programadas del renglón de gasto 022 Personal por Contrato.
- Sueldos Básicos para los puestos del Magisterio Nacional es formulado anualmente mediante Acuerdo Gubernativo, el cual es aprobado para cada Ejercicio Fiscal.



b) Leyes o normas complementarias:

- Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto del Congreso de la República 89-2002. Publicado el 24 de diciembre de 2002.
- Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Acuerdo Gubernativo 613-2005. Publicado el 25 de noviembre de 2005.
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. Decreto del Congreso de la República 1485. Publicado el 19 de septiembre de 1961.
- Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado. Decreto del Congreso de la República 71-86 Publicado el 24 de diciembre de 1986.
- Día del Servicio Civil en Guatemala. Acuerdo Gubernativo número 464-84. Publicado el 25 de junio de 1984
- Unidad Tipo de Recursos Humanos. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil número D-2007-128. Publicado s/f.
- Normas para regular la aplicación de la política que en materia de recursos humanos se debe implementar en la administración pública. Acuerdo Gubernativo número 185-2008. Publicado el 8 de julio de 2008.
- Desconcentración de trámite de solicitudes de pago de prestaciones laborales. Dictamen número D-2008-003. Publicado: s/f.
- Desconcentración de trámite de solicitudes de pago de prestaciones laborales. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil número D-2008-1190. Publicado: s/f.



- Reglamento de la organización y funcionamiento de la Junta Nacional de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo número M.T. y P.S. 19-69. Publicado el 10 de julio de 1969.
- Ley de Consolidación Salarial. Decreto del Congreso de la República 59-95. Publicado el 07 de noviembre de 1995 y Decreto del Congreso de la República 81-95. Publicado el 21 de diciembre de 1995.
- Pensiones por grandes servicios a la patria o a la comunidad. Decreto del Congreso de la República 87-70. Publicado el 01 de diciembre de 1970.
- Reglamento de Pensiones por grandes servicios a la patria o a la comunidad. Acuerdo Gubernativo M.H. y C.P. 2-71. Publicado el 20 de enero de 1971.
- Reglamento sobre protección relativa a invalidez, vejez y sobrevivencia. Acuerdo de Junta Directiva del IGSS 1124. Publicado el 19 de marzo de 2003.
- Normas y Procedimientos de administración de personal. Acuerdo Gubernativo 1222-88. Publicado el 20 de enero de 1989.
- Modificación a los requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo cubiertos por el plan de clasificación de puestos para el organismo Ejecutivo. Resolución de la Oficina Nacional de Servicio Civil D-97-89. De fecha 16 de enero de 1997.
- Manuel de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala. Acuerdo Ministerial 215-2004. De fecha 11 de abril de 2004.
- Tabla de títulos de jornal diario, con cargo al renglón de gasto 031 "Jornales". Acuerdo Gubernativo 70-2009. Publicado el 20 de marzo de 2009.





- Reglamento para la contratación de servicios directivos temporales con cargo al renglón presupuestario 022 Personal por Contrato. Acuerdo Gubernativo 628-2007. Publicado el 04 de enero de 2008.
- Reglamento para el disfrute y cobro de vacaciones del Magisterio Nacional. Acuerdo Gubernativo 534. Publicado el 16 de noviembre de 1963.
- Nombramiento de servidores públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Acuerdo Gubernativo s/f. De fecha 31 de octubre de 1975.
- Equiparación del personal docente del Ministerio de Cultura y Deportes. Decreto del Congreso de la República 9-89. Publicado el 27 de enero de 1989.
- Vacaciones a trabajadores expuestos a enfermedad profesional. Acuerdo Gubernativo 841-89. Publicado el 08 de noviembre de 1989.
- Aguinaldo para empleados públicos. Decreto del Congreso de la República 1633. Publicado el 10 de diciembre de 1966.
- Reglamento del aguinaldo para empleados públicos. Acuerdo Gubernativo M.F.P. s/n. de fecha 01 de diciembre de 1978.
- Decreto 99-97 del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América el 7 de noviembre de 1997.
- Criterios de trabajo, establecidos conjuntamente entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional de Servicio Civil dentro del Proceso de Emisión de Certificaciones de Tiempo de Servicios. Circular s/n. Guatemala, Junio de 2002.



c) Otras leyes o normas relacionadas:

- Código de Trabajo. Decreto del Congreso de la República 1441. Publicado el 16 de junio de 1961.
- Código Civil. Decreto Ley 106. Publicado el 07 de noviembre de 1963 al 11 de noviembre de 1963.
- Código Penal. Decreto del Congreso de la República 17-73. Publicado el 30 de agosto de 1973.
- Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto del Congreso de la República número 114-97. Publicado el 12 de diciembre de 1997.
- Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala. Decreto Ley 148. Publicado el 26 de diciembre de 1963.
- Ley de la Policía Nacional Civil (Parcial). Decreto del Congreso de la República 11-97. Publicado el 04 de marzo de 1997.
- Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto del Congreso de la República. 101-97. Publicado el 20 de noviembre de 1997.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo 240-98. Publicado el 15 de mayo de 1998.
- Ley del Organismo Judicial. Decreto del Congreso de la República 2-89. Publicado el 03 de abril de 1989.
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente 1-86. Publicado el 13 de enero de 1986.



- Ley de los Contencioso Administrativo. Decreto del Congreso de la República 119-96. Publicado el 20 de diciembre de 1996.

Casi todas las normas que rigen el servicio civil se encuentran dispersas en el digesto de la administración pública de Guatemala. El digesto, es una colección de más de 1,000 hojas escritas de normas de fuente diversas que rigen varios aspectos relacionados con el servicio público y su administración. En total suman más de 70 cuerpos normativos, entre leyes, reglamentos, resoluciones, convenios, Acuerdos, circulares, etc. La mayoría tienen que ver con el entorno y organización del servidor público y también con sistemas procedimentales de diferentes trámites relacionados. Existen además otras normas relacionadas que únicamente se encuentran a nivel interno de la Oficina.

Esta dispersión provoca que entender y comprender el funcionamiento del servicio civil sea una tarea ardua, tediosa y en principio confusa. Ante ello, la Ley de Servicio Civil queda subsumida ante la cantidad de regulación normativa existente al respecto, pues, siendo una ley de carácter básica y general deja en el vacío, aspectos de importancia relevante que luego son eludidos, cubiertos o ampliados, según los intereses de las autoridades, toda vez que el derecho administrativo es una rama del derecho guatemalteco que no se encuentra codificado, al tener leyes dispersas y cada una tiene sus propios principios, procedimientos, etc. El derecho administrativo no se puede codificar porque es muy extenso y cambiante y es por ello que para facilitar el funcionamiento y la mejor aplicación a las leyes respectivas la Oficina Nacional de Servicio Civil reúne las leyes importantes en el Digesto.



### 1.3 Antecedentes históricos

Antes de la Constitución de 1,945 las relaciones entre el Estado como patrono y los servidores públicos eran reguladas por diferentes leyes, lo que provocaba cierto desorden en su aplicación, además no se contaba con una reglamentación que les garantizara un mínimo de derechos y les asegurara justicia y estímulo en su trabajo.

Desde 1,947 las relaciones entre patronos y trabajadores a nivel de la iniciativa privada, han sido reguladas por el Código de Trabajo. Sin embargo, los empleados públicos no gozaban de la misma protección y prerrogativas que otorga dicho instrumento, por lo que durante mucho tiempo se vieron sometidos a situaciones de injusticia laboral.

La administración de personal se realizaba en forma empírica y casuística y se padecía dentro del sector público en general de una desorganización administrativa en lo referente al sistema de ingreso al servicio y una falta de normativos que regularan las acciones de personal y el régimen de retiro, los cuales se fundamentaban en decisiones subjetivas impregnadas de favoritismo político o conveniencias personales y no con criterios técnicos jurídicamente respaldados.

De esa cuenta el 15 de febrero de 1,955 se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos con miras a emitir el Estatuto del Servidor Público.



En 1,956 se emite un Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, siendo éste el primer antecedente de un instrumento que intentó regular las relaciones mencionadas, aunque no con mucho éxito, ya que el recurso humano del Estado necesitaba de un macrosistema técnico de administración de personal.

El uno de mayo de 1957, ya vigente el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, se establece el Departamento Nacional de Personal del que dependían 26 oficinas de personal de distintos Ministerios del Estado; ellos elaboraron un estudio técnico-financiero para la adopción del Sistema de Clasificación de Puestos y de Selección de Personal.

El 15 de enero de 1,958 esta dependencia fue sustituida por el Departamento de Servicio Civil, creado para elaborar estudios encaminados a adoptar un Plan de Clasificación de Puestos. Esta dependencia realizó una encuesta sobre administración de personal en las instituciones estatales.

En 1,965 se consignó en la Constitución que debía emitirse una ley que recopilara todo lo relativo al recurso humano del Estado, la que se llamaría Ley de Servicio Civil, cuyo propósito sería garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador.

Por tal razón fue que en el año 1967 se instaló una Comisión Bipartita conformada por representantes de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, con el objeto de emitir el proyecto de Ley de Servicio Civil.



En la exposición de motivos del referido proyecto, se destacó como necesidad impostergable poner orden jurídico y técnico en los aspectos de la administración de los recursos humanos del Gobierno. Para el efecto se propuso el llamado Sistema de Servicio Civil, a fin de contar con un régimen laboral de derecho para las relaciones entre la administración pública y sus trabajadores, que constituyera el instrumento para garantizar dignidad y justicia a quienes hacen carrera del servicio público.

Fue así como finalmente el 2 de mayo de 1968 el Congreso de la República emitió la Ley de Servicio Civil, según Decreto 1748, misma que cobró vigencia el 1 de enero de 1969.

Esta ley ha sido de suma importancia en el resto de la historia de los trabajadores del Estado hasta la fecha, ya que integra en un solo cuerpo todos los elementos de un sistema de administración de personal, regulando así las relaciones entre la administración pública y los trabajadores, a efecto de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal. Su ámbito de aplicación se extiende a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo y a algunas entidades descentralizadas del Estado que carecen de su propia ley y reglamentación en materia de recursos humanos.

Es así como nace la Oficina Nacional de Servicio Civil, a quien se le encomendó la misión de ser el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la ley de Servicio Civil y



posteriormente se le otorga competencia para administrar el régimen de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

#### 1.4. Funciones de las unidades administrativas

- Dirección: Es el órgano administrativo de mayor jerarquía encargado de velar por la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento y demás disposiciones legales referidas a la administración de recursos humanos; asimismo, por la correcta aplicación de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento. Organiza, dirige y administra las actividades técnicas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil. Realiza además las funciones que al respecto le asigne el Presidente de la República, quien es su máxima autoridad.
- Subdirección: Auxilia a la dirección en la coordinación y administración de las actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina. Desempeña las funciones que le sean asignadas por el director (a), sustituyéndolo en caso de ausencia temporal. En posición de jerarquía administrativa dentro de la Oficina Nacional de Servicio Civil ocupa el segundo lugar después de la Dirección.
- Administración de puestos, remuneraciones y auditorias administrativas –APRA –: Administra el Plan de Clasificación de Puestos y Remuneraciones de las instituciones del Organismo Ejecutivo y entidades descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias en dicha materia, en cumplimiento a lo establecido en la



Ley de Servicio Civil, Reglamento y otras disposiciones legales. Sus funciones más relevantes son: creación y reasignación de puestos, cambio de especialidad, traslados presupuestarios, asignación o modificación de beneficios adicionales al salario (complemento personal y bono monetario), supresión y reprogramación de puestos, política salarial, estadísticas de puestos, asesorías en áreas de su competencia, auditorías administrativas, aprobación de proyectos de Reglamento Orgánico Interno mediante el cual se definen estructuras administrativas y revisión y aprobación de los instrumentos técnicos que conformarán el propio Plan de Clasificación de Puestos y Administración de Salarios de las instituciones descentralizadas y autónomas del Organismo Ejecutivo.

- Normas y selección de recursos humanos: Es el encargado del aprovisionamiento del recurso humano calificado, en los ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo y en algunas entidades descentralizadas que no cuentan con un sistema propio de administración de recursos humanos, garantizando los procedimientos para la selección de candidatos idóneos, utilizando como fundamento legal la Ley de Servicio Civil, Reglamento y leyes complementarias.
  
- Registros y verificación de acciones de recursos humanos: Certifica nombramientos y avala las acciones de personal del Organismo Ejecutivo (nombramientos, avisos de toma de posesión y entrega de puestos), mediante la adecuada aplicación de las normas legales. Emite certificaciones de tiempo de servicio a trabajadores o ex-trabajadores del Estado cubierto por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado. Emite boletas con información para reintegros; así como refrenda





certificaciones de tiempo de servicio de entidades que administran su propia nómina de sueldos.

- Asuntos jurídicos-laborales: Su función principal consiste en emitir pronunciamiento legal en cuanto a los derechos que le asisten a los ex –servidores públicos, al momento del cese de su relación laboral con el Estado y a la que les corresponde durante el tiempo que mantenga la relación activa, siendo esta última, la correspondiente al derecho del incentivo denominado Bono por Antigüedad, el cual se adquiere al haber cumplido cinco años de servicios laborales ininterrumpidos con el Estado. Asimismo, emite Resolución por solicitud de Rehabilitación Administrativa, la cual le corresponde al ex–servidor público al haber sido destituido de su cargo por causa justificada y hayan transcurrido tres años contados desde la fecha que dio origen a la destitución; entre otros de los pronunciamientos del Departamento de Asuntos Jurídico Laborales, están las derivadas por el fallecimiento de un servidor público activo, el cual es un derecho que corresponde al beneficiario del causante, que consiste en prestaciones Post-mortem, generando para el interesado que demuestre el derecho reclamado, el pago de gastos funerales, prestaciones póstumas y otras tales como: vacaciones, aguinaldo, bono vacacional, bonificación anual, bono por antigüedad, bonificación profesional y cualquier otra prestación reconocida legalmente hasta el día de su fallecimiento.
- Previsión civil: Es el departamento encargado de administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado; registra, tramita y autoriza las pensiones que con base a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento, solicitan los



trabajadores, ex-trabajadores del Estado o sus familiares que tengan derecho según lo establecido por la ley anterior. Presta asesoría a las instituciones y dependencias públicas en la divulgación del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado. Como apoyo directo a los trabajadores en proceso de jubilación y los beneficios que puedan adquirir sus familiares, desarrolla un programa de preparación previa al retiro.

Las pensiones que se otorgan según el Artículo cuatro de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, son las siguientes:

- Jubilación
- Invalidez
- Viudez
- Orfandad
- A favor de Padres
- A favor de hermanos

Por jubilación, pensión que solicitan los trabajadores civiles del Estado después de haber laborado veinte años de servicio al Estado y contribuido al régimen de Clases Pasivas del Estado, o diez años de servicio al Estado y contribuido al régimen anterior con cincuenta años de edad.

Por invalidez, pensión que solicitan los trabajadores civiles del Estado ya sea por enfermedad, siempre que tengan como mínimo dos años de servicio al Estado en los hayan contribuido al Estado y sean trabajadores del Estado en el momento que



se le detecten la invalidez, así mismo la invalidez por Accidente, siempre que al momento de ocurrir el mismo sean trabajadores del Estado y estén contribuyendo al Régimen.

Por viudez, pensión que solicitan las esposas o cónyuges supérstites del trabajador civil del Estado que haya fallecido, siempre que al momento de la defunción este contribuyendo al Régimen.

Por orfandad, pensión que solicitan las madres, padres o representantes legales de los hijos menores de edad de los trabajadores civiles del Estado fallecidos que hayan contribuido al régimen.

A favor de padres, pensión que solicitan los padres del trabajador civil del Estado cuando este haya fallecido y estén contribuyendo al Régimen, siempre que se compruebe que al momento de su fallecimiento no tiene ni viudo o viuda o hijos menores e incapaces, así mismo que los padres dependan económicamente de su hijo.

A favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces, que a la fecha del fallecimiento del causante, estuvieren bajo su tutela, declarada de conformidad a la ley, salvo terceros con mejor derecho.



Ante este departamento también se resuelven solicitudes relacionadas a las pensiones antes mencionadas como la revisión a la jubilación, extensión a la orfandad y las contribuciones voluntarias al régimen.

- Departamento de desarrollo institucional: Brinda apoyo técnico-profesional a la Oficina Nacional de Servicio Civil y a las instituciones de la administración pública, en las áreas de: administración de recursos humanos y nómina de salarios, capacitación, planificación, desarrollo y evaluación de programas y proyectos, organización y métodos, relaciones públicas, información documental, actualización de publicaciones, cooperación técnica internacional; todo esto con el propósito de fortalecer el sistema de servicio civil y el régimen de clases pasivas civiles del Estado.
  
- Departamento de administración interna: Brinda apoyo logístico a los departamentos y unidades que integran la Oficina. Atiende requisiciones de mantenimiento a las instalaciones, carpintería, electricidad, plomería, reproducción de documentos, entre otros. Verifica que los contratos de arrendamiento y mantenimiento de equipo se encuentren vigentes, para que se dé soporte a los departamentos y unidades de la Oficina, de acuerdo a las necesidades. Tiene a su cargo la clínica médica y odontológica, como beneficio para los trabajadores de la Oficina. Realiza la compra eficiente de bienes, materiales y suministros, que utilizan las diferentes unidades de la Oficina, de conformidad con la programación y disponibilidad presupuestaria, tal y como lo establece la Ley.



- Unidad de administración financiera: Ejecuta y controla el presupuesto general de ingresos y gastos, para el adecuado desarrollo de los programas y proyectos institucionales, a través del Sistema de Administración Financiera –SIAF-, por medio del Sistema Integrado de Contabilidad –SICOIN-. Administra el uso eficaz y eficiente de los recursos asignados a la institución.
  
- Unidad de auditoría interna: Auditoría interna realiza una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Ayuda a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y dirección. Vela por el cumplimiento de los procedimientos de control interno establecidos, así como las normas y políticas emitidas en materia presupuestaria, financiera y administrativa, aplicando las normas establecidas por la Contraloría General de Cuentas y otras disposiciones específicas.
  
- Unidad de cómputo: Es la encargada de brindar apoyo técnico en áreas de análisis, diseño y programación de sistemas Informáticos y soporte técnico que permita la optimización de los recursos, facilitando la prestación de los servicios que brinda la Oficina y dirigiendo las actividades de operación y administración del sistema informático de la misma.



## 1.5 Estructura organizacional de la Oficina Nacional de Servicio Civil

Por medio del Acuerdo Gubernativo número 691-95 de fecha 12 de diciembre de 1,995, se aprobó la reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la cual quedó organizada de la siguiente forma:

- Dirección
- Sub-Dirección
- Departamento de administración interna:
  - Asuntos jurídico – laborales.
  - Administración de puestos, remuneraciones y auditorias administrativas.
  - Registros y verificación de acciones de recursos humanos.
  - Normas y selección de recursos humanos.
  - Previsión civil.
- Desarrollo institucional

En el Acuerdo Gubernativo número 217-95 de fecha 17 de mayo de 1,995, se instituyeron las unidades de administración financiera –UDAF- y auditoria interna –UDAI- en las entidades del sector público no financiero y para atender los términos del mismo, se emitieron los Acuerdos de Dirección números D-97-0047 y D-98-006 con la finalidad de establecer dentro de la estructura administrativa de la Oficina, las unidades mencionadas, las que para el ejercicio de sus funciones dependen directamente de dirección y tienen el mismo nivel jerárquico de departamento, quienes además de las



funciones que les señala la ley, tienen las que les sean asignadas dentro de su estructura organizacional.

Así mismo, a través del Acuerdo de Dirección número D-2005-016 del 12 de mayo de 2005, la Unidad de Cómputo fue trasladada del Departamento de Desarrollo Institucional como dependencia adscrita a la dirección de la Oficina.

#### 1.6 Leyes que desarrolla la Oficina Nacional de Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil: Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado. Por consiguiente, son nulos ipso jure todos los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que la Constitución establece, de los que esta ley señala y de todos los adquiridos con anterioridad.

Los antecedentes históricos de la Ley de Servicio Civil están profundamente ligados con los antecedentes históricos de la Oficina Nacional de Servicio Civil toda vez que al surgir la necesidad de la creación de una Ley que se encargara de regular las relaciones laborales entre El Estado y sus trabajadores (servidores), también se debía crear el Órgano Rector que se encargara de la administración de la misma.

En esta misma Ley queda regulada la primera Junta Nacional de Servicio Civil, que debería quedar integrada dentro de los treinta días posteriores a la vigencia de la



misma. Asimismo dentro del período de dos años contados desde la fecha de vigencia de esta ley, la Oficina Nacional de Servicio Civil debería presentar al Organismo Ejecutivo los estudios actuariales necesarios con base para resolver adecuadamente el problema de las Clases Pasivas, los cuales deben sujetarse estrictamente a la cobertura social y económica para los ex servidores públicos que le hayan entregado su vida productiva a la Administración pública y fundarse en los estudios técnicos que existen sobre la materia. La Oficina al formular estudios actuariales, incluye en ellos planes de seguros adicionales que tengan el debido fundamento y que vayan en beneficio de los servidores públicos protegidos por esta ley, siempre que las personas afiliadas a los mismos contribuyan a su financiamiento, con excepción de quienes hubieren desempeñado cargos de Diputados Propietarios, los que seguirán gozando de los beneficios de la Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, tomándose en cuenta el tiempo de servicio. La presente ley fue publicada el veintitrés de mayo de mil novecientos sesenta y ocho. Entró en vigencia el día primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve.

El objeto está regulado en el Artículo dos de la ley anterior la cual indica: “El propósito general de esta ley es regular las relaciones entre la Administración pública y sus servidores con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal”.

En la Constitución de la República de Guatemala en el Artículo 108 establece: “Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus





trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades”.

Los principios que desarrolla la presente ley son los siguientes:

- Derecho de optar a cargos públicos
- Principio de no discriminación
- Fomento de la eficiencia
- Selección a oposición
- Igualdad de salario
- Estabilidad laboral

Su dirección suprema es el Presidente de la República, quien es la máxima autoridad del servicio civil.

Entre los órganos superiores está la Junta Nacional de Servicio Civil, como órgano superior de la Oficina Nacional de Servicio Civil, quien se encarga de rendir informes al Presidente de la República y al Congreso, colabora en la promoción del mejoramiento del sistema nacional de servicio civil, aprueba o imprueba los proyectos de reglamentos que elabore el Director antes de ser sancionados por el Presidente de la República y resuelve los recursos de apelación interpuestos contra la Oficina Nacional de Servicio Civil, es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de esta ley.



El propósito general de esta ley es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos la justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento: Esta ley es de orden social pues es obligación del Estado, proteger, a la persona y a la familia, así como velar por la estabilidad económica financiera de los regímenes de previsión social con el fin de que estos cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados; proteger al Estado y beneficiar al desprotegido.

En relación a sus antecedentes, el régimen de Clases Pasivas del Estado y la legislación que lo ampara, se originó en el Decreto de las Cortes Españolas del tres de septiembre de 1,820, conforme al cual, los servidores de hacienda, tenían derecho a la jubilación, que consistía en una tercera parte del sueldo por cada diez años de servicio.

“En el año de 1,881, en Guatemala, cobra vigencia el Código Fiscal, resultado del esfuerzo en relación al derecho y otorgamiento de jubilaciones y montepíos, estableciendo el Fondo de Montepíos, por el descuento del 2% del sueldo que se pagaba a los empleados civiles y militares en ejercicio o jubilados, en este sentido, deberá entenderse por empleados civiles: los de Hacienda, concepto que no equivale al significado actual de la palabra, puesto que a la fecha de la emisión del referido código, muchas de las ramas de la Administración pública actual, no existían y otras



que hoy no lo están, sí estaban involucradas en esa rama, actualmente Finanzas Públicas”<sup>4</sup>.

“Producto de la poca difusión del contenido del Código Fiscal o a las interpretaciones restrictivas del término Hacienda, es la creación del Decreto Legislativo 1,249, que contiene la Ley de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos del año de 1,923. Este decreto, establece los principios fundamentales para el otorgamiento de las prestaciones contenidas en dicha Ley, así como, proteger los intereses fiscales y los derechos de los empleados públicos. Cabe señalar también que este decreto cubrió tanto a los servidores civiles como militares y fueron reformados por los Decretos Gubernativos 828 y 830 y Legislativos 1,369 y 1,461”<sup>5</sup>.

“En abril de 1,932, se emitió la Ley de jubilaciones, pensiones y montepíos, contenida en el Decreto Legislativo 1,811, para hacer más precisos los términos bajo los cuales se tiene derecho a tales prestaciones y cuales son las exenciones de la misma materia, que no estaban totalmente reguladas en las Leyes anteriores a este decreto”<sup>6</sup>..

Los aspectos más importantes del referido decreto son los que a continuación se describen: Financiamiento, cobertura, prestaciones, montepío y trámite de las prestaciones.

---

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 60

<sup>5</sup> **Ibid** Pág. 61

<sup>6</sup> **Ibid**



Este decreto, básicamente estuvo en vigor en sus normas generales, hasta la emisión del Decreto 28-70 del Congreso de la República, fue modificado por los Decretos Legislativos 2002 de 1,934; 2058 de 1,935; 2147, 2454 de 1,940 y por los Decretos Gubernativos 1611 de 1,934; 1711 de 1,935; 1825 de 1,936; 2006 de 1938, 2115 y 2570 de 1,941; 3108 de 1,944 y por los Decretos de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 24 de 1,944 y 68 de 1,945 y por los Decretos Presidenciales 160 de 1,945, 196, 295 y 297 de 1,955.

“En mayo de 1,970, se emite el Decreto Legislativo 28-70 que contiene la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, con esta Ley se pretendió depurar las deficiencias del Decreto 1,811 del Congreso de la República, así como unificar lo relativo al trámite de las jubilaciones civiles del Estado. La reorganización del Ministerio de Hacienda, al convertirse en Ministerio de Finanzas Públicas, provocó que lo relacionado a las clases pasivas se concentrara en su manejo a todos los demás tópicos de la administración de personal y a partir del año de 1,971, este aspecto, quedo bajo la jurisdicción de la Oficina Nacional de Servicio Civil.”<sup>7</sup>.

Los beneficios que contiene esta Ley, son exclusivos de los servidores del Estado, que tengan la nacionalidad guatemalteca de conformidad con la Constitución de la República y la Ley de la materia.

---

<sup>7</sup> Ibid, Pág. 74



Los aspectos principales del Decreto 28-70 del Congreso de la República son los siguientes:

- Pensiones a solicitar:
- Pensión por jubilación
- Pensión por invalidez
- Pensión por viudez
- Pensión por orfandad
- Pensión especial a favor de Padres del causante.
- A favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces, que a la fecha del fallecimiento del causante, estuvieren bajo su tutela, declarada de conformidad a la Ley, salvo terceros con mejor derecho.

En caso de la pensión especial a favor de padres del causante y a favor de hermanos, nietos o sobrinos menores o incapaces, recibirán el beneficio en su orden siempre que no haya unión de hecho legalmente, cónyuge supérstite o hijos menores o incapaces.

Nos damos cuenta que el espíritu de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, es puramente social; que tiene la finalidad primordial la protección de los ex servidores públicos que en su vida activa laboral han contribuido mes a mes al régimen de clases pasivas; concediéndoles el beneficio de la pensión civil por jubilación cuando se encuentren en su vida pasiva laboral; asimismo la protección de la familia siempre que dependan económicamente de él.



El financiamiento al régimen de clases pasivas, era cubierto con el aporte anual del Estado y las contribuciones de los servidores públicos; la contribución de los servidores públicos era a base de los descuentos mensuales que se les descontaba del salario mensual de cada uno; descuento que se le denominaba montepío.

Decreto número 63-88 del Congreso de la República y Acuerdo Gubernativo 1220-88, publicado en el Diario Oficial Número 95, Tomo CCXXXIV del día lunes siete de noviembre de 1998. Entró en vigencia el uno de enero de un mil novecientos ochenta y nueve, contiene setenta Artículos.

El objeto está regulado en el Artículo uno de la ley anterior la cual establece: "Se regirán por la presente Ley las pensiones que causen a su favor o a favor de sus familiares los trabajadores civiles del Estado, comprendidos en los Artículos 144, 145 y 146 de la Constitución Política de la República a que presten o hayan prestado servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los trabajadores civiles de las entidades descentralizadas autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y trabajadores que presenten sus servicios por el sistema de planillas en los Organismos o entidades mencionadas que así lo deseen y que no tengan su propio régimen de pensiones, pueden en forma voluntaria acogerse a éste en las mismas condiciones que se señalan en esta Ley y su reglamento y, una vez incorporados a este régimen, no podrán dejar de pertenecer al mismo, salvo que se retiren definitivamente del servicio activo en cualquiera de dichos Organismos sin haber completado los requisitos para tener derecho a pensión.



Para el autor Guillermo Cabanellas, las clases pasivas se definen, como la “Denominación oficial del conjunto de cesantes, jubilados, retirados, inválidos y pensionistas que gozan de un haber pasivo; o sea que percibe una cantidad, casi siempre mensual, sin efectuar un trabajo o desarrollar una actividad a cambio; de una retribución sin prestar efectivos servicios y a causa de los anteriores propios, del cónyuge o de un ascendiente.”<sup>8</sup>

Según el autor Carlos García Oviedo “Las ventajas económicas que disfrutaban ciertas personas que ya no prestan sus servicios al Estado o que no lo prestaron nunca, pero que se hayan ligadas, por razón de parentesco o dependencia, con quienes fueron funcionarios públicos” y “el conjunto de las personas que disfrutaban estos derechos reciben el nombre de clases pasivas”.<sup>9</sup>

Podemos definir que las clases pasivas es el conjunto de personas que por sus servicios a la administración pública y otras que no lo prestaron, pero que ligadas a estas por razón de parentesco ya sea consanguínea o por afinidad, según lo establecido en la ley, gozan de una pensión económica concedida por el Estado, siempre que durante el periodo de tiempo laborado el ex servidor haya contribuido al régimen de clases pasivas y sean trabajadores civiles del Estado o hayan generado el derecho. La pensión se entiende como “la cantidad periódica, mensual o anual, que el

---

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 75

<sup>9</sup> García Oviedo, C.y E. Martínez Useros. Derecho administrativo 1. Pág. 483

Estado concede a determinadas personas por méritos o servicios propios o de alguna persona de su familia”.<sup>10</sup>

Según el autor García Oviedo, nos indica que las pensiones pueden ser de dos clases a saber: las de derecho y de gracia o remuneratorias. “Las primeras constituyen el régimen normal establecido en la legislación para los oficios públicos, siguiendo un principio director y obedeciendo a una ordenación. La gracia se concede por motivos extraordinarios, tales son las pensiones otorgadas a las personas que se inutilizan por servicios extraordinarios o en defensa de las instituciones”.<sup>11</sup>

Al definir pensión entendemos como todo derecho adquirido con fundamento legal en la Ley de Clases Pasivas, en beneficio de los trabajadores que han contribuido al régimen de clases pasivas y civiles del Estado en su época activa laboral, en beneficio para sí mismos o de sus parientes según el orden de mejor derecho según la ley, en virtud que debe tener su fundamento legal, para su otorgamiento.

---

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 484

<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 485







## CAPÍTULO II

### 2. Organización estatal en la administración pública

El Estado de Guatemala, es un Estado libre, independiente y soberano, tal y como lo establece la Constitución Política de la República; la soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida; esto significa que cada organismo es independiente del otro y ninguno esta sometidos al otro en cuanto a sus disposiciones. Cada Organismo del Estado tiene su propio presidente, elegido según lo establecido por la Constitución Política de la República y su propia ley, en una forma democrática como representantes del pueblo.

Para el Organismo Ejecutivo la máxima autoridad es el Presidente de la República como Jefe de Estado de Guatemala por mandato del pueblo, en las cuales tiene funciones específicas que le asigna la Constitución, así como, nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarías y Sub-secretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda que le ayudarán a cumplir con los principios establecidos en la Ley del Organismo Ejecutivo tales como solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficiencia, eficacia, descentralización y participación ciudadana, para lograr una Administración pública de efectiva y cumplir con sus respectivos planes de gobierno de una manera exitosa.



El Presidente del Congreso de la República, es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo; quien será a su vez el Presidente del Congreso, Presidente de la Junta Directiva, Presidente de la Comisión Permanente y Presidente del Régimen interior. Será nombrado, junto a la Junta Directiva, por medio de planilla, elegidos mediante votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso.

El Organismo Judicial será administrado por la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Organismo Judicial. El Presidente del Organismo Judicial es a su vez el Presidente de la Corte Suprema de Justicia quien será el encargado de las direcciones y dependencias administrativas. Será nombrado entre los magistrados de la misma, quienes le elegirán con el voto favorable de las dos terceras partes, el que durará en sus funciones un año y no podrá ser nuevamente reelecto.

## 2.1. La administración pública

La administración pública, es una actividad humana necesaria; y por lo tanto, lleva consigo la responsabilidad de ser planificada y regulada en forma eficiente, para el logro de determinado fin; y no ser producto de la mera coincidencia, sino que debe tener cierto nivel de complejidad.

De esa cuenta se asume que el Estado, por medio del poder ejecutivo posee competencia políticas y administrativas, debiendo disponer y hacer un uso conveniente para satisfacer las necesidades del Estado, sometiendo su actuación a la ley y a los



principios de juridicidad y legalidad, para realizar actividades que tiendan a la satisfacción de los intereses colectivos mediante una función administrativa.

“La administración pública es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. Constituye una función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios.”<sup>12</sup> En cada uno de estos niveles aparecen distintos órganos, destinados a cumplir diferentes funciones.

El licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales, define la administración pública como:

“El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”<sup>13</sup>

En este sentido, la administración pública es un sistema de gobierno, que debe disponer lo necesario para cumplir la legislación, el bienestar de la colectividad y la justicia; debiéndose manifestar en el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, planes, códigos y costumbres, para ello debe realizar estudios, preparar informes, evacuar consultas de las autoridades ejecutivas necesarias para la realización y ejecución de una política pública basada en la Constitución Política de la República.

---

<sup>12</sup> Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 61

<sup>13</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**. Pág. 20.



Para una mejor dirección, el territorio de la república de Guatemala se divide administrativamente en departamentos y éstos en municipios. Las regiones cuentan con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano, integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que se establezcan según ley. Los presidentes de estos consejos integran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador departamental nombrado por el Presidente de la República, en cada departamento existe un Consejo Departamental que preside el gobernador, estando integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas con funciones de: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos, y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines.

El Código Municipal, Decreto número 12-2002, en el Artículo 9, establece “que el gobierno municipal es ejercido por un Consejo integrado por el alcalde y por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia y ejerce el gobierno y la administración de los



intereses del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal, y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales; sus miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones. Las municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; por ello, el municipio tiene especial injerencia en la administración del agua; pues, se encarga de realizar y administrar los servicios que necesitan una ciudad o un pueblo”.

## 2.2. Elementos o factores de la administración pública

Los elementos de la administración pública son de dos clases:

a) Factor humano: “No fue hasta el siglo XX en que varios tratadistas comenzaron a descubrir la importancia del factor humano e la administración, aunque el enfoque que se le dio fue totalmente económico”.<sup>14</sup>. Hoy en día se ha llegado a la conclusión de que el hombre no es una máquina que se incorpora a un proceso productivo, sino que es un ser complejo que necesita ser motivado, estimulado para que encuentre satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacción en sus relaciones laborales así como un medio para satisfacer sus necesidades físicas, económicas, sociales, etc.

---

<sup>14</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **La relación funcional**. Pág. 5.



Para el desarrollo de la administración pública se necesita, ante todo, personal bien capacitado a través de los sistemas regulares de enseñanza vocacional y académica, así como del adiestramiento profesional y ocupacional de los servidores del Estado.

“En la doctrina el factor humano se le denomina como servidores públicos o trabajadores del Estado los cuales son los siguientes:

Funcionario público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente, y se le remunera con un salario. Hugo Calderón Morales, manifiesta: “Es el vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que se inician en el ejercicio del cargo hasta la entrega del mismo.”<sup>15</sup>

“La tendencia moderna es denominar funcionarios públicos, a todas las personas que realizan funciones en nombre de la administración estatal con carácter civil”.<sup>16</sup>

El funcionario público se encuentra en el ejercicio o función de su cargo cuando en forma legítima labora para el Estado, dentro del horario y ámbito físico relacionado al lugar de sus labores, o que en forma legal se encuentre desempeñando funciones fuera de su horario y ámbito de labores cuando así se le ha ordenado en forma legal y a requerimiento de su jefe inmediato superior.

---

<sup>15</sup> **Ibid. Pág. 6**

<sup>16</sup> **Ibid**



Es requisito esencial que el empleado o funcionario público guarde una relación de dependencia con el Estado, éste por situación laboral trabaja para el Estado, es el Estado quien lo emplea y por lo tanto, debe apegarse a los reglamentos que para ellos se han creado, ejercen continuamente sus funciones mientras no sean removidos.

En virtud de lo anterior, el funcionario público se encuentra fuera de funciones cuando ha terminado su jornada laboral, y los días de descanso que estipula la Ley de Servicio Civil, siempre y cuando no se encuentre cumpliendo funciones encomendadas por la institución a la que pertenece.

El funcionario público en ejercicio de sus funciones debe ser probo y enmarcar sus actos en las normas que establece la ley, debe ser una persona que trate a las demás observando preceptos morales, jurídicos y de derechos humanos, y no actuar contra éstas por el solo hecho de ocupar un cargo dentro del Estado.

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





b) Elementos esenciales en la aplicación administrativa de las normas políticas:

Integran los elementos en la aplicación administrativas de las normas políticas la planificación, la administración de personal, la organización y métodos y, finalmente, la relación de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativas y judicial.

La planificación: la planificación debe existir con anterioridad a cualquier trabajo con objetivo definido a fin de poder establecer una plática y actuación determinadas, formulando los programas y planes a corto y largo plazo de todo el gobierno, incluyendo todos los aspectos de la organización, formulación de presupuestos y las funciones relacionadas con las finanzas, según los recursos de las comunidad y de aquellos al alcance del Gobierno en los aspectos económicos y humano.

La administración de personal: es sumamente importante tomar en cuenta la elección, educación y preparación de las personas que participan en la labor administrativa definiendo claramente los deberes que a cada quien corresponden dentro de la organización, estableciendo sus responsabilidades con el mejor criterio de autoridad formal, para que respondan con el cumplimiento de sus deberes dentro de sus derechos y dentro del marco de las relaciones humanas.

Organización y métodos: Se refiere a la ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la división del trabajo, las relaciones de autoridad, de la escala jerárquica, los controles y los grados de centralización y descentralización, coordinación y sistematización de los procedimientos de trabajo, a fin de mantener el equilibrio democrático y lograr así la eficiencia dentro de la Administración pública.



Relación de la rama Ejecutiva con el público y con las ramas Legislativas y Judicial: siendo un sistema de gobierno integrado por tres ámbitos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), necesariamente la relación de la rama ejecutiva con la legislativa y la judicial tiene que ser coordinada en una forma perfecta y armónica y sobre todo esa coordinación debe ser ajustada en cuanto a la relación con el público que es en última instancia a quienes tiene que servir.

### 2.3. Sistemas de organización de la administración pública

Son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente los fines y cumplir las obligaciones del Estado señalados en la Constitución. Su división está reconocida tanto en la teoría del derecho administrativo así como de manera expresa y tácita en la regulación legal. Aunque puede existir diversidad de opinión o estudio en cuanto al alcance de las misma y su aplicación, generalmente se reconocen y aceptan cuatro divisiones generales a saber: centralización o concentración administrativa, desconcentración administrativa, descentralización y autonomía.

a) Centralización o concentración administrativa: Es el sistema o forma de organización administrativa, que se basa en la concentración en una sola persona el poder de mando y decisión basado en la jerarquía, en dicha persona que se encuentra concentrado



todo y ocupa el mas alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (en Guatemala el presidente) .”<sup>17</sup>

Sus órganos administrativos se encuentran agrupados entre una relación de subordinación, es decir, órganos superiores y subordinados que dependen unos de otros. Todos estos órganos subordinados coordinan sus funciones y el ejercicio de su competencia hacia los fines, propósitos y políticas que previamente les señala el de mayor jerarquía en el que el impulso y la dirección la lleva el superior jerárquico (Presidente de la República) y la ejecución de las decisiones los subordinados (ministros).

La centralización corresponde a la forma de organización interna del Organismo Ejecutivo, los órganos administrativos se encuentran agrupados unos respecto a otros (presidente, vicepresidente e ministros etc.). En una relación de jerarquía como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior esta el presidente de la república y en forma descendente los ministros de estados, viceministros etc. Hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan en la base de dicha pirámide.

En Guatemala la administración pública es por naturaleza centralizada, con un mínimo de descentralización, significa que la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales dependen del órgano superior que es el Presidente de la república.

---

<sup>17</sup> Ibid, Pág. 155.



El sistema de organización administrativa en Guatemala, es eminentemente concentrado o centralizado, con tendencias a la descentralización, en especial al fortalecimiento de las entidades municipales en el que se le está dando mayor importancia a la regionalización; la Constitución Política de la República, pretende descargar al Organismo Ejecutivo de las decisiones, para el desarrollo integral del territorio del país, puesto que con la exagerada centralización, el órgano central no puede lograr efectivamente la finalidad que pretende, es decir, el bien común.

b) La desconcentración administrativa: “Es una forma jurídica de descongestión administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo independiente de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa, del órgano que lo creo.”<sup>18</sup> En este sistema se otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia de tomar decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público.

Se utiliza en el sentido de que la organización administrativa en Guatemala, es eminentemente centralizada con tendencia a la descentralización, pero algunas de sus entidades son desconcentradas, creadas por Acuerdo Gubernativo, tales como el Instituto Guatemalteco de Turismo, Instituto Nacional de Electrificación, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola y las Empresas Portuarias, etc.

c) La descentralización administrativa: Es un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y

---

<sup>18</sup> **Ibid.** Pág. 160.



otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del estado y bajo las políticas del órgano central de la administración.”<sup>19</sup>

Es una forma de organización de la administración pública en el cual se crean órganos administrativos y se les otorga personalidad jurídica propia y una independencia técnica, pero siempre quedan sujetos a algún tipo de control del sistema centralizado (control presupuestario o porque lo nombra el presidente). Ejemplo de ello, es la Superintendencia de Administración Tributaria.

d) La autonomía administrativa: Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado<sup>20</sup>.

Además, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino sólo privados. Implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se las tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder auto administrarse.

---

<sup>19</sup> **ibid.** Pág. 177.

<sup>20</sup> **ibid.** Pág. 189.



Podemos afirmar que la autonomía es una cualidad de la descentralización que se produce cuando a un ente descentralizado se le otorga potestad para emanar sus normas jurídicas con carácter obligatorio, válida y eficaces en el ordenamiento jurídico general del Estado; esto es, la facultad de darse sus propias normas y gobernarse por ellas; por ello, a estas entidades las denominamos autónomas porque tienen poder de autonormación; es decir, estos órganos administrativos al gozar de autonomía tienen el derecho de aplicar sus propias normas para una mejor ejecución y prestación de los servicios públicos. Entre ellos están: La Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las Municipalidades, etc.





## CAPÍTULO III

### 3. La descentralización administrativa en Guatemala

#### 3.1. Antecedentes

Con la promulgación de la Constitución Política de la República de 1985, se reconoció tácitamente la necesidad de descentralizar la administración pública. Desde entonces se ha insistido en la importancia de impulsar la redefinición de las funciones del estado y de poner en marcha el proceso de descentralización. Es de reconocer que los distintos gobiernos democráticos han realizado acciones encaminadas a cumplir el mandato constitucional.

Para ello se estableció la descentralización como mecanismo para incorporar a más guatemaltecos en la toma de decisiones a nivel de la administración del gobierno local. Para fortalecer la capacidad de participación de la población y la capacidad de gestión del estado, se acordó, entre otras actividades, reformar la legislación vigente, lo cual, en parte, se concretó el año 2002 con la creación de la Ley General de Descentralización y de su reglamento.

La nueva legislación convierte a las corporaciones municipales en los motores del proceso. De Acuerdo con la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) la descentralización del Organismo Ejecutivo tiene por objeto, entre otras cosas, mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública; determinar las competencias y





recursos que deben trasladarse a las municipalidades; universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; facilitar la participación y el control social; fortalecer la capacidad de gestión de la administración pública local; promover el desarrollo económico local, y asegurar que las municipalidades cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros para el buen desempeño de las tareas que se le asignan.

La nueva legislación establece, como una de las prioridades, la descentralización de la educación y la salud. Sin embargo, la aprobación de una nueva legislación parece insuficiente. Se requiere una verdadera política nacional de descentralización en la cual se fundamente toda la administración pública y que posibilite una mayor participación ciudadana. También se necesita definir las capacidades y redefinir las funciones, tanto a nivel local como del gobierno central, que hagan viable el proceso y le den continuidad en el tiempo y en los procedimientos de la debida descentralización.

El objetivo del proyecto es conocer la capacidad de las corporaciones municipales para incorporarse al proceso de descentralización, en especial en las áreas de educación y salud, lo que permitirá proponer los lineamientos de fortalecimiento institucional para que las mismas puedan participar eficientemente en el proceso.

Existe un consenso en torno a la necesidad de llevar a cabo el proceso de descentralización. Sin embargo, los gobernantes electos desde 1985 no han podido poner en marcha un proceso de descentralización integral y permanente, como parte imprescindible del proceso más amplio de modernización del Estado. Es decir, no han



podido convertir el Estado Benefactor en un Estado Subsidiario y así poner en marcha la Descentralización Administrativa del país tal y como lo establece la ley debidamente aprobada.

### 3.2. Descentralización

La Ley General de Descentralización indica: “Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la mas amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

### 3.3. Principio de la descentralización administrativa

En Guatemala la administración descentralizada es un principio constitucional en virtud que la Constitución Política de la República establece en el Artículo 224 segundo párrafo “La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral



del país. Así mismo, el Artículo 119 en el literal b, establece la obligación del Estado en cuanto a promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.

La Constitución Política de la República, determina la división administrativa del Estado en departamentos y éstos en municipios. Esta demarcación territorial debe entenderse que implica también un sistema de administración que abarca estrategias de orden general que rebasan las jurisdicciones de cada entidad municipal. Es razonable que el Estado conciba estrategias territoriales que abarquen todo el territorio de la República, regiones y departamentos y que, por esto, requieran regulaciones generales; tales como la regulada en el Decreto número 14-2002 Ley General de Descentralización; Decreto que fue creado por el Congreso de la República, como marco normativo del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo.

#### 3.4. Característica de la descentralización administrativa

Existen muchos autores que opinan sobre las diferentes características del principio de descentralización administrativa, sin embargo, entre las más importantes tenemos:

Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público, que son precisas facultades resolutorias de decisión objetiva, garantizada la plena independencia técnica y científica.



La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las establecidas en la Constitución Política de la República. La creación de una persona jurídica distinta del Estado, que puede ejercer su propia personería a través de su representante legal, sin necesidad de recurrir a entes como la Procuraduría General de la Nación.

Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su ley orgánica, y las otras leyes relativas a éste, controlados por la Contraloría General de Cuentas.

Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política de la República. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley ordinaria.

Pueden tener órganos que los representen en todo acto administrativo y procesal, generalmente con dos órganos:

a) Colegiado: que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo.



b) Inmediato después al colegiado: es por lo regular un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones: cumplir las decisiones y Acuerdos del cuerpo colegiado superior.

Tienen una denominación: al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.

Régimen Jurídico Propio: Cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su ley orgánica.

El objeto: Esta supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta al momento de su creación.

“Establece que desde un ángulo técnico-jurídico, las notas que califican a la descentralización son las siguientes:

- Transferencia de poderes de decisión, resolución, proposición e información.
- Creación de una persona jurídica pública distinta del Estado.
- Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizados, por parte de la administración central.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Dromi, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 437.



### 3.5. Ventajas de la descentralización administrativa

Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.

Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio. El servicio se moderniza se torna autofinanciable. También tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio. (concesiones o cooperativas.). Así mismo, también pueden satisfacer sus necesidades mediante autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

### 3.6. Desventajas de la descentralización administrativa

Se crea un desorden de la administración pública, puesto que se pierde el poder de mando del órgano central.

Un crecimiento exagerado de la burocracia porque se crean nuevos órganos administrativos innecesarios.

Existe una manipulación política en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica, que la lleva al fracaso.

Se generan pérdidas y estas deben ser absorbidas por el estado, al no cumplirse los objetivos planeados al crear estas entidades.



No existe una planificación adecuada de la labor que deben desarrollar estas instituciones, por lo que los resultados no son los deseados.

### 3.7. Clases de descentralización administrativa

a) Descentralización territorial o por región: supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa y sus principales elementos son:

- Necesidades locales: especialmente las de las regiones, los departamentos y municipales que son diferentes.
- Personalidad jurídica: para que pueda manejarse a través de entidades administrativas locales es necesario tener la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y que sea reconocido por la constitución y la ley.
- Autonomía administrativa: que se puedan organizar internamente de manera autónoma y de Acuerdo a necesidades del servicio.
- Autoridades locales: la plena garantía que sus autoridades son propias, y a su vez estos funcionarios tienen facultad de nombrar a sus propios funcionarios subordinados y los pueden destituir de conformidad con sus propias normas
- La libre disposición de sus bienes. Y la facultad para disponer libremente de su utilización por los particulares y la fijación de las rentas que pueda generar la utilización lucrativa de las mismas cuando el caso lo amerite.

b) Descentralización por servicio o institucional: Es el otorgamiento de competencia o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad



especializada, encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, el estado, para lograr su finalidad, se despoja entonces de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera técnica y especializada. En esta clase de órgano predomina el interés de la prestación del servicio público específico. Ejemplo: el Instituto Nacional de Electrificación y el Instituto de la Defensa Pública Penal.

c) Descentralización por colaboración: Se le denomina también por colaboración funcional o corporativa y se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la Administración pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el estado. Son instituciones no lucrativas (Fundación Pediátrica Guatemalteca, Liga Nacional Contra el Cáncer, etc.)

Esta clase de servicio que puede ser prestado por personas individuales o jurídicas, pero bajo ciertas condiciones como las siguientes: la regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponde a la autoridad o entidad pública titular de la función la cual, debe impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.

Por su naturaleza del servicio la entidad pública debe ejercer un control directo sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos políticas y programas para prestar los servicios.





La entidad administrativa puede por motivos de interés público o social dar por terminada la autorización en cualquier momento y realizar la intervención del servicio que presta la entidad particular.

El acto administrativo debería ser a través de Acuerdo Gubernativo por el presidente en consejo de ministro, para darle mayor fuerza legal a la institución.

Por los actos unilaterales que expidan tienen que estar sujetas a los procedimientos, como si fueran de la administración pública y a las impugnaciones de los órganos administrativos.

Los representantes legales de las instituciones privadas a cargo, deben estar sometidas a las prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los servidores públicos en relación a la función conferida.

### 3.8. Grados de descentralización administrativa

a) Mínima: Cuando se ejercita la avocación y delegación; en la Constitución Política de la República en el Artículo 154, tercer párrafo, establece que la función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.



b) Media: Cuando internamente se ejercita la desconcentración, o sea que a una autoridad subordinada, se le atribuyen recursos y autoridad propia para tomar decisiones

c) Máxima: Cuando internamente se ejercita la autonomía o sea que ya no existe subordinación y a la autoridad se le constipe con total independencia de recursos funciones y autoridad.

### 3.9. Leyes creadas para desarrollar la descentralización administrativa

La principal ventaja que tiene la reciente aprobación del Código Municipal, de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de la Ley General de Descentralización, (pues las tres van de la mano en el concepto del procedimiento de la descentralización) es que dan la oportunidad de impulsar avances reales, la participación social y el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Esas leyes contienen elementos valiosos, como la reactivación del Sistema de Consejos de Desarrollo, la creación de mecanismos y procedimientos de participación en el gobierno municipal y la definición de los objetivos y procedimiento para el proceso de descentralización.

Tienen también la ventaja de que la mayoría de los cambios relacionados con la participación están en consonancia con los compromisos sobre el tema contenidos en los Acuerdos de paz.



Representa un avance al concretar procesos institucionalizados para el reconocimiento de las formas de organización (autoridades y comunidades) de los pueblos indígenas y de los procedimientos para ser consultados, de conformidad con los compromisos de los Acuerdos de paz y lo establecido en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que fue ratificado por Guatemala en 1996 y tiene, por lo tanto, fuerza de ley.

Sin embargo, la aprobación de estas leyes es solamente el primer paso, necesario pero insuficiente, para desatar un auténtico proceso de descentralización y de participación. Existen muchas experiencias en Guatemala de leyes que son letra muerta. Leyes que durante el proceso de discusión y aprobación generan muchas expectativas y entusiasmo de los diferentes sectores, que son presentadas como una solución casi mágica, y que al poco tiempo son sólo un número en nuestro casi infinito ordenamiento jurídico.

Esta realidad hace necesario que se establezca un orden de prioridades para la implementación de las leyes. Entre esas prioridades pueden señalarse las siguientes:

a) La divulgación y el conocimiento de las leyes por parte de los diferentes sectores nacionales, en todo el país. Se necesita una actividad de capacitación y de concienciación que permita a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los funcionarios públicos, conocer cuáles son los aspectos más importantes de las leyes, los temas clave para impulsar la descentralización y la participación.



b) Que el gobierno logre un consenso interno sobre el tema de la descentralización. En el gobierno central existen desde hace varios años diferentes procesos relacionados con la descentralización o que pretenden ser parte de un proceso de descentralización, cada uno con su propia visión y objetivos. Muchos de ellos están atados a programas de cooperación internacional, que casi siempre son muy rígidos. Se necesita que en el gobierno se alcance ese consenso para llegar a hablar con la sociedad civil en un solo lenguaje.

c) Impulsar la puesta en funcionamiento, en el menor tiempo posible, del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Se ha dicho muchas veces que el sistema no puede funcionar por la falta de los consejos locales. Ahora, ya están creados nuevamente, con el nombre de consejos comunitarios de desarrollo, por lo que se supone que está dada la principal condición para que todo el sistema funcione. La otra condición es la voluntad política y el interés de todos los actores, tanto públicos como privados, para que los consejos de desarrollo puedan cumplir con sus objetivos y funciones.

d) Asegurar los recursos financieros para el funcionamiento de los consejos de desarrollo, especialmente de los consejos municipales y los consejos comunitarios que, de Acuerdo con la nueva ley, corresponde proporcionarlo a las municipalidades. Éstas, en general, no tienen condiciones para cumplir con esta obligación, lo que significaría el colapso de todo el Sistema de Consejos de Desarrollo, al no disponer de recursos para que funcione la base del sistema. La solución podría lograrse aumentando en un determinado porcentaje la transferencia a las municipalidades por concepto de IVAPAZ,



con la especificación de que el incremento será destinado exclusivamente para financiar el funcionamiento de los consejos municipales y comunitarios, de las oficinas municipales de planificación que les brindarán apoyo técnico, y de las alcaldías comunitarias o auxiliares.

d) Definir una agenda mínima para el funcionamiento de los consejos. Estos tienen funciones muy amplias y complejas, que no es posible atender en su totalidad. Debe elaborarse, en consenso con todos los sectores, una agenda realista, que tenga la posibilidad de ofrecer resultados en un plazo relativamente corto, para que los sectores participantes no pierdan el entusiasmo inicial. Para cumplir con esa agenda debe dotarse a los consejos de los recursos necesarios. Uno de los puntos de esa agenda deberá ser la definición de un programa de descentralización de corto y mediano plazo, que tendrá la ventaja de ser producto de un consenso nacional, obtenido en los distintos niveles, desde la base comunitaria hasta el Consejo Nacional. Sólo de esa forma se podrá contar con un programa de descentralización que sobreviva los cambios de gobierno y que tenga posibilidades de convertirse en hechos concretos.

La Constitución Política de la República de Guatemala: La Constitución Política de la República, tácitamente reconoce el fracaso del estado benefactor centralizado, ya que ordena la descentralización de la administración pública.



La Constitución Política de la República, promulgada el 31 de mayo de 1985 incorpora, por primera vez en la historia constitucional de Guatemala, dos mandatos relativos a la descentralización:

a) Una de las obligaciones fundamentales del Estado es promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país (Artículo 119, inciso b). En este caso, la descentralización económica se refiere a la necesidad de estimular actividades productivas en el resto del país, para evitar su excesiva concentración en la ciudad capital; y la administrativa, a evitar la centralización de las decisiones y de los recursos en el Organismo Ejecutivo.

b) La administración será descentralizada (Artículo 224). Este mandato, que aparece en el capítulo relativo al régimen administrativo, se vincula directamente con la disposición anterior.

c) El Artículo 118 establece el carácter subsidiario del gobierno central y para este efecto han surgido una serie de leyes que ayuden a la efectiva descentralización del país para cumplir con los fines que la misma persigue.

Adicionalmente, en el Artículo 76 se indica que la administración del sistema educativo será descentralizada y regionalizada.

En la creación de entidades descentralizadas y autónomas el Artículo 134 de la Constitución Política de la República señala que el municipio y las entidades autónomas



y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. También indica que la autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución, se concederá únicamente cuando se estime indispensable para que la entidad tenga mayor eficiencia y pueda cumplir mejor con sus fines.

Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Entre las obligaciones de las entidades autónomas y descentralizadas, el Artículo 134 de la Constitución Política de la República también indica cuáles son las obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad autónoma y descentralizada. Dichas obligaciones son importantes, porque permiten que la acción de las diferentes instituciones del Estado, gocen o no de autonomía, tenga coordinación y unidad. De lo contrario, el país podría tener tantas políticas como municipios o instituciones existieran, quienes actuarían en forma contradictoria y desordenada. Las más importantes de estas obligaciones son:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado. Este órgano es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.



c) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones. Ese órgano es la Contraloría General de Cuentas.

d) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

Ley del Organismo Ejecutivo: El Congreso de la República aprueba esta ley con el fin de modernizar y hacer mas eficiente la administración pública; basándose que el fin supremo del Estado es el bien común; y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

Uno de los Considerandos de la presente ley establece "Que de conformidad con el Artículo 224 constitucional la administración será descentralizada; entendiéndose por descentralización el proceso mediante el cual el Gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o a sus entidades autónomas y descentralizadas, reteniendo las funciones reguladora, normativa y de financiamiento con carácter subsidiario y de control", por lo anterior se considera una ley mas en la que se fundamenta la Descentralización Administrativa, toda vez que la estructura del Organismo Ejecutivo ya no responde adecuadamente a las exigencias de la población, situación que necesariamente debe ser replanteada,





creando así la base de una nueva administración pública capaz de satisfacer las demandas del nuevo milenio.

**Ley Preliminar de Regionalización:** Esta ley fue creada con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se establecen regiones de desarrollo.

La Regionalización en la Constitución Política de la República, en el Artículo 224, señala que se establecerán regiones de desarrollo, con criterios económicos, sociales y culturales, podrán estar constituidas por uno o más departamentos, para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. En el Artículo 231 crea la Región Metropolitana, constituida por la ciudad de Guatemala y su área de influencia urbana.

En el Artículo 9 de las disposiciones transitorias y finales, dice que el Congreso deberá emitir, en el plazo de un año a contar de su instalación, entre otras leyes, la Ley Preliminar de Regionalización. En diciembre de 1987 dicha ley fue emitida por el Congreso, Decreto Número 70-86.

En ese decreto se contemplan 8 regiones, que son las siguientes:

Región I, Metropolitana: integrada por el departamento de Guatemala

Región II, Norte, integrada por Alta y Baja Verapaz

Región III, Nororiente, integrada por Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso

Región IV, Suroriente, integrada por Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa



Región V, Central, integrada por Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla

Región VI, Suroccidente: integrada por San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez

Región VII, Noroccidente: integrada por Huehuetenango y Quiché

Región VIII, Petén: integrada por el departamento de Petén

La distribución anterior ha recibido críticas, en el sentido de que proviene de una red de centros urbanos que diseñó la Secretaría de Planificación Estratégica en los años 60, y que por esa razón los departamentos de algunas regiones no tienen muchas afinidades entre sí. Con relación a la Región VIII, se ha señalado que su integración obedeció a los objetivos de la lucha contra la guerrilla.

En el tema de las regiones es necesario tener presente que no se trata de crear un nivel administrativo más, pues esto no se justifica en un país tan pequeño como Guatemala.

La regionalización es una forma de integrar espacios que tengan características comunes, de tipo cultural (como puede ser el idioma) o natural, para formular y consensuar políticas de desarrollo, así como programas que van más allá del departamento.

Para modificar el sistema de regiones, de conformidad con el Artículo 4 de la ley, se necesita que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, con base a las propuestas de los consejos regionales, eleve una recomendación al Congreso de la República.



Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: Otra figura que aparece por primera vez en la Constitución Política de la República es la de los consejos de desarrollo urbano y rural. Posteriormente se desarrolla la ley por la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

Entre los Consejos de Desarrollo están los siguientes:

a) Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: es creado para la organización y coordinación de la administración pública y para formular las políticas de desarrollo rural y de ordenamiento territorial. Debe ser coordinado por el Presidente de la República e Integrado en la forma que la ley establezca (Art. 225). Los presidentes de los consejos regionales serán miembros ex officio de este consejo (Art. 226).

b) Consejos regionales: las regiones que se establezcan conforme a la ley contarán con un consejo regional de desarrollo urbano y rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y los representantes de las entidades públicas y privadas que la ley establezca.



c) Consejos departamentales: uno en cada departamento, presidido por el gobernador departamental. Integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Otra disposición constitucional se refiere al apoyo financiero del gobierno central, que deben recibir para su funcionamiento los consejos regionales y departamentales (Artículo 229).

#### El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En marzo de 2002 el Congreso de la República emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Número 11- 2002, en vigor a partir del 15 de abril de 2002, y que contiene las normas relativas a las funciones e integración de los consejos de desarrollo:

a) Naturaleza del sistema de consejos de desarrollo: Es el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

b) Principios: Destacan entre los principios que orientan al Sistema de Consejos los que se refieren al respeto a las culturas que conviven en Guatemala y al fomento de la



armonía en las relaciones entre esas culturas; la promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los distintos pueblos; y la equidad de género.

c) Objetivo del Sistema: Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

d) La forma de integración de los consejos de los diferentes niveles: En el Consejo Nacional y en los consejos regionales y departamentales participan representantes del sector público (coordinadores de los consejos regionales y/o gobernadores departamentales, representantes de los alcaldes, ministros de Estado o sus representantes en el número que el Presidente de la República considere necesarios) y del sector privado (representantes de las cooperativas; asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras; organizaciones de trabajadores y organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, de mujeres, campesinos, de propietarios de micro y pequeñas empresas), y representantes de los pueblos maya, garífuna y xinca. En los consejos departamentales participan los representantes de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, con voz pero sin voto.

e) Las funciones de los consejos: Las principales funciones, aparte de las asignadas inicialmente por la Constitución, se refieren a promover la participación de la población en la identificación y solución de sus problemas; a evaluar la ejecución de los planes y



programas de desarrollo y proponer medidas correctivas; y a establecer las necesidades de financiamiento y gestionar los recursos financieros correspondientes.

f) Integración de los consejos municipales de desarrollo: Adicionalmente a los tres niveles contemplados en la Constitución, se establecen los consejos municipales de desarrollo, que estarán integrados por el alcalde municipal, los síndicos y concejales que decida el concejo municipal, hasta 20 representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, y representantes de las entidades públicas y entidades civiles locales del municipio.

g) Integración de los consejos locales de desarrollo: se integran con el alcalde auxiliar que lo preside, y hasta 12 representantes electos por la asamblea general de la comunidad. Para facilitar el funcionamiento de los consejos comunitarios en los municipios que tienen muchas comunidades, donde se establezcan más de 20 consejos comunitarios de desarrollo se podrá crear un consejo comunitario de desarrollo de segundo nivel.

h) Funciones de los consejos municipales y locales: las funciones guardan relación con las asignadas a los tres niveles anteriores, destacando las relativas a promover la participación de la población y a identificar e inventariar las necesidades del municipio o de la comunidad.



El Funcionamiento del sistema de consejos:

Desde su creación, los consejos de desarrollo fueron duramente atacados, pues los sectores opuestos al gobierno de ese entonces (presidido por Vinicio Cerezo), señalaban que dichos consejos se convertirían en el principal instrumento para que el partido gobernante se perpetuara en el poder.

En mayo de 1988, cuando ya se había realizado el proceso de capacitación de promotores e iniciado la organización y juramentación de numerosos consejos locales, la Corte de Constitucionalidad emitió una sentencia ante dos acciones de inconstitucionalidad que se presentaron en contra de la nueva ley. La Corte consideró que no había inconstitucionalidad total de la ley, como pretendía uno de los interponentes de las acciones (Jorge Serrano, quien sería electo presidente en 1990), pero sí declaró que eran inconstitucionales los consejos locales de desarrollo.

La Corte consideró que la creación de entes públicos (los consejos locales) no integrados por medio de representación popular –cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo (la municipalidad) que reconoce la Constitución- significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal.

También indicó que la forma de designación de los consejos ejecutivos se produce la dispersión del poder municipal; con la forma de su funcionamiento la duplicidad de



gobierno de las localidades, y con la dependencia de estos (los consejos locales) al nacional, se pierde la autonomía municipal.

La supresión de los consejos locales fue considerada una de las causas principales para el escaso funcionamiento de los consejos de desarrollo, pues se perdieron los cimientos o la base social del sistema. Esto es parcialmente cierto, pero la mayor parte de la responsabilidad corresponde a la falta de voluntad política y de interés que hubo de parte de las autoridades de gobierno (incluyendo los alcaldes municipales) y los sectores no gubernamentales para que funcionaran el Consejo Nacional y los consejos regionales y departamentales.

El Consejo Nacional solamente se reunió cuatro o cinco veces desde su primera sesión en 1988, y en esas reuniones no se tomó ninguna decisión importante, que pudiera desencadenar un proceso de participación. Los consejos regionales y departamentales realizaban sesiones rutinarias, en las que tocaban temas que no tenían ninguna trascendencia o importancia. Fue hasta 1994, con la creación del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) que hubo interés por parte de los coordinadores regionales, gobernadores y alcaldes municipales en el funcionamiento de los consejos.

Pero los consejos regionales y departamentales no han funcionado como una instancia en la que se discuten y aprueban los proyectos que presentan las municipalidades, con base a criterios de prioridad, utilidad, población beneficiada u otros que permitieran una asignación racional y equitativa de los recursos.





Simplemente se limitan a recibir las propuestas de los alcaldes y, posteriormente los coordinadores regionales, los gobernadores o los funcionarios de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) les dan la aprobación definitiva, utilizando a menudo criterios de tipo político. En lo que se refiere a los representantes de las instituciones públicas y de los sectores no gubernamentales, no tienen motivación alguna para participar en las reuniones, pues no hay posibilidad de intervenir en la aprobación de los proyectos del FSDC. La forma de integración de los consejos municipales de desarrollo tampoco ayudó a que funcionaran estos consejos, pues no tenía mucho sentido que los integrantes del Concejo o Corporación Municipal, duplicaran sus reuniones para tratar los mismos temas.

Código Municipal: Uno de los objetivos primordiales por lo que fue creado el presente Código es el de modernizar el ordenamiento jurídico de la administración pública.

En el Gobierno Municipal, la Constitución Política de la República dedica un capítulo completo al gobierno municipal. En el Artículo 253 establece lo siguiente:

- a) Los municipios son instituciones autónomas.
- b) Entre sus funciones les corresponde: elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales; el ordenamiento territorial de su jurisdicción; y el cumplimiento de sus fines propios.
- c) Tienen la facultad de emitir ordenanzas y reglamentos.



Ley General de Descentralización: Que la Constitución Política de la República de la República establece “que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país”. Lo anterior es el primer considerando de la presente Ley, el cual establece un mandato constitucional que no puede ser contrariado; debe ser efectivo para su cumplimiento, en virtud que es un requisito primordial para el desarrollo regional del país.

La descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del Gobierno Central hacia entes autónomos caracterizados, por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades.

El objeto esencial de la presente ley es desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado en las que corresponda, toda vez que su naturaleza es de orden público y de una aplicación general para regir los procesos de descentralización del Organismo Ejecutivo.

Se debe considerar que la presente ley se establecieron prioridades tales como prestar servicios públicos al alcance de la población de manera eficiente, eficaz y con una equidad económica, facilitando el acceso a los mismos.



Las prioridades de servicios públicos fueron las instituciones con competencia relacionadas con la educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía y cultura recreación y deporte.

### 3.10. Servicios públicos

Es una actividad prestada directa o indirectamente por la administración pública, que ostenta su titularidad, para satisfacer una necesidad general y que está regulada por el derecho público. Esta actividad, además, no debe suponer limitación de la esfera de actuación de los particulares ni tampoco la incentivación de sus actos<sup>22</sup>

La actividad de prestación de servicio público requiere, sin embargo, de una organización capaz de ejecutar actos de “hacer” en el sentido de acción, de prestar el servicio. Esta organización esta vinculada a la administración pública o una organización ajena, privada incluso, que opera bajo instrucciones de aquella. En todo caso la titularidad del servicio es innegable que ha de corresponder a la administración pública puesto que se trata de una misión de interés general y no de interés particular o singular a la que esta no puede renunciar y que además le otorga unas prerrogativas de poder público con el objeto de satisfacer el interés general que se halla en la base de la prestación del servicio.

---

<sup>22</sup> Manuel Ballbè, Marta Franch, **Manual de Derecho Administrativo**. Pág. 350.



La principal garantía de la prestación del servicio público, por el mero hecho de tratarse de un servicio público, es la protección jurisdiccional contencioso-administrativa, a través de la vía de los recursos correspondientes, tanto si se trata de un servicio público gestionado directamente por la administración como si lo es por un concesionario cuando actúe en el ámbito de las facultades delegadas por la administración.

Se observa que las garantías operan respecto de las prestaciones de servicios ya establecidos, ahora el problema radica respecto de la protección del administrado en relación a prestaciones de servicios no constituidos efectivamente como obligatorios según la legislación vigente.

La Ley debe ahora esforzarse en fijar estándares concretos de prestación, en cantidad y calidad capaces de garantizar al ciudadano un nivel mínimo de derechos exigibles, porque la Constitución reclama imperativamente del legislador el reconocimiento y la protección efectiva de los derechos económicos y sociales que proclama y un desarrollo completo de los mismos capaz de permitir su concreta exigencia por los ciudadanos ante la jurisdicción ordinaria; actualmente para que estos servicios públicos se den de una manera equitativa, con las mismas oportunidades de acceso a ellas no importando el lugar donde radique cualquier ciudadano se creó la Ley General de Descentralización, pero no basta en virtud que la misma no se ha aplicado en todo el país como se esperaba.

a) Características: Las actividades que pueden llegar a constituir un servicio público pueden ser cualesquiera, siempre que sean actividades administrativas de prestación



que tiendan a la satisfacción de necesidades públicas. Por tanto, la administración decide, por medio de un acto normativo, revestirlo de la categoría de tal; son los servicios creados, modificados y suprimidos por acto de voluntad del Estado.

Los servicios públicos son actividades de prestación que se distinguen por tener las características siguientes:

- Continuidad
- Regularidad
- Igualdad
- Generalidad
- Obligatoriedad
- Reconocimiento de normas y tribunales específicos para la resolución de controversias

b) Formas de gestión del servicio público: La gestión del servicio público es susceptible de ser organizada de modo directo o indirecto, esto es: por la propia administración que desarrolle el papel de gestor de estos servicios o por un sujeto distinto que ocupe la posición, bien de gestor u operador.

La prestación directa de los servicios públicos: La prestación directa puede revestir formas de prestación por la propia Administración, con o sin existencia de un órgano diferenciado, o bien prestación mediante una entidad pública empresarial. El rasgo esencial de la prestación directa estriba en que la administración presta el servicio



público con sus propios medios sin participación de un particular en la misma. Ello no excluye que alguno de los organismos públicos con personalidad jurídica propia pueda asumir la posición de gestor en la prestación directa del servicio.

Esta forma de gestión esta íntimamente relacionada con las formas de organización administrativa, pudiéndose distinguir entres prestación directa centralizada y prestación directa descentralizada:

En la prestación directa centralizada es una dependencia de la administración centralizada la que presta el servicio (esto es, un órgano perteneciente al Organismo Ejecutivo, sea normalmente un ministerio o sus dependencias.)

En la prestación directa descentralizada, el servicio lo presta un ente descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y competencia específica. Este tiene a su cargo la dirección y administración del servicio. Esta forma directa descentralizada tuvo mucho auge en la última parte del pasado siglo, pues se le entendió como un sistema que descargaba de tareas a la administración central y se creyó que podía ser muy eficaz para prestar los servicios. Motivó la creación de órganos dedicados a la gestión de servicios determinados que conforman la llamada descentralización institucional o por servicio. Ejemplos de esto son: Instituto Nacional de Electrificación, Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, etc.

La prestación Indirecta de los servicios públicos: La prestación indirecta de los servicios públicos es cuando el Estado o en este caso las Municipalidades conceden



concesiones a determinadas empresas públicas para que en nombre de ellos presten un servicio público que les correspondía a las instituciones estatales prestar, siempre con la debida supervisión inmediata.

d) Concesión de servicios públicos municipales: Los Concejos Municipales pueden decidir si prestan los servicios en forma directa, es decir, que los atienden a través de sus propias oficinas administrativas. También pueden darlos en concesión, lo que significa encargar a personas particulares, que pueden ser individuales o jurídicas, la administración de uno o varios servicios públicos, como el servicio de agua, la recolección de basura, el transporte urbano, etc.

El único servicio que no se puede dar en concesión es el de los mercados, terminales de mayoreo o centros de acopio. El plazo de la concesión no puede pasar de 25 años y el concesionario está obligado a cumplir con las ordenanzas y reglamentos municipales relacionados con el servicio concesionado.



## CAPÍTULO IV

4. Incumplimiento al Decreto número 14-2002 de la Ley General de Descentralización, ante la concentración de la emisión de certificaciones de tiempo de servicio, que extiende la Oficina Nacional de Servicio Civil

### 4.1 Política de descentralización

Los principios objetivos de la descentralización, son los siguientes: “la efectividad del trabajo administrativo y la obtención de resultados, también son los objetivos de la política de descentralización”.<sup>23</sup> Esta política se manifiesta por medio de ideas, lemas, propósitos y directrices que influyen en el trabajo de las oficinas públicas.

Seguidamente se citan algunas políticas: la administración es servicio prestado con eficiencia, eficacia y efectividad; la descentralización que se basa en la apertura de sucursales en las zonas de la capital, departamentos y municipios, es real y efectiva cuando cada sucursal ejerce suficiente autoridad en la toma de decisiones locales, sin previa consulta: porque entonces la gente sabe lo que tiene que hacer; la descentralización traslada autoridad al lugar donde se toman decisiones, inmediatamente, en el momento oportuno, conveniente y útil; la descentralización no tolera y no es parte del tráfico de influencias y de la corrupción administrativa; la descentralización no es fuente de cargos, empleos, recursos y negocios. En general, las organizaciones públicas o privadas, estructuran su administración basándose en

---

<sup>23</sup> Ibid. Pág. 103.





dos técnicas: la centralización combinada con la descentralización para operar con éxito. Ambas técnicas se basan en el concepto de autoridad. Koontz y Wehrich afirman que en la descentralización hay dispersión de autoridad, no de poder. La descentralización distribuye autoridad en la estructura de la organización pública, tanto que si no hay distribución, hay centralización.”<sup>24</sup>

#### 4.2 Análisis jurídico de la Ley General de Descentralización

a) Observaciones generales: El objeto de la presente Ley, es desarrollar el deber constitucional del Estado, de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo, al municipio y demás instituciones del Estado. Además, la Ley estima en el tercer de sus considerandos que la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, impide la eficiente administración.

El traslado de poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos o descentralizados, persigue cimentar la competencia y conseguir una mayor relación con la población en cuanto a sus demandas y necesidades. Dentro de varias prioridades, coloca especial énfasis en la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios públicos. En este caso, la certificación de tiempo de servicio para jubilación, constituye uno de ellos.

---

<sup>24</sup> Castillo Gonzalez, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**. Págs. 138 y 139.



Un objetivo importante de la Ley es facilitar la participación y control social en la gestión pública, por lo cual, es necesario vigilar que las autoridades también estén cumpliendo con su obligación de activar, mantener y finalizar la gradualidad del proceso de cambio, puesto que dicha Ley es de orden pública, es decir, de observancia obligatoria.

Además, el gobierno debe designar a un órgano específico responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del organismo ejecutivo. Establece el Artículo 13 de la Ley, que los Ministerios, secretarías, instituciones públicas y demás dependencia del Organismo Ejecutivo, ejecutarán las políticas y programas aprobados para desarrollar el proceso de descentralización y están obligados a cumplir y velar porque se cumpla lo establecido en la presente Ley y su reglamento.

Es importante hacer mención de los principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo, los cuales están fundamentados en la presente ley y son los siguientes:

- La autonomía de los municipios;
- La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos;
- La solidaridad social;
- El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala;
- El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso;
- La equidad económica, social y el desarrollo humano integral;



- El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza;
- El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano;
- y,
- La participación ciudadana.

La descentralización del Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes objetivos tal y como los regula la presente ley:

- Mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública;
- Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado;
- Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población;
- Facilitar la participación y control social en la gestión pública;
- Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración pública local;
- Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente;
- Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales;
- Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza; y,
- Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.



- Como nos podemos dar cuenta los principios y objetivos de la presente ley están encaminados a que las instituciones públicas presten un mejor servicio, así como que se elimine la burocracia existente para que los servicios que presten sean eficientes y eficaces encaminados a una mejora continua.

b) Descentralización para cumplimiento del fin supremo del Estado: La Constitución Política de la República establece: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”, de aquí parte los derechos individuales de las personas tales como el derecho de petición, derecho de defensa, libre acceso a tribunales y dependencias del Estado entre otros, por lo que para hacer cumplir el fin supremo del Estado podemos partir con fomentar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala, equidad económica, social y el desarrollo humano integral, participación ciudadana, entre otros, lo anterior son principios orientadores al proceso y de la política de descentralización, la cual al cumplirlos a la perfección ayudaran directamente al fin supremo del Estado.

c) Competencia: Es el conjunto de materias, facultades, funciones y atribuciones asignadas por la ley a los diversos órganos de la administración pública. En el reglamento de la presente ley en el Artículo uno específicamente establece tres clases de competencia:

- Competencia Exclusiva: Es la que se ejerce conforme a la Constitución o las leyes, atribuida con exclusividad a un órgano o dependencia del Estado”. Esta es la



competencia que ejerce la Oficina Nacional de Servicio Civil en cuanto a las Certificaciones de Tiempo de Servicio de un periodo preestablecido.

- Competencia atribuida por descentralización. Es la que ejerce el municipio, las demás instituciones del Estado o la comunidad legalmente organizada, por efecto de la descentralización ordenada en la ley.
- Competencia Concurrente. La que se ejerce desde más, de un nivel de la administración pública y atendiendo su ámbito territorial, conjunta y complementariamente, por dos o mas entidades del Estado, con delimitación precisa de las áreas de responsabilidad, para el logro de un objetivo común.

d) Sujetos del proceso de descentralización: Según con lo establecido en el Artículo dos del reglamento de la Ley General de Descentralización, designa la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República como el órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, y las mismas Instituciones Públicas que están obligadas al proceso de la descentralización.

e) Etapas: Para la correcta aplicación de la Ley General de Descentralización se deben iniciar con fases o etapas que siguen un orden específico pues la administración centralizada para llegar a ser administración descentralizada primero debe iniciar con la transición de desconcentración de funciones de las instituciones, lo anterior significa una desconcentración administrativa.



#### 4.3 Proceso de desconcentración administrativa en la Oficina Nacional de Servicio Civil

Se ha establecido que la gestión pública debe orientar sus acciones hacia el establecimiento de una organización flexible y desconcentrada, enfocada a obtener resultados inmediatos; capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social y encaminado a instituir un marco de paridad e igualdad entre la administración y las personas. El Presidente de la República es la máxima autoridad del Servicio Civil, por lo que le corresponde, en Consejo de Ministros dictar los lineamientos que coadyuven a Implementar un sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la administración del recurso humano del Organismo ejecutivo.

Según lo establecido en el Artículo ocho del Acuerdo Gubernativo número 185-2008 “Desconcentración de Funciones. La Oficina Nacional de Servicio Civil, debe iniciar el proceso de desconcentración de determinadas funciones hacia los Ministerios, Secretarías, y Dependencias del Organismo Ejecutivo, asumiendo el nuevo rol de ente normativo y fiscalizador de tales acciones. Para el efecto, en las Instituciones del Gobierno Central, deben estar funcionando las unidades tipo de recursos humanos con los criterios y técnicas previamente establecidas”.

Al realizar un breve análisis de lo anterior nos damos cuenta que ya existe un fundamento legal para la desconcentración de funciones de la Oficina Nacional de Servicio por lo que ya se han empezado a tomar algunas medidas para lo mismo pero se hace la referencia que no se han tomado medidas para la desconcentración de la



emisión de certificaciones de tiempo de servicio de los trabajadores siendo este el primer paso para la descentralización.

Siendo la Oficina Nacional de Servicio Civil el ente rector encargado de dictar las políticas en materia de recursos humanos de la administración pública, su imagen y su papel han sufrido una serie de cambios estructurales y coyunturales, tanto negativos como positivos a lo largo de su vida.

En la actualidad la Oficina Nacional de Servicio Civil por su forma de administración centralización de las acciones que realiza no permite la continuidad de políticas tendientes al mejoramiento del Servicio Civil, lo que provoca un grave deterioro en la eficacia y eficiencia del recurso humano al servicio de la administración pública guatemalteca.

La estructura de puestos y salarios fue alterada, generando desorden en la ubicación de puestos de los diferentes departamentos y unidades administrativas que la conforman, así como a lo externo de ella.

La Oficina Nacional de Servicio Civil debe romper paradigmas de una estructura administrativa poco dinámica, es un proceso, en el que los valores y principios sumados al cambio de actitud positiva, son los principales eslabones que permitan encaminarla hacia una nueva administración, con un servicio más humano, ágil y eficiente.



Ante esta visión, se deben llevar a cabo varias acciones que prioritariamente han sido encaminadas al mejoramiento del clima organizacional, fortalecimiento de las relaciones humanas y los niveles de comunicación con el personal interno. A lo externo, se debe retomar el papel de la Oficina como asesor del Presidente de la República en materia de recursos humanos.

Para iniciar con los cambios hacia una administración descentralizada, la Oficina Nacional de Servicio Civil crea políticas que enmarcan cambios bajo tres premisas esenciales:

- Incrementar la capacidad institucional.
- Tecnificación, productividad y mejoramiento de servicio al usuario.
- Transparentar la función pública de la Oficina.
- Para dar cumplimiento a cada una de ellas se han realizado las siguientes acciones:
- Incrementar la capacidad institucional:

Con el propósito de cumplir con esta iniciativa, se implementaron varias acciones encaminadas a mejorar los niveles de respuesta a las constantes demandas de servicio que presentan los usuarios de todo el país. Entre ellas se citan las siguientes:

a) Desconcentración de la nómina de pago y registro de personal: La Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas Públicas, a través del Sistema de Administración Financiera, dieron inicio a la nueva plataforma de desconcentración de





la Nómina de Pago y Registro de Personal, a través de Internet, con lo que se pretende agilizar los procesos de aprobación de acciones de personal, y por consiguiente modernizar el sistema de administración de recursos humanos del Estado.

Inicialmente se incorporaron a este nuevo modelo, nueve entidades del Estado, siendo éstas: Ministerio de Finanzas, Oficina Nacional de Servicio Civil, Comisión Presidencial de Derechos Humanos, Secretaría de Asuntos Estratégicos, Ministerio de Energía y Minas, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Las acciones que realizan las anteriores instituciones estatales son las siguientes:

- Emisión de Acuerdo Gubernativo que regula la Desconcentración de Nómina de Pago.
- Instalación del equipo para el enlace de la Nómina.
- Capacitación al personal involucrado.
- Creación de usuarios.
- Ingreso de información en el sistema, y liquidación de pago de cada servidor público por cada una de las entidades.
- Aprobación de los movimientos de personal por la Oficina.

b) Desconcentración administrativa a través de la creación de oficinas regionales y departamentales: En el marco del V Gabinete Móvil efectuado en los Departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz y El Progreso, se intentó aperturar la Primera Oficina



Desconcentrada de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el municipio de Cobán, Alta Verapaz, la que forma parte del Modelo de Desconcentración que buscaba accionar los lineamientos de la política nacional de descentralización, la que pretende acercar los servicios a los usuarios del interior de la República, acción que fracasó en su momento.

Cabe mencionar que esta acción se enmarca en la Carta de Entendimiento firmada entre la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y la Oficina Nacional de Servicio Civil, en búsqueda de fortalecer el proceso de desconcentración iniciado.

Actualmente se logro aperturar una sucursal en donde se represente la Oficina Nacional de Servicio Civil en el departamento de Quetzaltenango, con la finalidad de recibir, analizar las diferentes solicitudes que se traten de Clases Pasivas y asimismo otorgar las pensiones que la Oficina Nacional de Servicio Civil otorga a través de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

c) Desconcentración de acciones en materia de clases pasivas dirigido a servidores públicos adultos mayores: Con el propósito de dar atención a los servidores públicos que pertenecen al grupo de Mayores de la Dirección General de Caminos del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Vivienda, se implementó una oficina ubicada en la planta central de esa Dirección, con el apoyo de la Secretaría de Obras Sociales, SOSEP, a cargo de la Primera Dama de la República, el Ministerio de Finanzas y el Sindicato de Trabajadores de la Dirección General de Caminos. Esta oficina fue atendida por personal técnico-profesional de la Oficina Nacional de Servicio Civil, los martes y jueves de cada semana, donde se brindaba atención prioritaria y



personalizada a los adultos mayores de esa dependencia en relación al proceso de trámite para el otorgamiento de pensiones, evitando con ello que tengan que desplazarse a las oficinas centrales de la Oficina Nacional de Servicio Civil, para realizar sus solicitudes, las acciones anteriores solamente fueron por una temporada.

d) **Tecnificación, productividad y mejoramiento de servicio al usuario:** Son varios los retos que en esta área se han enfrentado y que han permitido minimizar en gran medida las principales debilidades de la Oficina Nacional de Servicio Civil, para ello se han impulsado varios logros que se citan a continuación:

- **Modernización tecnológica:** Las autoridades de la Oficina Nacional de Servicio Civil, conscientes de que ésta es una de las necesidades prioritarias, han implementado estrategias a corto y mediano plazo, integrando esfuerzos y optimizando recursos para dar inicio a la implementación del proyecto “Modernización Tecnológica”, el que comprende la incorporación de un nuevo sistema operativo, que permita mayor capacidad de almacenamiento y optimización de medidas de seguridad en el manejo de la información que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil. El proyecto comprende varias acciones, las que se enuncian a continuación.
- **Escaneo de información de los Tarjetones de Control de Sueldos de los Servidores Públicos:** Comprende la instalación y configuración de la red de escaneo, cableado de los puntos de red e instalación del *software*, así como la creación de los modelos de escaneo y de la base de datos de imágenes para la creación del sistema de consulta. Esto permitirá sustituir el proceso manual que actualmente se realiza para la emisión de las certificaciones de tiempo de servicios (record laboral) de todos los servidores públicos, y minimizar el tiempo de respuesta a los usuarios.



- Migración de base de datos Las diecinueve bases de datos donde actualmente se almacenan 10.854.955 registros, se encuentran en una versión obsoleta de Informix, la que será migrada a un ambiente gráfico más amigable con los usuarios.
- Desarrollo de aplicaciones WEB: Esta fase pretende generar nuevas aplicaciones con orientación *Web* que faciliten su uso y se minimice el tiempo de operación. Entre los principales logros que se pretenden alcanzar con este interesante proyecto se citan los siguientes: Mejorar la interfaz con los usuarios internos al correr en computadoras personales modernas que facilitarán la gestión. Intercambio de información con otras instituciones de gobierno Ofrecer información a los usuarios del interior de la República a través de una página *WEB*, con un portal de servicios en línea.
- Implementación de sistemas de red. Brinda los siguientes servicios: Correo interno electrónico usando el servicio de Outlook. Acceso a Internet utilizando enlace digital de 512 Kbps. Compartir recursos a través de impresoras.
- Creación de la base de datos del personal de la Oficina: Después de cuarenta y dos años de existencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil, por primera vez se creó la base de datos del personal, que permite no solo asegurar y salvaguardar a través de archivos electrónicos los documentos que conforman el expediente personal de cada empleado, sino llevar controles efectivos de su record laboral, así como confidencialidad en el manejo de información.



e) Instrumentos técnicos-administrativos y legales que regulan la administración del Estado: La carencia de estos documentos limitaban la optimización de recursos y por consiguiente la falta de definición de las funciones y responsabilidades de cada uno de los trabajadores de la Oficina Nacional de Servicio Civil, de igual manera la falta de lineamientos claros y concretos que definieran los pasos que conlleva cada uno de los servicios que brinda a los usuarios. Por lo tanto, se procedió a la elaboración y actualización de los siguientes documentos:

- Quinta edición del Manual de Organización del Sector Público.
- Actualización del Digesto de la Administración pública.
- Elaboración de Manuales de Organización y puestos.
- Manuales de procedimientos de cada uno de los departamentos y unidades administrativas de la Oficina Nacional de Servicio Civil

f) Fortalecimiento de la Oficina como ente regulador y auditor de las acciones de recursos humanos:

- Con el propósito de retomar el papel que le corresponde a la Oficina como ente regulador y auditor de los diferentes procesos que se derivan de la administración de recursos humanos, se llevó a cabo las siguientes acciones:
- Regulación del sistema de Puestos y Salarios.
- Ajustar los salarios y otras acciones de puestos a través de la emisión de Acuerdos Gubernativos, en los siguientes aspectos: Plan Anual de Salarios (Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina. Plan de Sueldos Básicos del Magisterio Nacional.
- Modificar la prórroga de personal por contrato, renglón 022.



- Regulación de los Jornales, renglón 031.
- Establecimiento de la base de datos de los servidores públicos

g) Flexibilización de procesos y formas de trabajo en materia de administración de recursos humanos:

g.1) Reclutamiento y selección de personal, mediante las siguientes acciones:

- Asesorías directas a las Unidades de Recursos Humanos en materia de reclutamiento y selección de personal.
- Reestructuración y actualización de pruebas psicométricas.
- Incremento del número de capacitaciones a las Unidades de Recursos Humanos.
- Implementación de nuevos modelos de supervisión y control de documentos, para la acreditación de estudios formales de los candidatos a ocupar puestos dentro de la administración pública.
- Fortalecimiento al proceso de selección de personal en forma integral (pre-selección).
- Mayor énfasis en procesos de selección de personal por oposición.

g.2) Registro y verificación de acciones de recursos humanos, mediante las siguientes:

- Implementación de controles más efectivos para el registro y aprobación de cuadros de movimiento de personal.
- Desconcentración de la nómina de pago.



- Sistematización de procesos que han permitido reducir tiempos de espera en la emisión de certificaciones de tiempo de servicios.

g.3) Asuntos Jurídico-laboral, mediante las siguientes acciones:

- Incremento en la atención de asesorías en aplicación de leyes laborales a nivel externo, para las entidades de la Administración Central y a lo interno de la Oficina (Minimizar las reinstalaciones y las condenas que sufren las instituciones por daños y perjuicios).
- Pronunciamiento formal sobre los reglamentos a implementar en las entidades de la Administración Central.
- Correcta aplicación del régimen disciplinario conforme lo establece la Ley de Servicio Civil y Pacto Colectivo para los trabajadores de la LA OFICINA.
- Intensificación de actividades de capacitación y divulgación de los derechos y obligaciones de los servidores públicos, a todas las dependencias de la Administración Central.

g.4) Mejoramiento y modernización del régimen de clases pasivas, mediante las siguientes acciones:

- Sistematización de procesos que han permitido minimizar pasos en el procedimiento de trámite de solicitud de pensiones, y por consiguiente reducir tiempos de respuesta a las diferentes peticiones.



- Ejecución de programas de capacitación y sensibilización continúa al personal del Departamento de Previsión Civil, sobre aspectos legales y sus relaciones con las leyes vinculantes.
- Implementación del proyecto de desconcentración administrativa con la Dirección General de Caminos, dirigido a servidores públicos que pertenecen al grupo de adultos mayores.
- Elaboración del Plan de Acción para la operativización de la desconcentración territorial de la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- Intensificación de actividades de capacitación y divulgación de la Ley de Clases Pasivas hacia los servidores públicos.
- Preparación de un reglamento que regula la participación de los gestores en el proceso de trámite.
- Apertura de nuevos modelos de coordinación con la Contraloría General de Cuentas y Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, para el trámite y control de pagos de las diferentes pensiones que otorga el Régimen de Clases Pasivas.
- Mejoramiento de las condiciones físicas y ambientales de las diferentes áreas de trabajo.
- Control en el manejo de nómina de jubilados del Estado.
- Integración de la Unidad de Asesoría Jurídica a la estructura orgánica del Departamento de Previsión Civil.





- Creación de la base de datos que permitirá llevar controles efectivos sobre antiguos servidores públicos contribuyentes voluntarios al Régimen de Clases Pasivas, según lo establece el Artículo 20 de la Ley de Clases Pasivas.
- Coordinación con el Banco de Desarrollo Rural, para el pago de cuotas al Régimen de Clases Pasivas de contribuyentes voluntarios, a efecto de evitar el pago de cotizaciones en forma extemporánea.
- Mejoramiento en la atención a los usuarios
- Transparentar la función pública de la Oficina.

g.5) Administración financiera, mediante las siguientes acciones:

- Incorporación de la Oficina Nacional de Servicio Civil al Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema de Auditoría Gubernamental.
- Implementación del registro y administración de los recursos financieros de la Oficina Nacional de Servicio Civil, por medio del Sistema de Contabilidad Integrado.
- Poner en ejecución el Comprobante Único de Registro.
- Agilización en el proceso de ejecución presupuestaria.
- Administración de la Nómina por medio del Sistema *WEB*.
- Gestión del Sistema de Inventario de Activos Fijos a través del SICOIN-WEB.
- Incorporación al Sistema de Guatecompras con el propósito de transparentar la gestión.
- Formulación de presupuesto a nivel multianual.
- Aplicar el Sistema de Gestión.



- Utilización de metodologías participativas en la formulación del Anteproyecto de Presupuesto, por parte de las jefaturas de los departamentos y unidades de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

g.6) Auditorías administrativas y financieras, mediante las siguientes acciones:

- Innovación en procedimientos de auditorías financieras y de gestión.
- Realización de evaluaciones oportunas, efectivas y correctivas mediante auditorías financieras y de gestión con calidad profesional.
- Transparentar el gasto y la gestión de los departamentos y unidades que conforman la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- Profundización de las auditorías y sustentación documental.
- Implementación de estrategias que han permitido transparentar el proceso del trámite administrativo para el otorgamiento de pensiones.
- Evaluación mensual del avance en el cumplimiento de metas físicas de cada uno de los departamentos y unidades de la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- Con base a lo programado en el Plan Operativo Anual y Plan Anual de Trabajo, se procede mensualmente a medir el avance en el cumplimiento de metas físicas anuales, a efecto de aplicar las medidas correctivas en caso de incumplimiento de las mismas. De igual manera se generan informes cuatrimestrales de gestión que evidencian la relación del producto con la ejecución presupuestaria.

#### 4.4 Creación de Oficina Regional en el departamento de Quetzaltenango

Creación de la Oficina Regional de Administración de Recursos Humanos (extensión de la Oficina) en la cabecera departamental de Quetzaltenango, que atenderá los requerimientos relacionados con acciones de personal, clasificación de puestos, asuntos jurídico-laborales, previsión civil, propuestas de nombramiento, situación que será coordinada con los Ministerios, Secretarías y otras Instituciones del Organismo Ejecutivo, que tienen delegaciones en las Regiones VI y VII (Sur Occidente y Nor Occidente) bajo la cobertura la citada Oficina, para alcanzar el grado de eficiencia que se pretende alcanzar, asó como aquellos planteamientos que formulen los servidores que prestan sus servicios actualmente en las mismas, ex servidores públicos y familiares de éstos que radican en dichas Regiones.

##### a) Objetivos generales:

- Acercar los servicios a los usuarios que radican en los Departamentos que cubrirá la Oficina Regional, con el propósito de agilizar los requerimientos y peticiones en materia de Administración de Recursos Humanos.
- Brindar una atención personalizada a los usuarios, orientándolos adecuadamente, a efecto de que sus planteamientos se realicen conforme a los procedimientos técnicos y disposiciones legales que rigen la materia.
- Resolver oportunamente las consultas que formulen los usuarios, ya sea personalmente o por la vía telefónica.



b) Objetivos específicos:

- Coadyuvar con el proceso de desconcentración del poder público que impulsa el Gobierno de la República, acercando los servicios a las instancias que más lo necesitan, como una premisa fundamental para el desarrollo sostenible del país.
- Dar cumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, que faculta a las Autoridades Superiores de la Oficina para crear Oficinas Regionales de Administración de Recursos Humanos.
- Proyectar la imagen y presencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil en el interior de la república, ofreciendo servicios oportunos y adecuados.

#### 4.5 Certificación

a. Definición genérica: La certificación, es el procedimiento mediante el cual una tercera parte diferente e independiente del productor y el comprador, asegura por escrito que un producto, un proceso o un servicio, cumple los requisitos especificados, convirtiéndose en la actividad más valiosa en las transacciones comerciales nacionales e internacionales. Es un elemento insustituible, para generar confianza en las relaciones cliente-proveedor.

Otra definición podemos encontrar "Es el documento por medio del cual una autoridad superior da fe que ha tenido a la vista documentos públicos y se utilizan para



comprobar la veracidad los actos administrativos, ministeriales, judiciales, municipales, etc.”<sup>25</sup>

Las certificaciones son emitidas por autoridades que poseen fe pública, y que están facultadas por leyes nacionales y acuerdos gubernativos para extender certificaciones sobre documentos públicos.

Son extendidas sobre información o datos que constan en archivos, registros, fichas, libros de actas estatales, que por su naturaleza son únicos y exclusivos, y son considerados patrimonio nacional y cultural de la Nación (dominio público). Tienen un valor histórico y representan todo el origen e importancia de una institución que perdurará en el tiempo.

Son emitidas por empleados públicos que ostentan fe pública administrativa (secretario de Ministerio u oficial mayor), fe pública judicial (secretario del Juzgado), fe pública municipal (secretario municipal), fe pública registral (registradores civiles, mercantiles, de valores, de propiedad intelectual).

Un sistema de certificación es aquel que tiene sus propias reglas, procedimientos y forma de administración para llevar a cabo una certificación de conformidad con lo establecido en la ley. Dicho sistema, debe de ser objetivo, fiable, aceptado por todas las partes interesadas, eficaz, operativo, y estar administrado de manera imparcial y honesta. Su objetivo primario y esencial, es proporcionar la información necesaria y

---

<sup>25</sup> Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D.F. Introducción a la administración pública.. Pág. 30.



criterios que aseguren al solicitante o adquirente de la misma que el documento que adquiere satisface los requisitos legales preestablecidos por el ordenamiento jurídico.

Todo sistema de certificación debe contar con los siguientes elementos.

- Existencia de Normas y/o Reglamentos.
- Existencia de Laboratorios Acreditados.
- Existencia de un Organismo de Certificación Acreditado (Oficina Nacional de Servicio Civil).

b) Definición legal: En ausencia de una definición legal propia de certificación, en las leyes específicas que regulan la administración pública, se hace uso en esencia y referencia la contenida en la Ley del Organismo Judicial, el cual contiene normas de aplicación general.

El Artículo 172 de la Ley del Organismo Judicial, preceptúa: “Copia certificada. Se comprende bajo la denominación de copia certificada o certificación la que se extienda a mano, a máquina o utilizando cualquier medio de reproducción mecánica, electrónica u otro similar, y cuya autenticidad certifiquen los secretarios de los tribunales. En las copias certificadas o certificaciones se consignará el valor del papel empleado o de los timbres fiscales y de los honorarios que causen”.



Las certificaciones de tiempo de servicios se encuentran reguladas en el Artículo 25 inciso b) de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y el Artículo 47 del Reglamento de la misma ley.

c) Emisión de certificación de tiempo de servicios: La Oficina Nacional de Servicio Civil, certifica el tiempo de servicio que los trabajadores civiles del Estado han prestado del período del uno de Julio de mil novecientos setenta al treinta y uno de Diciembre de mil novecientos noventa y nueve, con el propósito que dicho documento les sea de utilidad para solicitar pensiones y demás prestaciones de Ley que en derecho les corresponde. Las certificaciones de servicios que correspondan a servicios prestados con anterioridad al uno de julio de mil novecientos setenta, se acreditarán con certificaciones extendidas por la Contraloría General de Cuentas o por las entidades o dependencias en las que se hubiere prestado dichos servicios; de igual manera las certificaciones de servicios que correspondan a servicios prestados con posterioridad al treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se acreditaran con certificaciones extendidas por la Dirección de Contabilidad del Estado o por las entidades o dependencias en las que se hubiere prestado dichos servicios.

Requisitos de la certificación de tiempo de servicio:

- Nombres y apellidos completos del trabajador;
- Número de afiliación del trabajador al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;



- Documento fuente de origen para extender la certificación. Este debe ser: ordenes generales, nóminas de sueldos, tarjetas de control de sueldos, libros de actas de toma de posesión y entrega de puestos o Acuerdos de nombramiento y sustitución;
- Títulos oficiales de los puestos desempeñados, así como la dependencia o entidad donde se laboró;
- Fecha de ingreso y egreso de cada puesto;
- Aldea, municipio y departamento de la República donde se prestó el servicio;
- Sueldos o salarios base ordinarios, pasos salariales o complemento del salario inicial, derecho escalafonario y bonificación de emergencia devengados;
- Indicación de que el trabajador contribuyó o no al régimen durante su tiempo de servicios;
- Lugar y fecha de extensión de la certificación; y,
- Firmas y sellos de las personas que certifican y visto bueno de la autoridad máxima de la dependencia o entidad o del funcionario en quien se delegue tal función.

La Oficina Nacional de Servicio Civil, queda obligada a llevar un registro de los trabajadores civiles que laboren en los Organismos Legislativo y Ejecutivo.

Es importante mencionar que es este el departamento el único órgano administrativo encargado de extender las certificaciones antes descritas; las cuales son fundamentales para los distintos trámites que obligatoriamente los servidores activos que quieren pasar a la clase pasiva tiene que solicitar o sus parientes según el caso.





#### 4.6 Constancia

La constancia es un documento público o privado que es utilizado de la misma manera que la certificación, con la diferencia que se emplea en actos administrativos de menor relevancia y son emitidos por funcionarios públicos que pueden o no ostentar fe pública. Carecen de solemnidad y en su contenido se plasman hechos o circunstancias ocurridas dentro de una institución u organización, los cuales no constituyen documentos idóneos o medios de prueba para defender derechos dentro de procesos judiciales administrativos, civiles, penales o tributarios”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Fondo de cultura económica de la Universidad de México, D.F. Introducción a la administración pública.. Pág. 30.



## CONCLUSIONES

1. El sistema de servicio civil, ha perdido su credibilidad, pues ya no se reconoce su fundamento legal e histórico, para poder comprender el papel que ocupa en la gestión del recurso humano activo y pasivo, pues ya no tiene la misma importancia el órgano encargado de compilar y extender el record de un servidor público, que como servicio estatal y en resguardo social, se presta para otorgar un derecho de previsión con miras a una futura jubilación..
2. Existen varias formas en que se organiza administrativamente el Estado para la prestación de los servicios públicos, pero no existe una uniformidad para la prestación de los servicios públicos que son por naturaleza iguales, pues aunque estén plenamente desarrollados en la doctrina jurídico-social y que además están previstos de manera expresa y tácita en la Constitución Política y en las diferentes leyes ordinarias, cada institución o dependencia del Estado los presta a su manera.
3. El sistema de descentralización administrativa, constituye en excelencia el sistema de organización estatal por el cual se puede prestar con eficiencia y prontitud un servicio público, pues permite la independencia técnica en coexistencia con el control gubernamental, por lo cual, las políticas internas y externas pueden funcionar eficazmente y en plena sintonía, pero es un sistema que depende de acciones con presupuesto con costos altos que no está contemplado en el presupuesto.



4. Las certificaciones de tiempo de servicios que extiende la Oficina Nacional de Servicio Civil, por su naturaleza, son documentos complejos que requieren de minuciosa revisión y varias rúbricas, situación que fomenta su lenta entrega por lo que aún no se ha descentralizado su emisión a nivel regional.
  
5. La descentralización de los servicios públicos que prestan las diferentes instituciones de gobierno, es un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza, pues los más vulnerados es la población o servidores públicos de bajos recursos, situación que El Estado como ente Rector de la Administración Pública no se ha preocupado por descentralizar los servicios básicos así como las gestiones administrativas necesarias que presta la Administración Pública.



## RECOMENDACIONES

1. La Oficina Nacional de Servicio Civil junto a la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, deben sugerir el pronto fortalecimiento del sistema de servicio civil y dotar de herramientas administrativas básicas y generales a las instituciones públicas, para facilitar la promoción e implementación de la descentralización en materia de servicios públicos administrativos de personal.
2. Por iniciativa del Congreso de la República, es indispensable que los sistemas de ordenamiento administrativo, estén plenamente delimitados en las leyes y apoyados en una adecuada doctrina jurídica, pues existe confusión y diferencia de criterio en relación al alcance de los mismos. En las normas constitucionales y ordinarias, en algunos aspectos se equipara indistintamente la descentralización con la autonomía.
3. Que las autoridades nominadoras de los diferentes órganos administrativos, clasifiquen y reconozcan en orden de prioridad, los servicios públicos complejos que por el tiempo de su proceso y entrega a escala nacional, precisan expandirse geográficamente, promoviendo su gradual descentralización hasta alcanzar la completa independencia funcional.



4. Es necesario que la sede regional de la Oficina Nacional de Servicio Civil ubicada en el departamento de Quetzaltenango, además de prestar servicios básicos de información, debe tener la capacidad de operar de manera independiente los servicios públicos complejos, sin necesidad que las solicitudes y expedientes contengan un plazo agregado, pues estos deben remitirse a la capital, para su diligenciamiento normal.
  
5. El Estado debe crear estrategias legales, sociales y administrativas bien diseñadas que ayuden y fomenten una política pública efectiva de descentralización del Estado, que se encuentre regulada en un decreto y no acuerdo para no ser modificado con posterioridad y que establezca de donde se sacará el recurso económico para su debido cumplimiento.



## BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 7 vol.; 30<sup>a</sup>. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2008.
- CALDERÓN M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Guatemala, Guatemala: Ed. Orion, 2006.
- CASTELLANOS DÁVILA, Edwin Enrique. **La actualización de la ley de servicio civil, una necesidad impostergable**. Tesis de Grado. Guatemala: (s.e), abril 1987.
- CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Oscar de León Palacios, 2001.
- CUYUN BUSTAMANTE, Edgar Rolando. **Análisis jurídico de la situación del servicio civil en Guatemala: modelos comparativos, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, G.10-11-2006. <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/cuyunbus.pdf>. (1 de Agosto de 2010)
- CHRUDEN, Herbert J. y Arthur W. Sherman. **Administración de personal**. 4<sup>a</sup>. ed.; Lago Chalco, México: Talleres de grupo impresa, S. A, 1992.
- DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. 3<sup>a</sup>. ed.; Guatemala: 2001.
- FERNANDEZ MOLINA, Luis Fernando. **Derecho laboral guatemalteco**. 2<sup>a</sup>. ed.; Guatemala: Ed. Oscar de León Palacios, 2000.
- Fondo de Cultura Económica de la Universidad de México, D. F. **Introducción a la administración pública**. 2da. ed.; México: (s.e.), 1962.
- GARCIA OVIEDO, C.y E. Martínez Useros. **Derecho administrativo**. 1 Vol.; 9<sup>a</sup>. ed; (s.l.i.): Talleres de Artes Gráficas Iberoamericanas S.A., 1968.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **La relación funcional**. Guatemala: Ed. Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. **Administración pública: perspectivas críticas**. Compilado por Gilberto Flores y Jorge Nef; San José, Costa Rica: Departamento de publicaciones del ICAP, 1984.



Instituto Centroamericano de Administración Pública. **Revista centroamericana de administración pública, tema: profesionalización de la función pública.** San José, Costa Rica: Departamento de Publicaciones del ICAP, febrero de 2009.

Instituto Centroamericano de Administración Pública. **Revista centroamericana de administración pública, tema: reforma del Estado.** San José, Costa Rica: Departamento de Publicaciones del ICAP, octubre de 1992.

Inter-American Development Bank. **Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Guatemala.** Guatemala, agosto de 2002, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626916> (1 de Agosto de 2010).

MANUEL BALLBE, Marta Franch. **Manual de derecho administrativo.** Única edición. Universidad Autónoma de Barcelona, 2007.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** Argentina. Ed. Heliasta, S.R.L. 1994.

PEÑA DE MONSANTO, Luz. **Manual del curso de nociones de administración pública.** 12ª. ed.; Guatemala: (s.e.), 1996.

### Legislación:

**Constitución Política de la República.** Asamblea Nacional constituyente, 1986.

**Código de Trabajo.** Decreto del Congreso de la República 1441. Guatemala, 1961.

**Código Municipal.** Decreto del Congreso de la República. 12-2002. Guatemala, 2002.

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Decreto del Congreso de la República 11-2002. Guatemala 2002.

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

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

**Ley de Salarios de la Administración Pública.** Decreto del Congreso de la República 11-73. Guatemala, 1973.

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



- Ley de Servicio Civil.** Decreto número 1748 del Congreso de la República, Guatemala 1969.
- Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial.** Decreto 48-99 del Congreso de la República. Guatemala, 2000
- Ley de Servicio Municipal.** Decreto número 1-87 del Congreso de la República. Guatemala, 1987
- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.** Decreto del Congreso de la República 89-2002. Guatemala, 2003.
- Ley General de Descentralización.** Decreto del Congreso de la República 14-2002. Guatemala, 2002.
- Ley Preliminar de Regionalización.** Decreto del Congreso de la República 70-1986. Guatemala, 1986.
- Normas para Regular la Aplicación de la Política que en Materia de Recursos Humanos se Debe Implementar en la Administración Pública.** Acuerdo Gubernativo No.185-2008. Guatemala, 2008
- Normas y Procedimientos de Administración de Personal.** Acuerdo Gubernativo 1222-88. Guatemala, 1989
- Plan Anual de Salarios.** Acuerdo Gubernativo 355-2009. Guatemala, 2010.
- Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo.** Acuerdo Gubernativo 9-91. Guatemala, 1991.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil.** Acuerdo Gubernativo No. 18-98. Guatemala, 1998.
- Reglamento para la contratación de servicios directivos temporales con cargo al renglón presupuestario 022 "Personal por contrato".** Acuerdo Gubernativo 628-2007. Guatemala, 2008.
- Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala.** Acuerdo Ministerial 215-2004. Guatemala, 2005