

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

**PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**GONZALO CUEVAS LÓPEZ**

**GUATEMALA, JULIO DE 2013**

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

**PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**TESIS**

**Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos De Guatemala**

**Por**

**GONZALO CUEVAS LÓPEZ**

**Previo a conferírsele el grado académico de**

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Y los títulos profesionales de**

**ABOGADO Y NOTARIO**

**Guatemala, julio de 2013**

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

<b>Decano:</b>	<b>Lic.</b>	<b>Avidán Ortiz Orellana</b>
<b>Vocal I</b>	<b>Lic.</b>	<b>Mario Ismael Aguilar Elizardi</b>
<b>Vocal III</b>	<b>Lic.</b>	<b>Luis Fernando López Díaz</b>
<b>Vocal IV</b>	<b>Br.</b>	<b>Víctor Andrés Marroquín Mijangos</b>
<b>Vocal V</b>	<b>Br.</b>	<b>Rocael López González</b>
<b>Secretaria</b>	<b>Licda.</b>	<b>Rosario Gil Pérez</b>

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN  
TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

<b>Presidente:</b>	<b>Lic.</b>	<b>Carlos José Luis Marroquín López</b>
<b>Vocal</b>	<b>Lic.</b>	<b>Gamaliel Sentés Luna</b>
<b>Secretario</b>	<b>Lic.</b>	<b>Marco Tulio Escobar Arriaza</b>

**Segunda Fase:**

<b>Presidente:</b>	<b>Lic.</b>	<b>Marco Antonio Yupe Cárcamo</b>
<b>Vocal</b>	<b>Licda.</b>	<b>Mirza Irungaray López</b>
<b>Secretario</b>	<b>Lic.</b>	<b>Marco Tulio Escobar Arriaza</b>

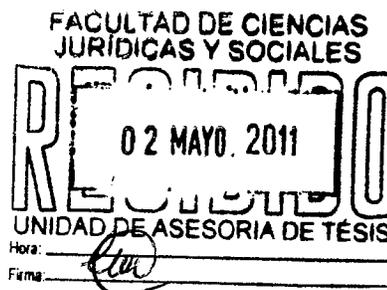
**RAZON:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Lic. Edgar Eduardo Cujà Hernández  
Abogado y Notario  
Colg. 6620



Guatemala 2 de mayo 2011.

Licenciado:  
Carlos Manuel Castro Monroy.  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis,  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos De Guatemala-



Distinguido Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de manifestarle que en cumplimiento de la resolución emitida por esa Unidad de Tesis de fecha ocho de agosto de dos mil siete, en donde se me nombre como Asesor de tesis del Bachiller: GONZALO CUEVAS LÓPEZ, intitulada “PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO”

Para el efecto hago constar que el sustentante tomó en cuenta las sugerencias realizadas a su trabajo de investigación, así mismo, realizó la investigación que en el desarrollo de la asesoría se formularon, obteniendo con ello, una investigación de suma importancia para la sociedad guatemalteca.

El contenido científico del trabajo que investiga es de carácter jurídico, en el cual se desarrolló lo concerniente al desarrollo del derecho, en especial sobre el derecho de trabajo, en lo relacionado con la necesidad de que se deben de profesionalizar a los servidores públicos y así se preste un mejor servicio y desempeño en las labores que realizan.

El trabajo desarrollado llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de tal magnitud; en la misma se hace un estudio minucioso del derecho del trabajo, partiendo de los antecedentes históricos, definiendo el mismo, explicando cada una de sus características; se define lo que es la administración pública; se estudia a las teorías y los sistemas de la administración pública; así también, lo referente a la necesidad de profesionalizar a los trabajadores que laboran en la Administración Pública del Estado, ya que el Estado prestaría un mejor servicio y cumplir con sus fines.

Oficina 1ª. Calle 1-13, zona 1, Cuilapa, Santa Rosa.  
Tel. 45079150



Lic. Edgar Eduardo Cujá Hernández  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 6620

La investigación se realizó con los métodos inductivo y deductivo, y la técnica de investigación documental está acorde al mismo, se revisó la redacción del trabajo; las conclusiones y recomendaciones llenan su cometido, por ser un aporte al desarrollo del Derecho, así como la biografía utilizada.

Por la importancia del trabajo y su contribución al derecho laboral y procesal laboral, la investigación es de suma importancia.

Así mismo, procedí a hacerle algunas modificaciones de forma y de fondo con el único objeto de mejorar el contenido de la investigación, por tal motivo considero que el trabajo correspondiente llena los requisitos que exige el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en especial del artículo 32; estimando que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emitiendo que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emitiendo el presente DICTAMEN FAVORABLE.

Con las muestras de consideración y respeto,

Atentamente,  
  
Lic. EDGAR EDUARDO CUJÁ HERNÁNDEZ  
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. EDGAR EDUARDO CUJÁ HERNÁNDEZ  
Abogado y Notario.  
Colegiado 6620



# USAC

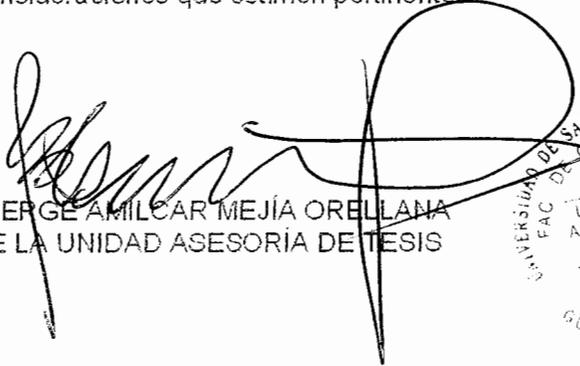
## TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 12 de septiembre de 2012.

Atentamente, pase al LICENCIADO HEBER FEDERICO CASTILLO FLORES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante GONZALO CUEVAS LÓPEZ, intitulado: "PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO".

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

  
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis  
BAMO/yr.

Licenciado Heber Federico Castillo Flores  
Abogado y Notario  
1ª. Calle 1-13 zona 1. Cuilapa, Santa Rosa  
Teléfono: 7886-5100



Guatemala, 4 de octubre del año 2012

Licenciado  
Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente.

*Lic. Heber Federico Castillo Flores*  
ABOGADO Y NOTARIO

Licenciado Mejía Orellana:

Atentamente me dirijo a usted, con el objeto de informarle que en cumplimiento a lo dispuesto en la resolución de fecha doce de septiembre de dos mil doce, procedí a revisar el trabajo de tesis del estudiante GONZALO CUEVAS LÓPEZ, intitulado: "PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO".

En relación al tema investigado, manifiesto que procedí a realizar los comentarios, recomendaciones y correcciones necesarias, de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Por lo anterior, me permito informar lo siguiente:

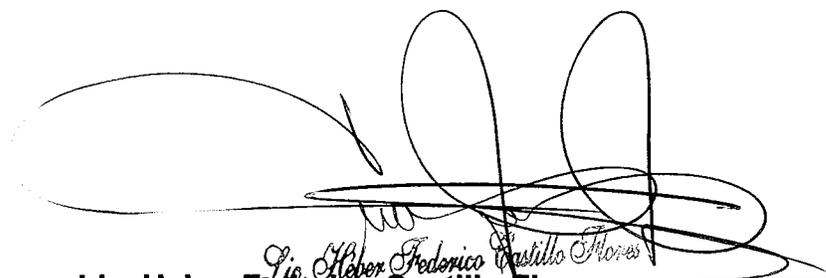
- 1) El trabajo realizado, adquiere gran importancia debido a que es un tema que en la actualidad a cobrado gran relevancia debido a que algunos de trabajadores del gobierno conocidos como trabajadores burocráticos, estando en la plena obligación de realizar una labor eficiente y objetiva, realizan otro tipo de conducta en el cual son partícipes de una mala atención al público, con las que se tienen consecuencias negativas en virtud del trabajo que deben desarrollar, consecuentemente que no hay una clara objetividad de una carrera en los trabajadores del Estado, en dicho tema existe doctrina, legislación y práctica para poder contribuir grandemente con lo que corresponde al análisis sobre el ejercicio profesional de los servidores públicos.
- 2) En la revisión realizada por mi persona, se asesoró para que el estudiante realizará una investigación clara, objetiva y actualizada sobre el tema, siendo en consecuencia el contenido final de la tesis de carácter técnico y científico, ya que utilizó los métodos analítico, descriptivo y documental, además del método jurídico para la interpretación de leyes guatemaltecas y las técnicas adecuadas para resolver el problema planteado, así como también de la doctrina necesaria, con lo cual comprueba la hipótesis conforme la proyección científica de la investigación, y según mi opinión fueron aplicados adecuada y satisfactoriamente.



- 3) El aporte científico del trabajo de tesis se aprecia al momento de realizar el estudio jurídico doctrinario con relación al ejercicio de profesionalización del trabajador burocrático o estatal, así también, da formas lógicas de cómo se debe de resolver dicho problema y las instituciones que deben de estar inmersas en el mismo.
- 4) Respecto al orden cronológico del contenido de la investigación, con la presente asesoría brindada, el desarrollo de la misma y la bibliografía que se consultó son las correctas y adecuadas; además las conclusiones y recomendaciones son congruentes con el contenido del tema elaborado.
- 5) Luego de estudiar el trabajo en varias ocasiones en las cuales he guiado al Bachiller durante todas las etapas del proceso de investigación científica, al revisar el documento final, verifico que este satisface tanto en su forma sencilla como en su contenido.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales establecidos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, recomendando que el mismo continúe el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,



**Lic. Heber Federico Castillo Flores**  
Abogado y Notario  
Colegiado activo No. 5265  
Revisor de Tesis



# USAC

## TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 13 de junio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante GONZALO CUEVAS LÓPEZ, titulado PROFESIONALIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. 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/slih.

  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO



## DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser divino, admirable e incomparable, fuente inagotable de vida, amor, creador perfecto de toda la creación, que escuchó mi oración permitiéndome llegar a la meta deseada, gratitud infinita.
- A MIS PADRES** Gonzalo Cuevas Morales (Q.E.P.D), como honra a su descanso eterno y Adriana López de la Cruz, que mi triunfo sea una pequeña muestra de agradecimiento a sus sacrificios que hicieron posible alcanzar mi meta. Dios los bendiga.
- A MI ESPOSA:** María Consuelo Santos Donis, gracias por su amor, comprensión y apoyo, paciencia y ayuda incondicional; que el triunfo hoy obtenido sea de mucha bendición en nuestro hogar.
- A MIS HIJOS:** Gonzalo y Mariela Cuevas Santos, mi inspiración para seguir adelante, que este logro sea un ejemplo en sus vidas.
- A MIS HERMANOS:** María Ester y Abimael Cuevas López, con todo el cariño que siempre que nos ha unido.
- A MIS AMIGOS:** Emery Domínguez Pérez, Ricardo Morataya Lemus, (que en paz descansen), Saulo Pérez García, con aprecio, ya que ellos fueron un pilar en mi formación profesional,
- A LOS LICENCIADOS:** Asesor y revisor Heber Federico Castillo Flores y Edgar Eduardo Cujá Hernández, con gratitud por su apoyo y colaboración.



EN ESPECIAL A: Universidad de San Carlos de Guatemala, centro de estudios donde realicé mis sueños, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que hoy me honra con tan preciado galardón.

A USTED: por su presencia.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción .....	i
--------------------	---

### CAPÍTULO I

1. La administración pública .....	1
1.1. Definición .....	1
1.2. Naturaleza jurídica .....	4
1.3. Principios .....	4
1.4. Pasos de la función administrativa .....	7
1.5. Clases de órganos administrativos públicos .....	13
1.6. Naturaleza jurídica de los órganos administrativos .....	15
1.7. Clasificación de las resoluciones administrativas .....	16
1.8. Jerarquía administrativa .....	17
1.9. La competencia administrativa .....	24

### CAPÍTULO II

2. Control de la actividad administrativa del Estado .....	33
2.1. Administración de control técnico, de oficio, a petición .....	36
2.2. Sistemas de control en justicia retenida y en justicia delegada .....	38
2.3. Control al respeto de los derechos humanos .....	41

### CAPÍTULO III

3. Ley de Servicio Civil .....	47
3.1. Antecedentes .....	47
3.2. Definición .....	51
3.3. Derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos .....	57
3.4. Régimen disciplinario .....	64
3.5. Régimen de despido .....	65
3.6. Recursos e impugnaciones de las resoluciones .....	66
3.7. El servicio público .....	69



**Pág.**

## **CAPÍTULO IV**

4. Modernización del servicio civil . . . . .	73
4.1. Definición de servicio civil . . . . .	75
4.2. Ética y responsabilidad del servicio civil . . . . .	77
4.3. Mérito, desempeño y capacidad . . . . .	77
4.4. Anteproyecto de la carrera administrativa . . . . .	78
4.5. La nueva visión del servicio civil . . . . .	85
4.6. Sugerencias para la acción inmediata del servicio civil . . . . .	88
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>RECOMENDACIONES . . . . .</b>	<b>93</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>95</b>



## INTRODUCCIÓN

Un servicio profesional de carrera, es un sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. De igual forma, el Servicio Profesional de Carrera sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público; garantizando que la Administración Pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

En este mismo orden de ideas, el escenario de gobernabilidad democrática hacia la que se dirige el país, requiere de una administración pública profesional y eficaz, que esté más allá de todo cambio político o alternancia partidista. Es imperativo contar con servidores públicos profesionales que responda a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas y, sobre todo, seguridad jurídica.

La hipótesis que se plantea en el presente trabajo es que debido a que la administración pública es desarrollada por personas que pasan veinte o treinta años para alcanzar su jubilación, se hace necesaria la profesionalización y actualización de los funcionarios públicos, con la finalidad de instituir la carrera administrativa con principios sólidos y, asimismo, esos administradores sean responsables del servicio y gestión pública y de acuerdo con su capacidad, desempeño y resulte la eficiencia de la administración pública con la finalidad de obtener el bien común. No está demás mencionar que un servidor público modernizado y formado en principios y valores, constituye una garantía de transparencia.

Los objetivos que se persiguen dentro del presente trabajo son: La administración pública del Estado es una actividad que busca servir a los habitantes de la República de Guatemala, y su finalidad es obtener el bien común, por lo que la administración pública



es el servicio que se presta a los usuarios de dicha administración, por servidores que se les denomina funcionarios y empleados públicos, quienes se encargan de las funciones administrativas con efectividad. En tal sentido, las oficinas, departamentos y dependencias encargadas del servicio civil deben ser justas, sencillas y breves, y fáciles de consultar por cualquier persona, siendo éste el objetivo primordial de este trabajo para lograr avances en dicho tema.

Los métodos empleados dentro de este informe fueron: el analítico, sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas utilizadas fueron: la investigación documental, el fichaje, la recopilación y el ordenamiento de datos; se plantearon las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con las cuales se comprobó la hipótesis planteada y los objetivos propuestos fueron alcanzados.

Para la comprensión de esta tesis se estructura en cuatro capítulos; en el primero se desarrolla la naturaleza jurídica, la definición, principios, pasos de la función administrativa así como las clases de órganos administrativos públicos, como sus clases, clasificación, jerarquía y la competencia administrativa; el segundo, contiene el control de la actividad administrativa del Estado, la administración de control técnico, de oficio, la petición y el sistemas de control en justicia retenida y en justicia delegada y el control al respeto de los derechos humanos; el tercero, trata la Ley de Servicio Civil sus antecedentes, definición, derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos el régimen disciplinario y de despido, los recursos e impugnaciones de las resoluciones y el servicio público; en el capítulo cuarto, se desarrolla la modernización del servicio civil, como la definición de servicio civil, la ética y responsabilidad del servicio civil, mérito, desempeño y capacidad; así como un anteproyecto de la carrera administrativa como la nueva visión del servicio civil y sugerencias para la acción inmediata del servicio civil.



## CAPÍTULO I

### 1. La administración pública

#### 1.1 Definición

Desde un punto de vista orgánico estructural, se le concibe como una organización integrada por órganos y entidades; es decir, las partes de la administración pública. Así mismo, la administración se configura a través de un organigrama jerárquicamente organizado. En consecuencia, la administración pública constituye un conjunto de órganos y entidades públicas estatales que desarrollan actividades oficiales para satisfacer las necesidades que la sociedad exige, bajo un órgano jurídico vigente.

Desde el criterio o enfoque funcional material, se refiere a las actividades materiales que se relacionan con las ramas que atiende, siendo éstas:

- a) Planificación,
- b) Decisión,
- c) Ejecución,
- d) Control y
- e) Asesoría.

Lo funcional y material se refiere a lo educativo, salud, seguridad, transporte, comunicaciones, obras públicas y otros servicios prestados por la administración pública.



La administración pública es el conjunto de órganos y entidades estatales que bajo la responsabilidad de funcionarios públicos realizan actividades de planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, en todas las materias necesarias para satisfacer necesidades sociales, según el orden jurídico vigente.

Desde el punto de vista político, la administración pública puede ser prestacional, o subsidiaria. Es prestacional porque en nombre del Estado debe prestar todos los servicios y las obras públicas. Esto tiene como consecuencia que el Estado (administración pública), se convierta en empresario (empresa estatal, el Estado no lucra, es benefactor). Aquí se busca un Estado de bienestar social, el cual se caracteriza porque hay una sociedad democrática, el Estado se convierte en empresario porque presta servicios públicos, dando lugar a dos extremismos ideales como:

a) Sociedad totalmente liberalista:

- Izquierda extrema.
- Comunismo.
- No hay Estado.
- Se acerca al socialismo.

b) Sociedad capitalista:

- Derecha extrema.
- Neoliberalismo.
- Globalización.

El Estado subsidiario se da en lo que anteriormente se conocía como izquierda (se debe tomar en cuenta que en Guatemala no están determinadas específicamente estas posturas ideológicas ya que se le concibe como país eminentemente democrático), en la llamada autogestión, el Estado es un servidor social, otorga orden y seguridad a los ciudadanos.

“Administración pública: Es 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>1</sup>

"Para la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituye el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo.”<sup>2</sup>

También en otra definición, son los medios de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general, regulado en su estructura y funcionamiento normalmente por el derecho administrativo.

---

<sup>1</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**, Tomo I. Pág. 5

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág.7

## **1.2 Naturaleza jurídica**

La idea unitaria del derecho con mayor vigencia en el campo de la filosofía jurídica, no podría intentarse en su concepción ni en su estudio como ciencia, como disciplina científica. Sin embargo, y por el inmenso y variado campo de la actividad humana que el derecho regula, tiene necesariamente que admitirse la ramificación del mismo como una necesidad para su estudio y aplicación.

De las diferentes clasificaciones o divisiones generalmente aceptadas, ha tenido y tiene singular importancia la distinción entre derecho público y derecho privado, distinción cuya raíz se encuentra en la necesidad y conveniencia de separar el campo jurídico que concierne al Estado y el campo jurídico que concierne al individuo, sin que por ello sea fácil o posible de lograr en su totalidad y a satisfacción de una rígida y exigente postura doctrinaria.

## **1.3 Principios**

Los principios de la administración pública, constituyen la base fundamental sobre la cual debe valerse jurídico y socialmente el Estado para el cumplimiento de sus fines.

- a) Principio de legalidad: Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar.

Lo fundamental en este principio de la norma legal, el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

b) Principio de juridicidad: Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse barbarismos por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio la otra, la Constitución Política de la República de Guatemala tiene plasmada en el Artículo 221 la palabra juridicidad, regula: "tribunal de lo contencioso administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tienen atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...".

En este caso, ni la Constitución Política de la República de Guatemala ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar sobre la base del principio de juridicidad, pero desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que el tribunal de lo contencioso administrativo es contralor de la juridicidad, significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a ella y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones. La aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho.

Castillo, menciona que Jaramillo Betancourt enumera los siguientes principios: "Principio de igualdad ante la ley; en todas sus formas: igualdad ante la función pública,



igualdad de los usuarios ante el servicio público, igualdad ante los funcionarios que estén en la misma categoría; e igualdad de las personas ante las cargas públicas.

Principio de imparcialidad de la administración en el cumplimiento de sus cometidos o de la moralidad en el sentido que la administración pública actúa sin pasión y sin intereses personalistas, igualdad para todos.

Principio de respeto: al derecho de defensa o principio “audi averam partem” según el cual la decisión que entraña un perjuicio grave para el administrado o para el funcionario, no debe tomarse sin que el interesado o afectado haya sido previamente oído o invitado a presentar sus puntos de vista. · Principio de la no retroactividad de las decisiones administrativas.

· Principio del paralelismo de las formas. Según este principio una decisión no puede ser decretada, reformada, modificada, derogado y revocada sino por otra decisión dictada por la misma autoridad que dictó la primera y en la misma forma. Ejemplos: una ley que es decisión general dictada por el Congreso; un acuerdo gubernativo que es una decisión general dictado por el Presidente de la República, o una resolución administrativa, que es una decisión individual, emitida por un Ministro de Estado, solo puede ser modificado o revocado por medio de otra resolución emitida por el Presidente o por el Ministro.

Principio de que toda decisión administrativa debe fundamentarse en algún motivo; significa que toda decisión administrativa debe expresar las razones o consideraciones que justifican su contenido.

Principio de que todo trabajo realizado en la administración pública debe ser adecuadamente remunerado: significa que las personas que trabajan en la administración pública deben recibir pago a cambio de sus servicios con el objeto de obtener su fidelidad y diligencia.

Principio de que todo acto administrativo debe emitirse haciendo valer el interés general o público es decir el bien común.<sup>3</sup>

#### **1.4 Pasos de la función administrativa**

Un elemento de síntesis que refleja el primer objeto de estudio de esta rama del derecho es el ejercicio de la función administrativa. Esta perspectiva de síntesis abarca el estudio del sujeto que ejerce dicha función o sea la administración pública centralizada y descentralizada, a través de sus órganos jurídicos, con los consiguientes principios de competencia, jerarquía, delegación o descentralizados entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación parcial total del Estado, más la figura del ente regulador independiente de servicios públicos.

---

<sup>3</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 135

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implica que también los pasos de la función administrativa deben ser para su desarrollo en una forma técnica y para los principios que la inspiran.

Gordillo establece: “También puede a veces la función pública ser delegada o atribuida a personas no estatales y aparece en ese caso el fenómeno de las personas públicas no estatales (algunas sociedades de economía mixta, corporaciones profesionales, etcétera) o a personas que ejercen un monopolio o privilegio para la explotación de un servicio público, aspecto en el cual entran también dentro del objeto estudio del derecho administrativo.”<sup>4</sup>

Algunos de los casos antes mencionados, lo constituyen el transporte urbano y la privatización de ciertos servicios públicos como la energía eléctrica, las comunicaciones telefónicas que en los últimos años han venido siendo traspasados a entes privados, siendo estos servicios públicos esenciales para el desarrollo económico y social del país.

Son partes de la función administrativa, la forma que adopta ese ejercicio los actos administrativos, los contratos administrativos, el procedimiento administrativo, que también son parte del derecho administrativo.

---

<sup>4</sup> Gordillo Agustín, **Derecho administrativo**. Pág. 5

Hay que recordar que la administración debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de competencia administrativa.

Es necesario también desarrollar los pasos de la administración pública que son parte esencial de la función administrativa, importantes y esencialmente son cinco: planificación, coordinación, organización, dirección, y control.

a) Planificación: Significa la investigación, para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende.

La planificación implica ver hacia el futuro; para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas.

La planeación consiste por lo tanto en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización.

Planear es hacer que ocurran cosas que, de otro modo no habrían ocurrido; equivale a trazar lo planos para fijar dentro de ello una futura acción.

La actividad de planificar tiene gran importancia, tanto como el quehacer de la administración pública, pues primero hay que establecer cuáles son las necesidades, para posteriormente, ver hacia delante o en el futuro definir las acciones que se tienen que realizar para satisfacerlas.



El autor Reyes Ponce, hace una enumeración de las razones por las cuales planear es tan importante como hacer, indicando:

“La eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación; Así como en la parte dinámica lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear: si administrar es hacer a través de otros, necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse;

Todo plan tiende a ser económico; desafortunadamente, no siempre lo parece porque todo plan consume tiempo, que, por lo distante de su realización; puede parecer innecesario e infecundo; Todo control es imposible si no se compara con un plazo previo. Sin planes se trabaja a ciegas.”<sup>5</sup>

En general planificar significa hacer un estudio de las necesidades para un futuro realizar las acciones, para llenar esas necesidades.

La planificación se fundamenta en algunos principios tales como la precisión, de la flexibilidad y de la unidad.

En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica

---

<sup>5</sup> Reyes Ponce, Agustín, **Administración de empresas**. Pág. 165.

b) Coordinación: La coordinación significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.

Algunos autores como Reyes Ponce analizan la coordinación como “la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social. La planeación nos indica, que debe hacerse y cuando, mientras que la organización nos señala quienes, donde y como debe realizarlo.”<sup>6</sup>

Los principios de la coordinación son el primer paso práctico de la etapa dinámica, el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico y, es una función permanente porque en forma constante hay que estar integrando el organismo.

c) Organización: La definición de la organización, claramente, la dan los autores Terry y Sheldon, mencionado por el autor Reyes:

Terry “define la organización diciendo: es el arreglo de las funciones que se estimen necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad

---

<sup>6</sup> **Ibid.** Pág. 256

asignada a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas.”<sup>7</sup>

El proceso de combinar el trabajo que los individuos o los grupos deben efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución, de tal manera que las labores que se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles. Organización implica estructurar la organización. Es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo con el fin de lograr los planes y objetivos. Corresponden a la mecánica administrativa y se refiere también a como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

d) Dirección: La palabra dirección, viene del verbo dirigiere, éste se forma a su vez del prefijo, intensivo, regere, regir, gobernar.

Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador. La dirección dice Reyes: mencionado por Calderón: “Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila

---

<sup>7</sup> Ibid. Pág. 212

simultáneamente de tal forma que se cumpla en la forma adecuada, todas las ordenes emitidas.”<sup>8</sup>

e) Control: Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados ya sea total o parcial, con el fin de corregir mejorar y formular nuevos planes.

También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos.

Los medios de control deben de estar establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales, para que éstos sean efectivos.

### **1.5 Clases de órganos administrativos públicos**

a) Por su origen normativo: Constituyen órganos constitucionales e infraconstitucionales o no constitucionales. Los primeros son los que emanan de la Constitución Política de la República de Guatemala directamente son de rango superior, (ejecutivo, legislativo y judicial). Los órganos infraconstitucionales son normativamente subordinados o dependientes, pues derivan de leyes inferiores, (en el orden nacional, órganos consultivos, fiscalía, asesorías, tribunal de cuentas).

---

<sup>8</sup> Calderón, Hugo. **Ob. Cit.** Pág. 13

b) Por su composición: Los órganos son individuales (unipersonales, monocráticos) y colegiados (colectivos, colegiales). Los órganos colegiados, como su nombre lo indica, son aquellos cuyo titular es un colegio, es decir una suma de personas físicas, las cuales actúan en virtud de una reglamentación especial que regula el quórum, mayoría, votaciones, deliberaciones, exteriorización de la voluntad. Caso típico de órgano individual o unipersonal son los órganos del organismo ejecutivo: Presidente de la República, ministros, viceministros, directores generales.

Los órganos colegiados como los consejos municipales, consejo superior universitario.

c) Por su permanencia: Son ordinarios o extraordinarios. Ordinarios son aquellos que desenvuelven una competencia normal preestablecida en la Constitución de la República, leyes y demás normas administrativas. Extraordinarios son los que se constituyen en momentos de emergencia que no están previstos normalmente.

d) Por su jerarquía jurídico-política: De acuerdo con el grado de autoridad: órganos superiores y órganos inferiores. Los primeros impulsan, dirigen, controlan y nombran a los integrantes del órgano inferior. Ejemplo sería el órgano del Presidente de la República respecto al órgano del Ministro o al Director General.

e) Por su modo de actuación: Los órganos son simples o complejos. El órgano simple puede ser individual o colegiado, en cuanto a su composición, es el que no se integra en su actuación con otros órganos. El órgano complejo, que nunca puede ser individual, es el que se integra con varios órganos. Hay actos del poder que

necesitan para su existencia, validez o eficacia, la intervención simultánea o sucesiva de más de un órgano.

- f) De acuerdo con la distribución territorial de competencia: Pueden ser centrales o locales. Los primeros son aquellos cuya competencia se desarrolla en todo el territorio del Estado, la provincia o el municipio; los segundos circunscriben su esfera de acción a un determinado territorio.
- g) De acuerdo con la distribución funcional de competencias Los órganos pueden ser generales y especiales, según tengan o no circunscrita su competencia a una materia especial.
- h) Según la actividad administrativa que desarrollan: Son los órganos activos o consultivos y de control. Activos, como su nombre lo señala, son los que resuelven y forman la voluntad orgánica que después se le imputará al Estado. Consultivos, no emiten declaración de voluntad, sino una manifestación de juicio a través de dictámenes o informes. Órganos de control son los que fiscalizan la actividad estatal, sus actos y las personas.

## **1.6 Naturaleza jurídica de los órganos administrativos**

Para establecer la naturaleza jurídica del órgano administrativo, es necesario analizar si las administraciones públicas son personas jurídicas o no, por lo que, al carecer de una existencia psicofísica, necesitan de una persona física que elabore, manifieste y ejecute

su voluntad. El órgano y la administración pública no son sujetos distintos, sino que constituyen un mismo ente, por lo que cada acto del titular del órgano, aunque constituya el ejercicio de una atribución conferida a éste, es considerado directa e indirectamente un acto de aquella. Los órganos no pueden considerarse como sujetos de derecho con personalidad jurídica distinta de las personas a que pertenecen. El Estado y sus órganos no suponen una duplicidad de sujetos, como la que se da entre representante y representado.

Hay que recordar que el mismo Estado, al pretender cumplir a cabalidad con su finalidad y ante la imposibilidad de lograrlo por si mismo ha creado órganos administrativos descentralizados, a los que se les ha otorgado personalidad jurídica propia, aunque son órganos que pertenecen a la administración pública.

### **1.7 Clasificación de las resoluciones administrativas**

Las clases de resoluciones administrativas son:

- a) Las providencias: dirigen el procedimiento hacia la decisión final.
- b) Las resoluciones definitivas: resuelven el problema planteado a la petición inicial.
- c) Las resoluciones de recurso administrativo: resuelven la impugnación interpuesta contra resoluciones definitivas, y
- d) Las resoluciones de oficio definitivo.

## 1.8. Jerarquía administrativa

Este es otro tema que es importante dentro de la disciplina que nos ocupa, puesto que la mayoría de órganos que se encuentran dentro de la administración pública guatemalteca, son centralizados y en consecuencia pertenecen a una escala jerárquica.

a) Características Dentro de la doctrina existen muchas características de la jerarquía administrativa, se tratará de buscar dentro de las diferentes obras de derecho administrativo, las características más importantes, puesto que dentro de los diferentes autores, se encuentran un sin número de características.

Cermesoni, le impone a la jerarquía las características siguientes: “Se trata de una relación entre órganos de un mismo ente administrativo; es decir, no se da entre distintos sujetos administrativos;

El llamado poder jerárquico se da cuando hay centralización, desconcentración o delegación. El control administrativo cuando existe descentralización.

La relación jerárquica se da entre un superior de grado, en la línea de competencia y en un órgano inferior; ambos tienen la misma competencia en razón de materia.

La jerarquía es un poder que se da de manera total y constante; es decir de principio y existe siempre, aunque una norma no lo establezca expresamente.

El poder jerárquico abarca la totalidad de órgano inferior, consecuencia de ello, es que el poder jerárquico permite controlar la legitimidad como también la oportunidad de actuar del órgano inferior.

En relación jerárquica existe la posibilidad de recurrir a los actos del inferior jerárquico, es decir como recurso jerárquico.”<sup>9</sup>

Para el actor Rafael Bielsa, las características de la jerarquía las analiza desde los siguientes puntos de vista: “La jerarquía: como institución jurídico-política, tiene su función y dominio natural en el derecho público y especialmente en el derecho administrativo.

La jerarquía en sentido formal: es la que se gradúa por escalafón administrativo; en su sentido substancial es la que se funda en los atributos propios del funcionario, el valor del título y la idoneidad efectiva, las cualidades personales. La institución de la jerarquía en dos modos de ejercicio. El poder jerárquico de ordenar y revisar los actos del inferior; El derecho disciplinario.”<sup>10</sup>

Así mismo el autor Bielsa, más que todo analiza las características de la jerarquía administrativa desde el punto de vista del funcionario público superior, relacionado con los funcionarios subordinados de la administración pública, más que todo, de la organización centralizada.

---

<sup>9</sup> Cermesoni, Jorge E., **Derecho administrativo**. Pág. 24.

<sup>10</sup> Bielsa, Rafael, **La función pública**. Pág. 49

b) Potestades que origina: Las potestades que origina la jerarquía, son los derechos que generan, es decir los límites que la misma tiene con relación a los subordinados.

Existe una gran cantidad de poderes o de potestades que los diferentes autores le atribuyen a la competencia sin embargo se tratará de analizar los más importantes.

Para Álvarez-Gendin, “entre los poderes que han de tener las autoridades jerárquicas se hallan los de: a) De revocación, b) de mando, c) disciplinarios, y d) de inspección.”<sup>11</sup>

Poder de revocación: El poder de revocación es la voluntad del Estado que culmina en el vértice de la jerarquía. Si un órgano inferior tiene competencia para adoptar determinadas medidas, el superior puede revocarlas, unas veces de oficio, si ha habido delegación o desconcentración, y en la mayoría de casos a instancia de parte, por razones de legalidad hasta de oportunidad.

Desde este punto de vista hay que hacer notar que la revocación de los actos, cuando se realiza de oficio, debe observarse que el acto o resolución administrativa no se encuentre legalmente notificada y consentida por los interesados, pues en este caso solo el particular puede solicitar la revisión del acto o la resolución. Si hubiera lesividad por haber sido sometido a lo contencioso administrativo. Solo en caso de haber error de cálculo o de hecho, de oficio se puede revocar un acto o decisión administrativa.

---

<sup>11</sup> Álvarez, Gendin Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. Pág. 306

Cuando la revocación es a instancia de parte, es porque el particular hace uso de los medios de control directo, como lo son los recursos administrativos. En este caso dentro de la administración centralizada, sería el caso del recurso de revocatoria o jerárquico y que el superior jerárquico debe resolver. Sin embargo, existen otros recursos jerárquicos, como lo es el recurso de reclamo, apelación, etc., que serán motivo de análisis dentro del curso de derecho procesal administrativo.

Poder de revisión: Para otros autores como el profesor Meza Duarte, esta potestad se ve desde el punto de vista del poder de revisión, que indica: “La facultad de revisión o sea la intervención de los superiores en el régimen de los acuerdos y resoluciones de los inferiores. Esto es consecuencia obvia de la relación jerárquica que indica dependencia entre órganos y se realiza mediante los recursos jerárquicos por lo que el superior conoce de los actos en su legalidad o en su oportunidad y conveniencia, cuando son impugnados por los particulares; ello puede provocar la anulación o suspensión de los efectos del acto.”<sup>12</sup>

Creemos que no solo a instancia de parte, es decir a través de los recursos administrativos, se puede revisar y como consecuencia revocar la actuación del subordinado, sino también la revisión de un acto y la revocación del mismo se puede dar de oficio por el superior jerárquico.

---

<sup>12</sup> Meza Duarte, Eric. **Introducción al derecho administrativo guatemalteco**. Pág.85



El poder de revocación deviene del poder de revisión, pues se encuentran íntimamente ligados, pues uno depende del otro, no obstante puede darse de oficio o a petición de parte.

Poder de mando: El poder de mando expone Álvarez-Gendin, “se puede manifestar de tres formas: órdenes, circulares e instrucciones. Las órdenes son adoptadas por el superior y van dirigidas a resolver un caso en concreto. Las circulares son órdenes dirigidas simultáneamente a varios órganos subordinados y sobre la cuestión concreta. Las instrucciones son normas para el funcionamiento y reorganización de uno o varios servicios.

El poder de mando como disciplinario y demás poderes de la jerarquía, están comprendidos dentro de una competencia o conjunto de atribuciones de un órgano administrativo, limitado por disposiciones generales y reglamentarias, y sólo puede hacer uso de las funciones que se le confiere, pues en caso contrario habría una extralimitación si se pretendiese ejercer tales funciones de mando respecto de los funcionarios de otra categoría o de atribuciones que correspondan a otra autoridad.

En cuanto a la subordinación jerárquica respecto al poder de mando, se manifiesta un deber de obediencia del órgano inferior frente al superior. Esta obediencia puede presentar problemas muy interesantes: así, si se debe obedecer en caso de ilegalidad en la orden del superior.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Álvarez, Sabino. **Ob. Cit.** Pág. 308

En este caso es claro que ninguna autoridad subordinada puede obedecer una orden manifiestamente ilegal o contraria a la competencia del órgano, pues de lo contrario se cae dentro de la ilegalidad del acto administrativo.

Para Meza Duarte, este poder de la jerarquía lo ve desde el punto de vista de la obediencia y expone: “deber de obediencia, que circunscribe al ejercicio de las funciones públicas, pues no trascienden sino relativamente, a la vida privada del titular o de los agentes: éste debe estar limitado, por otra parte, por la competencia del órgano superior, ya que una orden que escape a esa esfera no obliga al inferior. Consecuentemente este puede analizarla, en uso de su derecho de examen, realizando un doble estudio:

- a) Formal: o sea investigado si ha cumplido las formalidades legales, es decir, su legalidad extrínseca; y,
- b) Material: Vale decir examinado si el contenido del mandato se ajusta a las normales legales o no.”<sup>14</sup>

Aunque es normal que dentro de nuestro medio las ordenes van dirigidas en forma verbal, el subordinado tiene que tener cuidado de hacer la revisión formal y material, para no caer dentro de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios cuando incurren en actos arbitrarios e ilegales.

---

<sup>14</sup> **Ibid.**

Poder disciplinario: El poder disciplinario dice Álvarez-Gendin, “es la facultad del órgano administrativo de corregir a los subordinados cuando hayan cometido faltas.”<sup>15</sup>

Para Meza Duarte, “el poder disciplinario atribuido a autoridades superiores de la administración para sancionar los quebrantamientos del deber de obediencia, esto es las faltas al servicio o perturbaciones del orden interno de la administración.”<sup>16</sup>

Este punto en cuanto a sanciones que puedan derivar del poder disciplinario de los órganos superiores sobre los subordinados necesariamente tiene que ser tratado dentro del tema del servicio civil, pues dentro de este tema es donde se tratará con más detenimiento lo relacionado con la escala de sanciones que pueda imponer el superior.

Para que se manifieste el poder disciplinario, es necesario que se cumpla con el procedimiento respectivo.

Poder de avocación y delegación: Como ya lo explicamos dentro del tema de la competencia administrativa estas dos figuras se relacionan como excepciones a la improrrogabilidad de la competencia administrativa y se trata de la facultad que tiene el superior jerárquico de atraer la competencia del subordinado es decir la avocación y la delegación cuando el superior jerárquico traslada la competencia a un subordinado.

Hay que tomar en cuenta que para estas figuras jurídicas se den dentro de la administración pública guatemalteca, es necesario que los órganos pertenezcan a una

---

<sup>15</sup> Álvarez. **Ob, Cit.** Pág. 308

<sup>16</sup> Meza. **Ob, Cit.** Pág. 84

misma competencia, es decir que pertenezcan a un mismo órgano administrativo, por ejemplo , un Ministro de Estado y sus direcciones generales.

Es necesario aclarar, que para que la avocación y delegación se puedan dar, es necesario que no se encuentren contempladas dentro de las competencias exclusivas, en cuyo caso no puede darse la avocación ni la delegación.

### **1.9. La competencia administrativa**

La competencia administrativa es un tema de suma importancia dentro de la cual se puede desarrollar la función o la actividad que el Estado debe realizar, para lograr su finalidad.

La competencia administrativa se debe estudiar por la única forma por la cual los órganos de la administración pública pueden ejercer la voluntad del Estado, pues un órgano que actué sin competencia cae dentro de la figura jurídica de abuso de poder.

a) Características: El autor Díez atribuye una serie de características a la competencia, las cuales se analizan a continuación; según lo menciona Calderón:

“La competencia es otorgada por la ley: La competencia debe ser otorgada por la ley, por ser establecida en interés público y surge de una norma y no de la voluntad de los particulares ni del órgano que la ejerce .

**Irrenunciable:** La competencia es irrenunciable, por ser establecida en el interés público y establecida por una norma. Ello significa que la competencia es obligatoria y debe ser ejercida en forma independiente de la voluntad del funcionario público que la ejerce, pues es una obligación del Estado a través de sus órganos.

**Inderogable:** La inderogabilidad significa que la competencia no puede ser derogada por el propio órgano administrativo, particular o funcionario, acto administrativo, reglamento ni por contrato.

**No puede ser cedida:** Significa que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien esta atribuida, por mandato legal y no la puede ceder a otro órgano o persona individual o jurídica alguna. Hay que recordar que la competencia pertenece al órgano administrativo.

**No puede ser ampliada:** esto significa que el órgano administrativo debe ejercer limitadamente la competencia sin ampliar la esfera de la misma, pues esto daría lugar a un acto viciado por incompetencia; la competencia administrativa hay que ejercerla con los límites que la misma ley le está otorgando al órgano de la administración.

**Es improrrogable:** esto también significa que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro órgano administrativo, salvo en los supuestos de avocación y delegación de órganos administrativos que pertenecen a una misma jerarquía

administrativa, es decir que pertenecen a misma competencia, este tema se explicará más adelante”.<sup>17</sup>

- b) La delegación de la competencia: Es un acto procesal por el cual el órgano superior traslada su competencia normal a un órgano inferior en un caso determinado. Es obviamente, un procedimiento inverso al anterior es decir a la avocación, ya que la esfera de competencia del órgano inferior experimenta un incremento. Lo anterior no significa un acto procesal sino un procedimiento administrativo.
- c) La avocación de la competencia de firma y de representación: El profesor Meza Duarte dice que: “Es el acto procesal en virtud del cual el órgano superior, sin ningún recurso alguno, atrae hacia sí el asunto pendiente de resolución y que debe de ser resuelto por el órgano inferior, se avoca el conocimiento y decisión de una cuestión introduciéndola en su esfera de atribuciones.”<sup>18</sup>

Aunque hemos de insistir que no se trata de un acto procesal, la definición es correcta, aunque en este caso también hay que recordar las excepciones a la avocación y la delegación, cuando la misma es exclusiva.

- d) Elementos: Los elementos más importantes de la competencia administrativa, se pueden resumir de la siguiente manera:

---

<sup>17</sup> Calderón, **Ob, Cit.** Pág. 133

<sup>18</sup> **Ibid.** Pág. 82



La ley, ya que la misma es la que le otorga a los órganos de la administración pública, la esfera de las atribuciones, poderes o facultades; siempre está determinada por el derecho objetivo, no puede existir competencia sin una regla jurídica que la establezca.

Las potestades, facultades o poderes, significa los límites que el órgano tiene para poder actuar, la competencia es eso, una serie o conjunto de facultades que tiene el órgano administrativo, hay que recordar que la competencia se otorga al órgano, no al funcionario, este solo la ejerce a través de su voluntad.

El órgano administrativo: Es a quien está atribuida la competencia administrativa y que es un órgano que pertenece al Estado. Como ya se indicó la competencia, pertenece al órgano, solo los órganos administrativos pueden ejercer competencias.

e) Clases: Dentro de la doctrina existen muchas clasificaciones de la competencia administrativa y este en su caso se hará un análisis de las clasificaciones más importantes.

Para Cermesoni, la competencia la divide en: “En razón de la materia o contenido: es decir teniendo en cuenta que se refiere a determinados asuntos administrativos, cada órgano de la administración tienen atribuidas ciertas competencias las cuales debe ejercitar. Los órganos administrativos no ejercen competencias, sino se distribuyen las mismas dentro de los diversos órganos de la administración, en parte por razón de la división del trabajo.

- c) En razón del territorio: dentro del cual el órgano ejerce su competencia municipal, provincial, nacional, etc. Los órganos administrativos tienen dividida la competencia en razón del territorio en donde deben ejercitarla, por ejemplo, el Presidente de la República y los Ministros de Estado, ejercen su competencia en todo territorio nacional los gobernadores departamentales, en sus respectivos Departamentos. Los consejos regionales de desarrollo urbano y rural dentro de la respectiva región y las municipalidades, dentro de su respectivo municipio. En razón del tiempo: según que la competencia sea temporaria o permanente.
- d) Existen órganos administrativos que son creados para ejercer determinada competencia o cuando se reúnen ejercen determinada competencia, por ejemplo cuando dos municipalidades vecinas resuelven la prestación de determinado servicio público y lo hace conjuntamente; la que ejerce la mayoría de los órganos administrativos.
- e) En razón del grado: referida a que los órganos de la escala jerárquica se haya atribuido, o teniendo en cuenta como se haya distribuido en órganos diferentes de los órganos superiores; esto suele darse dentro de las municipales, cuando no se puede establecer a quien le corresponde ejercer la competencia administrativa, de los órganos subordinados y se da cuando existen competencias similares.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cermesoni. **Ob, Cit.** Pág. 22

Al igual que Cermesoni, Diez clasifica a la competencia administrativa de la siguiente forma: “a) jerárquica: b) objetiva. c) Territorial y d) temporal.”<sup>20</sup>

En Guatemala la competencia se encuentra dividida desde el punto de vista de la división que del territorio hace la Constitución Política de la República:

- a) Nacional;
- b) Departamental
- c) Regional
- d) Municipal.

La Nacional es la que se ejerce en todo el territorio de la República, por ejemplo el Presidente de la República, los Ministros de Estado, etc. La departamental que la jercen los Gobernadores Departamentales en los respectivos departamentos, así como los consejos departamentales de desarrollo urbano y rural, la regional que se ejerce a través de órganos como los consejos regionales de desarrollo urbano y rural, en la que la competencia se encuentra dada a determinado territorio que puede cubrir uno o varios departamentos y un sin número de municipios; la competencia municipal que corresponde al municipio. En la que su órgano es la municipalidad y su gobierno se ejerce a través del Concejo Municipal y su Alcalde Municipal.

La competencia administrativa puede ser definida, como la cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley le otorga a los órganos administrativos para poder actuar.

---

<sup>20</sup> **Ibid.** Pág. 36

Formas de organización de la administración pública: En la teoría del derecho administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa, siendo éstas:

- a) La desconcentración administrativa: Para el maestro Gabino Fraga, la desconcentración consiste en: “la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de los órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.”<sup>21</sup>
  
- b) Descentralización administrativa: En la descentralización administrativa a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son dependientes de los órganos centralizados aunque tienen una personería propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

Los órganos o entidades descentralizadas normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados como la municipalidad que se integra con el consejo municipal.

La Universidad de San Carlos de Guatemala que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario. Es de hacer notar que dentro de un órgano colegiado existe un órgano unipersonal como el Alcalde Municipal o el Rector Magnífico de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino, **Derecho administrativo**. Pág. 165



La descentralización implica la transferencia de competencia y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela de su parte.

- c) Centralización o concentración administrativa: manifiesta Dromí: “La centralización administrativa o administración directa, tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas, se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos, que se concentran en torno a un órgano central que absorbe órganos locales.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Dromí, José Roberto, **Introducción al derecho administrativo**. Pág. 432





## CAPÍTULO II

### 2. Control de la actividad administrativa del Estado

Este aparece como una figura jurídica, consistente en el control que ejerce el parlamento sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la invitación, citación o de la interpelación de ministros.

Este sistema se encuentra contemplado dentro de los países que adoptan el sistema parlamentario, controla los actos y las políticas administrativas de ministro o presidente del consejo de ministros y los ministros de estado. La interpelación es una figura típica del sistema parlamentario, donde este se encarga de nombrar al primer ministro y ministros de Estado.

En Guatemala los ministros de Estado son órganos de competencia administrativa, y eso lo convierte en un régimen semipresidencialista, y semiparlamentario. Esta figura jurídico-política la encontramos regulada en el artículo 166 de la Constitución política de la república de Guatemala.

En cuanto a la interpelación de Ministros se encuentran varias excepciones dentro de las que se pueden mencionar:

- Asuntos diplomáticos.
- Operaciones militares pendientes.

El procedimiento, contenido dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala de manera muy general es el siguiente:

- Cuando se ha de realizar la interpelación a ministros las preguntas deben de ser comunicadas con 48 horas de anticipación, y no se podrá limitar a los diputados el derecho de interpelar, o hacer las preguntas pertinentes.
- Cualquier diputado puede hacer preguntas adicionales a las pertinentes, siempre y cuando tengan relación con el asunto de la interpelación.
- Al estar planteada la interpelación de un ministro este no puede ausentarse del país, ni excusarse de responder.
- El principal efecto de la interpelación, es que si las respuestas de la interpelación no son satisfactorias, se puede derivar un voto de Falta de Confianza aprobada por la mayoría absoluta del congreso.
- Si se diere el Voto de falta de Confianza a un ministro de estado, presentara inmediatamente su renuncia.
- El presidente de la republica tiene la facultad de aceptar la renuncia del mismo interpelado.
- Se considerara también en Consejo de Ministros los actos censurables al ministro, y si el ministro no se presentara a la interpelación será censurado de su cargo.



- Si el ministro asiste al Congreso de la República después de oídas las explicaciones, se votara sobre la ratificación de la falta de confianza de donde se necesita el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de los diputados.
  
- En el caso de ratificar el Congreso de la República el voto de falta de confianza se tendrá por separado al ministro de su cargo de inmediato.
  
- El mismo caso y procedimiento se realiza cuando son varios los ministros interpelados.
  
- a) La citación: Esto significa, que los miembros de Estado y todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir al Congreso de la República, cuando este sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario, a efecto de aclarar algunas situaciones relacionadas con los negocios o con las competencias que ejercen los funcionarios o empleados públicos.

La concurrencia de los ministros de Estado y funcionarios públicos, es independiente de lo que se le denomina como la interpelación, pues en este caso los funcionarios públicos pueden asistir y participar con voz en toda discusión que corresponda a la materia de competencia de estos.

- b) Control administrativo: El control administrativo es aquel que se desarrolla dentro de la esfera de la administración pública, en este caso se pueden establecer dos supuestos en los que se puede dar el control administrativo, a saber.

- De oficio o Control jerárquico.
- A petición de parte.

## **2.1. Administración de control técnico, de oficio, a petición**

Es la encargada de que las tareas administrativas, se realicen de conformidad con las normas establecidas; se trata de órganos con independencia de funciones, dentro de estos órganos encontramos la Contraloría General de Cuentas, el Procurador de los Derechos Humanos, La Corte de Constitucionalidad y el Congreso de la República a través de la interpelación a los Ministros de Estado.

- a) Control interno: El que se realiza interinamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados; por ejemplo, el Ministro sobre sus Directores Generales. Este tipo de control se da normalmente en los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, el poder de revisión, el poder de revocatoria, etc.
- b) Control directo: El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

Recurso jerárquico; así también el recurso de reposición, el recurso de apelación, reconsideración, reclamo, etc.

Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma se encuentran regulados con distintos procedimientos.

c) El control judicial: Es el que se ejerce ante los tribunales de justicia, tal es el caso del recurso del contencioso administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.

En el derecho administrativo se encuentra la vía administrativa con lo medios de control directos o recursos administrativos; asimismo, vía judicial como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos el amparo y el recurso de contencioso administrativo. Hay que tomar en cuenta que para los dos casos, es necesario que se agote la vía administrativa, es decir que se planteen antes los recursos administrativos.

d) Control constitucional: Es el que ejerce la corte de constitucionalidad, para que la administración publique y otros órganos del Estado, no violen sus preceptos y garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza.

Hay que concebir a la Corte de Constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.

e) Control parlamentario: El que ejercita el Congreso de la República de Guatemala a través de la interpelación, a este control se le denomina también control parlamentario o juicio político o interpelación.



f) Control al respeto de los derechos humanos: Se realiza por una figura creada a través de la Constitución Política de la República de Guatemala y que recae en tres entes:

- La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República;
- El Procurador de los Derechos Humanos, nombrado por el Congreso de la República, pero quien en el desempeño de su función, goza de completa autonomía;
- y
- La Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH).

g) Control del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas: Por definición legal de Contraloría General de Cuentas, es una institución descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos y egresos públicos, de todo interés hacendarlo de los organismos del Estado, contratistas de obras públicas y de cualquier persona, que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. (Artículo 232 de la Constitución Política de la República).

## **2.2. Sistemas de control en justicia retenida y en justicia delegada**

a) Sistemas de control en justicia retenida: En la justicia retenida es a la inversa, existe un tribunal especial contencioso administrativo, adscrito al Organismo Judicial, como es el caso de Guatemala, en el que la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 221, señala las atribuciones que tiene el tribunal de lo

contencioso administrativo y le otorga atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración pública.

- b) Sistema de control en justicia delegada: Para el estudio de este tema es necesario remontarse a la época de la revolución francesa, en la cual se desarrolla la justicia delegada. Como lo explica el autor Penagos: “la revolución francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del rey fue privado de sus poderes judiciales por la ley del 27 de noviembre de 1790, que los transfiere al tribunal de casación. Posteriormente, la ley del 27 de abril de 1971 suprimió el consejo del rey, organiza en una forma embrionaria una especie de consejo de estado, el tribunal de conflictos y la corte de casación.”<sup>23</sup>

Según Jean Rivero, mencionado por Gustavo Penagos, “la Revolución Francesa se sintetiza en tres puntos:

- a) “En primer lugar una obra de destrucción, la casi totalidad de la administración del antiguo régimen desaparece. Es la ruptura, al menos en apariencia con el pasado. Solo subsisten los cuerpos administrativos especializados, en razón de su carácter técnico.
- b) La revolución ensaya edificar una administración racional, uniforme y coherente; de los diversos ensayos que suceden, el más importante la división territorial de Francia en departamentos y comunas.

---

<sup>23</sup> Penagos, Gustavo, **Curso de derecho administrativo**. Pág. 61

c) Cabe destacar principalmente como obra de la revolución francesa, la formulación de importantes principios de filosofía política, que serán la base de toda la elaboración posterior: La primacía de la ley; la separación de las autoridades administrativas y judiciales; el liberalismo político; la igualdad de los ciudadanos frente a la administración; el liberalismo económico.”<sup>24</sup>

En el año de 1872 se marca la autonomía de la jurisdicción contencioso administrativa, en que se otorgó el Consejo de Estado francés, en virtud de una ley, la facultad de administrar justicia en forma independiente y en nombre del pueblo francés, lo que ha sido llamado como justicia delegada.

El Consejo de Estado de Francia actualmente está integrado por el Vicepresidente, cinco presidentes de sección, Consejos de Estado en servicio ordinario, los consejeros de Estado en servicio Extraordinario, los Maitres de Requetes, es decir los Maestros de Demanda, Auditores; nominalmente actúan como presidente, el Primer Ministro de Francia.

Dentro de la administración pública de Francia, la justicia delegada significa la potestad que la ley otorgaba a la propia administración para que impartiera justicia a nombre del pueblo francés, a través de un tribunal administrativo, que conocía las controversias derivadas de los conflictos administrativos que se dan dentro de la administración pública y los particulares.

---

<sup>24</sup> **Ibid.** Pág. 65

### **2.3. Control al respeto de los derechos humanos**

El concepto que se ha propagado como universal ha sido el del modelo de los derechos humanos, mucho más en los últimos 50 años, tiempo durante el cual ha estado vigente la Declaración Universal de dichos principios en varios países latinoamericanos.

Sin embargo, se ha tenido una relación singular con dicho paradigma. Aunque muchas veces se ha sido protagonista y pocas veces se ha difundido su defensa y promoción, otras veces la vigencia de dichos principios ha sido vedada por el Estado; el disfrute y participación en los derechos cívicos y políticos no ha sido garantizado en su totalidad, ya que éstos han permanecido en el ámbito público; por otro lado, y lo más lamentable aún, ha sido que los derechos individuales y más elementales tales como la dignidad.

Latinoamérica procede de una historia milenaria y con diversas riquezas producto del mestizaje de diversas culturas. Muchas circunstancias se han vivido en el desarrollo de su historia; Guatemala es una de dichas sociedades latinoamericanas, sin embargo, en los últimos cincuenta años ha vivido circunstancias especialmente difíciles en donde contó con un conflicto armado interno que mantuvo enfrentados a hermanos contra hermanos, en donde toda la población de una u otra manera se vio afectada y contará con secuelas de esa violencia durante algunas generaciones.

La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala, es un apoyo para las funciones del Procurador. Esta comisión, según lo establece la Constitución de la república en el Artículo 273, es designada por el Congreso de la



república y está integrada por un diputado de cada partido político representando en el correspondiente periodo. Esta comisión tiene atribución constitucional de proponer al pleno del congreso la terna de la cual deberá escogerse al magistrado de conciencia.

El concepto de Procurador de los Derechos Humanos se establece en el Artículo 274 de la Constitución guatemalteca, en el cual se enmarca la claridad al crear al defensor del pueblo, pero adaptado a la idiosincrasia guatemalteca y a las consecuencias del enfrentamiento armado que dejó saldos negativos.

En cuanto a la ley del Procurador de los Derechos Humanos y la comisión de derechos humano del Congreso de la república, decreto Ley 32-87 de mayo de 1987, establece en el Artículo 8 que "Para la defensa de los derechos humanos los Tratados y Convenciones Internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Además, la constitución en el Artículo 46 contiene el principio de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptadas y ratificados por Guatemala tienen preeminencias sobre el derecho interno... "

De los requisitos de la persona idónea y sea elegida como Procurador de los Derechos Humanos debe reunir las mismas calidades que se requieren para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas prerrogativas e inmunidades de los diputados al Congreso.

Entre esas calidades está ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser abogado colegiado.

Además, ser mayor de 40 años y haber desempeñado un periodo completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los Tribunales Colegiados que tengan la misma calidad o haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años.

El Procurador de los Derechos Humanos es electo por el pleno del Congreso de la República por un periodo improrrogable de cinco años. Para ser elegida debe obtener como mínimo dos tercios del total de votos en una sesión especialmente convocada para el efecto, dentro de una terna de candidatos propuesta por la Comisión de Derechos Humanos.

El Artículo 275 de la Constitución de la República de Guatemala, asigna al Procurador la facultad de supervisar la administración, mediante seis atribuciones que son:

- a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos.
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas.
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los derechos humanos.
- d) Recomendar privada ó públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado.
- e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos Institucionales.
- f) Promover acciones o recursos judiciales o administrativos en los casos que sea procedente y las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley.

Además, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y el Procurador de los Derechos Humanos le fija otras atribuciones relacionadas con programas de promoción y enseñanza de derechos humanos, con especial énfasis en investigaciones, campañas de divulgación y publicaciones; relación con instituciones orientadas a la misma actividad; participación en eventos internacionales; divulgación del informe anual, elaboración del presupuesto y funciones administrativas internas.

También el Procurador de los Derechos Humanos cuenta con el apoyo de los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, asociaciones en asuntos de su interés y toda la ciudadanía.

Asimismo, el señalamiento de hechos contrarios al marco protector de los derechos humanos, las denuncias de violación a esos derechos fundamentales, que corresponden a esas instituciones y personas, relaciona íntimamente con la función de proceso, investigación y resolución de las mismas que corresponde al Procurador. En contraparte, el respeto a las decisiones del Magistrado de Conciencia por parte de las autoridades, es indispensable para que la Procuraduría se fortalezca y sea eficaz.

Es necesario referirse a algunas incomprensiones que se producen en el trabajo que realiza la institución. Quizá debido al entusiasmo de los constituyentes cuando fue creada la figura, hizo que se otorgan amplia competencia al Procurador y ello ha generado que en varias ocasiones haya conflictos en la calificación de los casos y en la determinación de las competencias, fundamentalmente por el período histórico en que la Procuraduría nace y se ha desarrollado. Está sujeta a múltiples presiones de diverso



y contradictorio signo, y en algunas oportunidades es objeto de incomprensiones por parte de los actores de las acciones entre la Administración pública y el administrado, o entre quien ejerce el poder público y el ciudadano agobiado por la indefensión, en un país estructurado en forma asimétrica, desigualdad y fundamentalmente injusto, con una administración pública poco profesional e ineficiente.

Por ello es necesaria una explicación reiterada y extensiva sobre la filosofía de la Procuraduría, como una Magistratura de Conciencia, de persuasión y de influencia, cuyas resoluciones, tal como en una oportunidad apuntó la Corte de Constitucionalidad, sólo tiene "la autoridad que les otorga el prestigio de su emisor y la sabiduría y moderación de sus decisiones".

Hay que recalcar que la figura del Procurador de los Derechos Humanos, del Ombudsman, tiene una legitimación esencial en el sistema democrático y desempeña un papel en los procesos de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, tal como el que desde hace casi 13 años recorre nuestro país.

Por otra parte, el control de la actividad gubernamental y de los órganos de poder de defensa de los derechos de los habitantes, es una culminación necesaria para el estado de Derecho y el fortalecimiento de las nuevas instituciones.

El Procurador de los Derechos Humanos debe resolver sobre situaciones concretas, sobre hechos reales, por lo general conflictivos, y ello hace que sus competencias sean altamente participativas. Por ello es que el Magistrado de Conciencia está en



permanente contacto con los problemas reales que abaten a la sociedad y que se conjugan con las aspiraciones, las necesidades y conflictos.

La capacidad de influencia de las resoluciones o señalamientos emitidos por el Ombudsman son de gran trascendencia y aunque debe actuar con evidente firmeza, también debe predominar la prudencia, dada su legitimidad democrática.

No obstante es importante el papel que desempeña el Procurador de los Derechos Humanos en el fortalecimiento del sistema democrático, hay que recordar que sólo es un órgano de control, un luchador de defensa de los habitantes que hace todo su esfuerzo para que se cumpla lo que está estipulado en la Constitución Política de la República y en los documentos internacionales, especialmente los derechos de libertad, igualdad, solidaridad y justicia social, para que se hagan una realidad.

El trabajo independiente y respetuoso, pero no subordinado, que ha tenido la institución con sus diferentes titulares, ha hecho que la Procuraduría de los Derechos Humanos haga sentir su presencia y que sea reconocida, nacional e internacionalmente, como una institución con legitimidad. La credibilidad es algo que se ganó incluso desde antes de comenzar a funcionar y que cada uno de quienes han fungido como Procuradores han sabido mantener, no obstante que se han enfrentado, prácticamente todos, a un torbellino por la falta de comprensión de algunas de las autoridades de Gobierno a las que ha señalado.

## CAPÍTULO III

### 3. Ley de Servicio Civil

#### 3.1. Antecedentes

En Guatemala, anteriormente a la Constitución Política de 1945 la relación laboral del Estado con los servidores públicos se encontraba regulada por disposiciones contenidas en distintas leyes, sin que las mismas fueren recopiladas en forma coherente y con la sistemática necesaria, lo que a la postre generaba confusión y dificultad en su aplicación, teniendo resultados negativos en virtud que los servidores públicos desempeñaban sus cargos en forma empírica y casuística sin ninguna normación técnica ni marco de legalidad definido, por aparte, la época postrevolucionaria, en muchos casos mando regular las relaciones del Estado con los servidores públicos al amparo de leyes comunes.

El antecedente inmediato de la institucionalización del servicio civil en Guatemala, lo encontramos en el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Decreto presidencial numero 584 de fecha 29 de febrero de 1956, que contenía un conjunto de normas sustantivas, pero que adolecía de insuficiencia para regular en su totalidad, un sistema técnico de administración de personal en el sector publico.

Posteriormente en el Artículo 120 de la Constitución Política de 1965 se estableció que:



“La Ley de Servicio Civil establecerá un sistema técnico, armónico, eficiente y dinámico de la administración pública; su aplicación se hará en forma progresiva. Esta ley no comprenderá a las entidades, dependencias o ramos del Estado que por la naturaleza de sus funciones deban sujetarse a un régimen especial.” Asimismo dicho cuerpo constitucional en el Artículo dos del título décimo, referente a las disposiciones transitorias y finales ordena que en un plazo de dos años debía emitirse la Ley de Servicio Civil y fue por Decreto 1748 del Congreso de la República que se promulgo dicha ley, la que se encuentra en vigencia desde el uno de enero de 1969.

A partir de la vigencia de esta ley puede afirmarse, que en Guatemala, viene implementándose progresivamente un sistema técnico de administración de personal en sus áreas esenciales, dentro de los principios y estructura orgánica que la misma establece, y con el propósito de garantizar la eficiencia y eficacia de la función pública y con ello también la estabilidad y dignificación del servidor público.

Esta ley estableció como órganos ejecutores a dos entidades especializadas, una de ellas con dependencia directa de la presidencia de la república, toda vez que en este sistema, el Presidente de la República es la máxima autoridad; y la otra de naturaleza colegiada, cuya función esencial es el conocimiento y resolución de controversias surgidas entre el Estado y los servidores públicos y que sean de carácter laboral; ellas son la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Junta Nacional de Servicio Civil respectivamente, instituciones que analizare a detalle más adelante dentro del presente capítulo.



Es importante establecer que la Ley de Servicio Civil es de orden público en virtud que los sujetos de la relación funcional no pueden regir dicho vinculo laboral en forma distinta de cómo la ley lo regula, siendo nulo toda contratación o acuerdo en contra de la ley; siendo las disposiciones de la comentada ley de observancia general.

El objetivo primordial de la Ley de Servicio Civil, es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio, asegurar a los servidores justicia y estímulo en el desempeño de sus labores y establecer las normas que regulen la aplicación de un sistema de administración de personal.

Otro aspecto de importancia para destacar lo constituyen los principios que informan la Ley de Servicio Civil, en virtud de que ellos se erigen como directrices que nos permiten realizar una correcta interpretación y por ende una correcta aplicación de la misma, los cuales son los siguientes:

- Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deberán otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.
- Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social, o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico

no es inconveniente para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.

- El sistema nacional de servicio civil debe fomentar la eficiencia de la administración pública y dar garantía a sus servidores públicos para el ejercicio y defensa de sus derechos.
- Los puestos de la administración pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición deben ser señalados por la ley.
- A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia, y antigüedad, corresponderá igual salario, en consecuencia, los cargos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidades y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.
- Los trabajadores de la administración pública, deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar



sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.

Por todo lo anterior analizado procedo a señalar en cuanto a la Ley de Servicio Civil la siguiente:

### **3.2. Definición**

Disposición ordinaria, de orden público, que tiene como objetivo regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio, asegurar a los servidores justicia y estímulo en el desempeño de sus labores, regulando la forma de aplicación de un sistema de administración de personal.

- a) Organización del servicio civil
- b) Junta nacional de servicio civil

Se integra con tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente de la República, para un período de tres años, quienes solo pueden ser removidos de sus cargos por las causas y en la forma prevista en la ley.

Las resoluciones son adoptadas por mayoría de votos de sus miembros, y tienen carácter de definitivas, lo que implica que ya no son recurribles dentro del ámbito de la administración.



La junta Nacional de servicio civil tiene como deberes y obligaciones los siguientes:

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



a) Oficina nacional de servicio civil: Es una dependencia de la Presidencia de la República y es el ente encargado de administrar el recurso humano que se encuentra al servicio de la administración pública en Guatemala; como tal le corresponde planificar, organizar y dirigir las actividades técnico-administrativas que los sistemas correspondientes demandan, siendo éstos: clasificación de puestos, administración de salarios, reclutamiento y selección de personal, nombramientos de personal y desarrollo de personal. También tiene a su cargo la administración del régimen de clases pasivas civiles del Estado.

Como institución la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene como objetivos los siguientes:

- Garantizar la eficiencia de la administración pública, para alcanzar los niveles de excelencia en la administración de los recursos humanos;
- Garantizar a los ciudadanos guatemaltecos, sin discriminación alguna, el derecho a optar a cargos públicos, atendiendo a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez;
- Agrupar en clases de puestos, que tiene responsabilidades iguales o sustancialmente iguales, con el propósito de denominarlos con un mismo título, asignándoles igual salario y consecuentemente hacerlos objeto de tratamiento en las acciones de personal;
- Garantizar a los servidores públicos la estabilidad en sus puestos, a menos que incurran en causas de despido debidamente justificadas;
- Otorgar a los servidores públicos justas prestaciones económicas;

- Otorgar a los servidores públicos y a sus familiares, garantías al momento de su retiro, para tener una vida decorosa, o a su fallecimiento, brindar seguridad a sus beneficiarios.”<sup>25</sup>

Para poder alcanzar los objetivos que anteriormente he apuntado, la Oficina Nacional de Servicio Civil desarrolla una serie de funciones, las cuales son las siguientes:

- Asesorar y orientar a los servidores públicos que laboran en el área de administración de recursos humanos al servicio del Estado; y la de divulgar el régimen de servicio civil a todos los servidores públicos de la república.
- Administrar y ejecutar políticas de administración de personal que emanen de la Presidencia de la República, estableciendo la normatividad y supervisión respectiva;
- Mantener y administrar el sistema de servicio civil, enmarcándose en la centralización normativa y desconcentración operativa hacia las unidades de recursos humanos de la administración pública;
- Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano que labora en la administración pública;
- Administrar el plan de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo;

---

<sup>25</sup> Oficina Nacional de Servicio Civil. **Manual de organización del sector público**. Págs. 227 y 228.



- Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando técnicas evaluativas que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan a puestos en la administración pública;
- Asesorar a diferentes dependencias del Estado, con el objeto de dar solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en las mismas, a requerimiento de sus autoridades por instrucciones del Ejecutivo;
- Administrar el régimen de clases pasivas del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro, o de sus beneficiarios conforme a la ley.

La Oficina Nacional de Servicio Civil se integra por:

- a) Director de servicio civil: Organiza, dirige y coordina las actividades técnicas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Propone al Presidente de la República, la política administrativa y salarial del sector público. Aprueba los planes de clasificación de puestos y administración de salarios del gobierno central y sus entidades descentralizadas.

Vela por la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil y demás disposiciones legales referidas en la administración de personal. Nombra y remueve al personal de la Oficina. Participa en todas las actividades del programa de reorganización administrativa del gobierno.

Realiza las demás funciones que le asignen la ley y el Presidente de la República.

El Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil es miembro titular del de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Administración Pública.<sup>26</sup>

b) Subdirector de servicio civil: 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 y lo sustituye en casos de licencia, enfermedad y ausencia temporal.

Auxilia al Director en la coordinación, dirección y administración de las actividades técnicas y administrativas que competen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Tanto el director como el subdirector de servicio civil, son nombrados por el Presidente de la República, quienes únicamente pueden ser removidos de sus cargos por las causas y procedimientos que establece la Ley de Servicio Civil.

Pero la Oficina Nacional de Servicio Civil como toda institución del Estado, se encuentra organizada por unidades, que coadyuvan con el director y subdirector para el cumplimiento de los fines de la institución, por lo que dichas unidades son la siguientes:

- De auditoría interna;
- De administración financiera;
- Desarrollo institucional;
- Administración interna;

---

<sup>26</sup> **Ibíd.** Pág. 229

- Administración de puestos, remuneraciones y auditorías administrativas;
- Normas y selección de recursos humanos;
- Registros y verificación de acciones de recursos humanos;
- Asuntos jurídico-laborales, y;
- Previsión civil.

### **3.3. Derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos**

El contrato de trabajo es sinalagmático y consensual, ello hace surgir para las partes contratantes, derechos y obligaciones recíprocos, los cuales se encuentran establecidos en la ley como un mínimo, pero pueden las partes derivado de los acuerdos a los que arriben, hacer surgir otros derechos y obligaciones no contemplados en la ley, por lo que a continuación apuntaré los que se ubican en nuestra legislación, en virtud que los segundos surgen derivado de cada negociación en particular:

- a) Derechos: Estos por ser facultades conferidas a los servidores públicos, generalmente tienen como contraprestación una obligación del patrono, estos se encuentran de manera expresa en la ley o en el contrato de trabajo, por lo que procedo a apuntar los establecidos únicamente en nuestra legislación:
- A no ser removidos de sus puestos a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en la Ley de Servicio Civil;
  - A gozar de un período anual de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles, después de cada año de servicios continuos;



- A gozar de treinta días como período de vacaciones, los servidores públicos expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales;
- A licencias con o sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras;
- A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios;
- A recibir en la primera quincena del mes de diciembre de cada año un aguinaldo, en efectivo;
- A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado directo o indirecto, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzaron un año, la parte proporcional al tiempo trabajado.

Su importe se debe calcular conforme al promedio de los sueldos devengados durante los últimos 6 meses a partir de la fecha de supresión del puesto. Este derecho en ningún caso excederá de diez sueldos.

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

- A 30 días de descanso forzoso antes del parto y cuarenta y cinco días después, con goce de salario. En cuanto al período post-natal, me parece oportuno mencionar, que a criterio personal, sostengo que se mantiene en cuarenta y cinco días, y no ha aumentado en cincuenta y cuatro días, que es como el Código de Trabajo lo establece actualmente; ello en virtud de lo que establecen los Artículos dos segundo párrafo, y 191 de dicho Código; puesto que en los referidos preceptos se establece que no quedan sujetas a las disposiciones del Código de Trabajo, las personas jurídicas de derecho público y que las relaciones de carácter laboral que surjan entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores se rigen exclusivamente por las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores del Estado, habiendo sido derogado este último por la actual Ley de Servicio Civil.
- A asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales; en éste se encuentra implícito el derecho a la libre sindicalización;
- De huelga, el cual debe ser ejercitado de conformidad con la ley de la materia, y en ningún caso debe afectarse la atención de los servicios públicos esenciales.
- Es importante destacar que, este derecho, les es reconocido a los servidores públicos en el Artículo 116 de la Constitución Política de la República, derogando parcialmente, de forma tácita al Artículo 63 de la Ley de Servicio Civil, ya que en

dicho precepto normativo se prohibía expresamente la huelga de los servidores públicos;

- Al pago de los servicios funerarios en caso de muerte del servidor público; y a que reciban sus hijos menores de edad o con impedimento físico, su cónyuge y los padres que dependían de él, a recibir en total una suma equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos o discontinuos. Este derecho en ningún caso excederá de cinco meses;
  
  - A un día de descanso remunerado después de una jornada semanal ordinaria de trabajo o de cada seis días consecutivos;
- b) Obligaciones: La obligación principal del servidor público, durante la relación funcional, es la prestación del servicio; pero ello implica que se observen una serie de formas de prestación del mismo, que están establecidas en la ley, y son:
- Jurar, acatar y defender la Constitución Política de la República;
  - Cumplir y velar por que se cumpla la Ley de Servicio Civil y sus reglamentos;
  - Acatar las órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, de conformidad con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que queden exentos de las responsabilidad que les corresponde por las acciones de sus subordinados.

- Guardar discreción, aún después de haber cesado en el ejercicio de sus cargos, en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes, reglamentos, instrucciones personales, se requiera reserva; Es tal la importancia de este aspecto que, en el Artículo 76 numeral 5 de la Ley de Servicio Civil se contempla su infracción como una causa justa para despedir al servidor público que la cometa, y además este tipo de conducta hace incurrir al servidor público en responsabilidad penal, debido a lo que establece el Artículo 422 del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, en el cual se establece una sanción de un mil a diez mil quetzales al infractor;
- Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la administración pública.

En cuanto a este aspecto creo que es incorrecta la forma de cómo está regulado por el numeral 6 del Artículo 64 de la Ley de Servicio Civil, porque es de contenido subjetivo, debió establecerse de forma más concreta que actos afectan el prestigio de la administración pública, el problema que presenta es, que ante un mismo hecho, se podrá tener distintas apreciaciones del mismo;

- Asistir con puntualidad a sus labores;
- Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones;
- Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la administración pública en general;

- Atender los requerimientos y presentar los documentos e informaciones que la Junta o la Oficina Nacional de Servicio Civil les solicite.
- c) Prohibiciones: Estas por su naturaleza, están establecidas de manera expresa en el ordenamiento jurídico, y tienen por objeto evitar que los servidores públicos puedan asumir conductas que produzcan desorden en la institución en la cual laboran; en ese sentido su fin es que prevalezca el orden y la paz laboral, por ello no les es permitido a los servidores públicos:
- Hacer discriminaciones por motivo de orden político, social, religioso, racial o de sexo, que perjudiquen o favorezcan a los servidores públicos o aspirantes a ingresar al servicio civil. Es pertinente apuntar que infringir la prohibición anterior genera para el infractor no solo responsabilidad administrativa, sino también penal de conformidad con lo establecido en el Artículo 202 bis del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, cuya sanción es de uno a tres años de prisión y multa de dos mil quinientos a quince mil quetzales;
  - Ningún funcionario ni empleado debe usar su autoridad oficial para obligar o permitir que se obligue a sus subalternos a dedicarse a actividades políticas dentro o fuera de su función como servidores públicos, ni a hacer cualquiera otra actividad a favor o en contra de partido político alguno; ello es así porque de conformidad con la Constitución Política de la República en el Artículo 107, los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna;



- Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de los particulares y solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de los particulares, con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones, Esta prohibición reviste también un carácter penal en virtud que es subsumible la conducta descrita anteriormente, en la del tipo penal establecido en el Artículo 439 del Código Penal, la cual se refiere al cohecho pasivo;
  
- Ejecutar cualesquiera de los actos descritos en la prohibición anterior, con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga;
  
- Solicitar o recoger, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo las excepciones muy calificadas que establezcan los reglamentos;
  
- Ejercer actividades o hacer propaganda de índole política durante y en el lugar de trabajo;
  
- Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para atender sus gestiones, favoreciéndoles o discriminándolos;

- Ninguna persona podrá desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en los centros docentes, o instituciones asistenciales y siempre que los horarios sean compatibles;
- Autorizar o efectuar pago alguno por servicios personales a ninguna persona del servicio por oposición, cuyo nombramiento no haya sido certificado por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

### **3.4. Régimen disciplinario**

Tiene como objetivo garantizar la disciplina de los servidores públicos, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas establecidas en la Ley de Servicio Civil, y demás faltas en que se incurra durante la prestación del servicio, las clases de sanciones que se aplican en el ámbito del servicio civil son las siguientes:

- Amonestación verbal, que se aplicará por faltas leves, corresponde imponerla al encargado o jefe de la unidad, sección o departamento, en forma privada y de ella debe dejarse constancia escrita para que pase a formar parte del expediente del servidor;
- Amonestación escrita, que se impondrá cuando el servidor haya merecido durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales o cuando el servidor haya incurrido en una falta considerada de mediana trascendencia que no merezca



- una suspensión de trabajo sin goce de sueldo, procede a imponerla el encargado o jefe de la unidad, sección o departamento y de ella debe dejarse constancia escrita para que pase a formar parte del expediente del servidor;
- Suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta por un máximo de treinta días en un año calendario, cuando la falta cometida sea de cierta gravedad pero que no esté contenida dentro de las causas que dan lugar al despido; en este caso deberá oírse previamente al interesado. Esta también procede por detención o prisión provisional, durante todo el tiempo que una u otra se mantenga. Es atribución de la máxima autoridad de la dependencia, imponerla al servidor infractor.

### **3.5. Régimen de despido**

La terminación de la relación funcional en virtud de despido, para los puestos por oposición y sin oposición solo puede tener lugar, si tiene como fundamento una justa causa para el mismo, de lo cual ha sido ya tratado en el capítulo dos del presente trabajo de tesis, por lo que me referiré a lo allí expuesto. En el presente apartado abordaré, el procedimiento que debe seguirse, para la remoción de un servidor público.

El despido debe ser impuesto por la autoridad nominadora, debiendo el encargado o jefe de la unidad, sección o departamento al advertir que por parte del servidor público se ha incurrido en uno de los supuestos contenidos en el Artículo 76 de la Ley de Servicio Civil, suscribir un acta administrativa, e informar, por escrito, a la unidad de recursos humanos o de personal acerca de la falta cometida, adjuntando certificación



de la mencionada acta, para que se proceda a la formulación de cargos y a concederle audiencia al servidor público por un plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación, para que presente sus justificaciones y aporte las pruebas pertinentes. Vencido el plazo anterior, el jefe de la unidad de recursos humanos o de personal, con las justificaciones o sin ellas, remitirá el expediente adjuntando informe de lo actuado, a la autoridad nominadora, para que ésta resuelva si procede o no el despido.

Si la autoridad nominadora considera que las justificaciones y las pruebas presentadas no son suficientes para desvanecer los cargos formulados, tiene la facultad para despedir al servidor público, para lo cual emitirá acuerdo de destitución, en el cual expresara la o las causas legales que la motivan y una relación de los hechos en que se funda el despido, notificando al servidor público la destitución, una vez realizada la notificación el servidor, cesará inmediatamente en sus funciones y el jefe de la unidad de recursos humanos o de personal suscribirá el acta de entrega del puesto y deberá enviar tres copias del acuerdo de destitución y un aviso de entrega del puesto o cargo por medio de formulario oficial de movimiento de personal a la Oficina Nacional de Servicio Civil, para su análisis, registro y posterior envío a la dirección de contabilidad del Estado para la exclusión en la nómina de pago respectiva y archivo.

### **3.6. Recursos e impugnaciones de las resoluciones**

Según se establece en la Ley de Servicio Civil, en el Artículo 19 numeral sexto, la Junta Nacional de Servicio Civil tiene como deber y atribución, investigar y resolver

administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, sobre las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la referida ley, en las materias de: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías, y destituciones.

Manuel Osorio define al “recurso administrativo, de la siguiente manera: “Denomínese así a cada uno de los que los particulares pueden interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios órganos de la administración pública.”<sup>27</sup>

Por su parte el licenciado Hugo Haroldo Calderón, afirma que los recursos administrativos constituyen un medio que los particulares tienen para defenderse de los actos y resoluciones abusivas, que les perjudican en sus derechos y que emanan del órgano de la administración.”<sup>28</sup>

Para la interposición del recurso de apelación en materia de servicio civil se deben observar tres presupuestos los cuales son:

- Que la resolución administrativa sea impugnada. En la Ley de Servicio Civil se establece expresamente cuales son los casos de procedencia del recurso comentado, y se refiere a las resoluciones que se relacionen con: reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías, y destituciones. Cualesquiera otros casos no

---

<sup>27</sup> Osorio, Manuel. **Ob. Cit;** pág. 644.

<sup>28</sup> Calderón M. Hugo Haroldo. **Ob. Cit. Pág.** 94.



contemplados en los anteriores son inimpugnables, al menos en la vía administrativa.

- Que el recurso se interponga contra una resolución ilegal o que viole la ley en alguna forma. Este presupuesto tiene connotación subjetiva, puesto que interponente del recurso, puede estimar que la resolución es violatoria de algún derecho del que él es titular, pero corresponderá a la Junta Nacional de Servicio Civil, determinar si es así o no, pero independientemente de ello, la motivación del recurso deber ser la violación de un derecho o la infracción de la ley por el contenido de la resolución, sería improcedente el recurso cuando se hace en base a que la resolución impugnada es únicamente desfavorable.
  
- Que el recurso sea interpuesto por quien tenga interés o por quien lo represente legalmente. Este aspecto se refiere a que el recurso puede ser interpuesto por el titular del derecho que se encuentra en discusión o por el que lo represente de conformidad con la ley.

Habiendo observado los presupuestos anteriores la interposición del recurso se hace de forma escrita, dentro de los tres días siguientes al de la notificación que se apela, ante el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, quién dará cuenta inmediatamente a la Junta Nacional de Servicio Civil, la cual deberá resolver en un plazo improrrogable de treinta días a partir de la recepción de las actuaciones.

Si la Junta no hubiere proferido la respectiva resolución en tal plazo, únicamente para los casos de despido, se tendrá por agotada la vía administrativa, y por resuelta

negativamente la petición, a efecto de que los apelantes puedan acudir ante una Sala de Trabajo y Previsión Social a promover juicio ordinario en única instancia.

Es importante resaltar en cuanto al silencio administrativo, que tiene lugar únicamente en el caso de despido y no es aplicable a otro tipo de reclamaciones que se hagan a través del recurso de apelación comentado.

### **3.7. El servicio público**

La administración pública tiene como fin principal, la satisfacción de las necesidades sociales, lo cual puede lograr a través de una buena y ordenada prestación de los servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos se hace posible debido a las contribuciones tributarias que los contribuyentes hacen efectivas al Estado, y con ello se logra la construcción de hospitales, escuelas, energía eléctrica, agua potable, etcétera.

En otros casos, el Estado recibe ayuda de los particulares para satisfacer las necesidades de la población, unas veces sin ánimo de lucro, ejemplo de ello son las entidades de beneficencia o los bomberos voluntarios; otras veces, a través de la obtención por los particulares de concesiones para la prestación de servicios públicos, en las cuales éstos obtienen un lucro no excesivo, debido al cobro moderado de tarifas.

Los servicios públicos presentan las siguientes características:

- Continuidad, puesto que deben prestarse sin interrupción y cualquier suspensión que no esté justificada está prohibida por la ley;
- Regularidad, porque deben prestarse de manera eficiente y según la demanda de la población, de acuerdo a los reglamentos que lo regulan, los cuales pueden modificarse constantemente para adecuarlos a la realidad social;
- Generalidad, debido a que debe abarcarse todo el territorio del Estado en condiciones de igualdad, comodidad y uniformidad para todos los habitantes, sin discriminación, sin desviarlos a los intereses personales de los encargados de prestarlos, deben ser pues, accesibles para toda la población;
- Obligatoriedad, ello porque es el Estado quien tiene que prestar los servicios públicos.

Doctrinariamente para un estudio sistematizado de los servicios públicos, se les ha clasificado de la siguiente manera;

- a) Por el ente que los presta: Directos, cuando los organiza y mantiene el Estado por medio de sus dependencias y entidades. Indirectos, cuando son prestados por los particulares a través de autorizaciones y concesiones, con tarifas controladas por el Estado.



- b) Por su importancia: Esenciales, porque son necesarios para vivir, no pueden dejar de prestarse como el agua potable o la energía eléctrica. La legislación guatemalteca contempla esta clase de servicios públicos en el Artículo 4 literal d. de la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, Decreto 71-86 del Congreso de la República. No esenciales o discrecionales, son los que pueden prestarse o no, puesto que no afectan en ningún modo las necesidades básicas de la población, ejemplo de ello sería el transporte de lujo.
- c) Por su continuidad: Permanentes, porque su prestación no puede interrumpirse en todo el año, por ejemplo hospitales, agua potable. No permanentes, porque su prestación es accidental o de emergencia, y tiene lugar por disturbios sociales o desastres naturales, puede citarse en este caso a los albergues. El servicio público se constituye entonces como el conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población por mandato constitucional, a cambio del pago de tributos.



## CAPÍTULO IV

### 4. Modernización del servicio civil

El presente análisis tiene el propósito de hacer aportaciones y sugerencias en relación al servicio de profesionalización dentro de la carrera de la administración pública, con enfoque a los requisitos que deben cumplirse para su cabal implementación. Para ello, se hace una explicación general tanto de las características del citado servicio, como de las acciones necesarias con el fin de lograr que se constituya en un sistema fundamental para la buena gestión pública estatal

Todo ello en base a lo planteado en un Programa de Profesionalización y Competitividad que debe desarrollar el empleado público.

Esto es considerando, por una parte, que el tema ha sido y es motivo de expectativas de diversos tipos entre los servidores públicos, principalmente en quienes tienen muchos años laborando para el Estado, y por otra, que la profesionalización es un compromiso y que por ello es un lineamiento de la vertiente obligatoria para la administración pública estatal.

La administración de personal o de recursos humanos, es una rama de la ciencia de la administración y que por lo tanto se rige por principios, normas, técnicas y procedimientos que han sido estudiados y perfeccionados por dicha ciencia, la misma en virtud de su importancia para el Estado, también es objeto de estudio y regulación

del derecho administrativo, ello en un sentido amplio y no referido exclusivamente a la actividad del organismo Ejecutivo a que tradicionalmente ha sido atribuida, debido a que aplica también, para los otros organismos de Estado, instituciones autónomas y descentralizadas, en virtud de lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 170 literal b), 210 y 262.

En ese sentido, la administración de personal como parte la ciencia de la administración guarda, estrecha relación con el derecho administrativo y el derecho laboral, lo que ha llevado a que los estudiosos del derecho administrativo al crear sus obras en relación al mismo, incluyan en sus trabajos temáticos el servicio civil como parte del derecho administrativo y de igual manera en el ámbito del derecho laboral.

En tal virtud que el Estado en su calidad de persona jurídica, para poder alcanzar el bien común necesita desarrollar toda una serie de actividades, planes, programas, proyectos, etcétera, lo cual realiza a través de personas individuales, con las cuales se relaciona a través de un vinculo de naturaleza laboral, lo que crea deberes y derechos. En tal sentido, tanto para Estado en calidad de patrono como para los servidores públicos que desarrollan una actividad material o intelectual, bajo dependencia continuada, todo ello a cambio de una retribución.

#### 4.1. Definición de servicio civil

Guillermo Cabanellas define al servicio civil como: "En términos amplios administrativos toda actividad pública que no sea la militar."<sup>29</sup>

La orientación en cuanto a la nominación de servicio civil me parece que esta en función de ser diferenciada de la actividad castrense, debido a que estos últimos se rigen en sus relaciones con el Estado por disposiciones especiales, ello en consonancia con lo que establece el Artículo 94 de la Ley de Servicio Civil el cual regula que a los miembros del Ejército de Guatemala y a las personas que perciban sueldos o salarios del ramo de la Defensa Nacional, no les es aplicable la mencionada ley.

Es el vínculo jurídico que une al Estado con sus funcionarios civiles, desde que toman posesión en el cargo por virtud de elección, nombramiento o contrato, hasta la entrega del mismo; que obliga al Estado a pagar las retribuciones correspondientes a cambio del trabajo material o intelectual de los trabajadores, de conformidad con normas legales especiales que integran el régimen de servicio civil del Estado.

A. Características: Las peculiaridades con que se manifiesta el servicio civil y que lo hacen distinguible entre cualquier otra institución de la doctrina son las que a continuación procedo a apuntar:

a) Es un acto administrativo de nombramiento o investidura.

---

<sup>29</sup> Cabanellas Guillermo, **Ob. Cit**; tomo VI. Pág. 131.

- b) Concorre la voluntad del Estado que decide el nombramiento y la voluntad del particular que acepta el cargo.
- c) La relación funcional genera efectos jurídicos entre el Estado y el particular nombrado (derechos y obligaciones).
- d) Todos los derechos y obligaciones se encuentran previamente establecidos en la ley, y su finalidad es el bien común a través del servicio público.

B. Elementos: Las partes que integran el servicio civil son las siguientes:

- a) Vínculo jurídico: Es la relación jurídica que debe existir entre el Estado y sus trabajadores.
- b) Estado: Es la organización política de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines.
- c) Funcionario público: Es la persona que ocupa un puesto en la administración pública.
- d) Elección, nombramiento o contrato: Son formas de ingreso al Servicio Civil a efecto de desempeñar una actividad material o intelectual a favor del Estado a cambio de una retribución.
- e) Retribución o salario: Es la remuneración que el Estado paga al trabajador como contraprestación por la actividad que este realiza en beneficio de aquél.
- f) Normas legales o jurídicas: Son las leyes a las cuales debe estar sujeto el trabajador del Estado o servidor público. En Guatemala las relaciones del Estado y sus entidades centralizadas con sus trabajadores, se rigen por la Ley de Servicio Civil,



con excepción de aquellas entidades, que se rijan por disposiciones propias, como las autónomas y descentralizadas.

#### **4.2. Ética y responsabilidad del servicio civil**

Su objetivo general es elevar los niveles de eficiencia y eficacia del gobierno, mediante el aseguramiento de la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos en puestos de niveles directivos y de confianza. Esto es tomando en consideración que para los servidores públicos en niveles operativos y con puestos de base, se aplican las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, y entre otros Reglamento de Escalafón y otras leyes.

El concepto de servicio civil, es aplicado al personal en puestos directivos y de confianza, en tanto que el de servicio civil de carrera es para los puestos de base. Esto es similar a lo dispuesto por la Ley, que se aplica a puestos directivos y de confianza, y para los de base se aplica la Ley.

#### **4.3. Mérito, desempeño y capacidad**

Para el ámbito estatal, se establece que el sistema de mérito, desempeño y capacidad, dependerá del titular del puesto así mismo debe de estar dirigido por la Contraloría General Cuentas y la operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública central a través de la constitución de un comité técnico de profesionalización. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de



Carrera son: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.<sup>30</sup>

#### **4.4. Anteproyecto de la carrera administrativa**

En este contexto, para la operación de un sistema, conjuntamente con la Oficina de Servicio Civil y la Secretaría de la Contraloría General de Cuentas que se apoyará en los siguientes órganos:

- El Consejo Consultivo que es una instancia de apoyo de la secretaría, con el propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema.
  
- Los Comités Técnicos de Profesionalización, que incluyen la función de selección de personal para puestos directivos, entre otras, actuando como cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la dependencia que les corresponda y con base en la normatividad que emita la mencionada secretaría para estos efectos. Con respecto a las entidades que forman parte de la Administración Pública paraestatal previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se señala en el Programa que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios del referido servicio profesional. Esto por la personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio con el que cuentan.

---

<sup>30</sup> Haaz Díaz, Alberto Programa de profesionalización y competitividad para la Administración Pública Estatal de Sonora. Pág. 24

El servidor público profesional de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos que se encuentren previstos en la Ley del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Estatal.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera publica, comprenderá los siguientes puestos:

- a) Director general;
- b) Director de área;
- c) Subdirector general
- c) Subdirector de área;
- d) Jefe de departamento.

Estos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que se encuentren dispuestos en la ley referida.

Es importante mencionar que, los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base o sindicalizados de la Administración Pública tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al sistema del trabajador de base o sindicalizado será necesario contar

con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera Pública está dividido en subsistemas, que son los siguientes:

- a) Subsistema de planeación de recursos humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública Estatal para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- b) Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema del servicio profesional de carrera;
- c) Subsistema de desarrollo profesional. Contendrá los procesos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema;
- d) Subsistema de capacitación y certificación de capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración

Pública Estatal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas;

e) Subsistema de evaluación del desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

f) Subsistema de separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y

g) Subsistema de control y evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema.

En lo referente al reclutamiento de personal para ocupar puestos directivos y de confianza, se plantea que se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Este proceso dependerá



de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo con el presupuesto autorizado.

El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Con respecto al desarrollo profesional, los Comités Técnicos de Profesionalización, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de Cuentas, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del catálogo de puestos, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la ley correspondiente.

Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

Con relación a la capacitación y la certificación de capacidades, el Programa señala que la Secretaría de la Contraloría General de Cuentas emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos.

Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la citada Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del sistema.

El reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización. Para la certificación de capacidades se recomienda la participación de instancias externas a la Administración Pública Estatal, como el Instituto Nacional de Administración Pública.



Con relación a la evaluación respecto a la capacitación, los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría antes mencionada por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Al respecto se señala que, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, esta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado. Para ello, la dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la Administración Pública.

En relación a la evaluación del desempeño, es importante comentar que, los comités en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de Cuentas, realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

De la mano de la evaluación, se contemplan una serie de estímulos que consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo con el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

#### **4.5. La nueva visión del servicio civil**

El servicio profesional de carrera significa un radical cambio de paradigmas con relación a las maneras tradicionales de administrar y gestionar el desarrollo de los servidores públicos, iniciándose desde hace más de seis años; y conviene aprovechar las experiencias y lecciones derivadas de ello. Dejar de actuar sólo como trabajadores al servicio del Gobierno para convertirse más en trabajadores al servicio de la sociedad, es el cambio cualitativo profundo de una reforma de este tipo.

Esta nueva concepción del servicio público, implica una revalorización de la burocracia para promover su dignificación, poniendo especial atención a quienes laboran en puestos directivos y de confianza. Ahí hay muchos casos en los que sólo por el cambio de autoridades gubernamentales, son despedidos de sus empleos aún cuando sean personas con amplias competencias profesionales probadas; y en lugar de ellos, se coloca a personas que por ser de libre designación, no siempre son los más capaces

para el desempeño requerido y esto repercute luego en contra de los titulares que decidieron sus incorporaciones, más el impacto desfavorable en la sociedad.

En este contexto se ubican los requisitos fundamentales para asegurar la cabal implantación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública del Estado de Guatemala. Enseguida se exponen algunos de ellos:

- Garantizar la transparencia y equidad en los procesos de incorporación de personal a puestos directivos y de confianza, aunado al requerimiento de que se tengan las competencias profesionales necesarias para el buen desempeño de las responsabilidades que correspondan.
- Institucionalizar órganos confiables y parciales responsables de los concursos de ingreso, evaluación del desempeño y capacitación; tarea que no es menor en esta dinámica, sobre todo si se parte de la poca credibilidad de la que gozan las instituciones no sólo a los ojos de los ciudadanos sino también de los propios servidores públicos.
- De igual manera, está la construcción de los instrumentos normativos adecuados (catálogo de puestos, registro público de servidores públicos, manuales de políticas de operación), de su correcta aplicación así como la permanente evaluación del funcionamiento y los resultados del sistema en su conjunto.

- Capacitar a quienes se encargarán de la coordinación del sistema del servicio profesional de carrera, en el ámbito de la Secretaría de la Contraloría General de Cuentas de la Nación y en el de las otras dependencias del Poder Ejecutivo del Estado. Esto es aprovechando la experiencia que ha tenido el gobierno Federal y otras entidades federativas de México. Así se minimizarán las posibilidades de incurrir en fallas que en otras partes observaron o tuvieron.

Además de estos requisitos, que son sólo una muestra básica, son muchos los retos que enfrenta la profesionalización del servicio público estatal y estos retos van desde poner la casa en orden hasta promover el cambio de la cultura laboral de la burocracia.

No son retos que puedan afrontarse en el corto plazo, por el contrario, los cambios deberán efectuarse en forma gradual hasta su total consolidación. El recurso humano, es el activo más valioso con el que cuenta cualquier organización, por ello resulta indispensable dignificarlo y profesionalizarlo.

#### **4.6. Sugerencias para la acción inmediata del servicio civil**

El servicio profesional de carrera es el instrumento a partir del cual se eleva la calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, por esta razón los retos a los que se enfrenta su ejecución siempre serán mínimos en comparación con los beneficios que de ella se derivan.



El sistema del servicio profesional de carrera, incide directamente en la dignificación de los empleados públicos. La estabilidad en el empleo como resultado de la evaluación del desempeño se convierte en un círculo virtuoso que además de garantizar al funcionario su permanencia le obliga a revisar continuamente sus competencias, sus estándares de calidad, su trato al público, los tiempos de respuesta, y, en resumen, su relación con el ciudadano al que le proporciona un servicio.

A su vez, el cliente percibe la utilidad de sus impuestos y revalora la función del empleado público, deja de considerarlo un mal necesario o un estorbo para convertirlo en prestador de servicios, y la relación social que se desprende de un servicio con calidad, es una relación basada en la dignidad, el respeto y sobretodo, en la satisfacción.

No subsanar la carencia de un servicio profesional en la administración pública del Estado de Guatemala, es aceptar el rezago como destino manifiesto. Consecuentemente, debemos esforzarnos en la construcción de un nuevo modelo de gobierno basado en el desempeño eficaz de su gente, con competencias acreditadas y con posibilidades de hacer carrera profesional en el servicio público independientemente de los factores que cada periodo de gobierno inciden en la conducción gubernamental.

Como sugerencias de acción inmediata, planteamos lo siguiente: Probar en cada dependencia, la aplicación de las normas propuestas en el programa de

profesionalización y competitividad, en lo concerniente a aspectos más factibles de realizar en lo inmediato, como es la elaboración de planes individuales de carrera para servidores públicos en puestos directivos y de confianza. Por ejemplo: un jefe de departamento de recursos materiales y servicios generales, ¿cuál es su plan de carrera en el servicio público?, ¿a cuál puesto superior aspira desempeñar dentro de algunos años?, ¿cuáles son entonces los puestos por los que tiene que pasar antes de llegar a su objetivo mayor?, ¿cuáles son las competencias que debe adquirir para avanzar en esa carrera?, ¿qué puede o debería empezar a hacer desde ahora, en capacitación?, y así sucesivamente, definiendo aspiraciones y requisitos a cumplir.

Desarrollar instrumentos y mecanismos para la evaluación del desempeño y la acreditación o certificación de competencias, atendiendo las disposiciones generales contenidas en el Programa mencionado. Hacer convenio con instituciones.

Revisar, afinar, modificar, según sea necesario, las descripciones de los puestos del nivel 9 al 13 de la estructura ocupacional del Gobierno del Estado, que abarcan desde jefes de departamento hasta directores generales, y puestos similares. Esto es de manera que se precisen claramente las competencias necesarias en cada puesto.

Finalmente, emprender acciones enfocadas a fomentar una nueva cultura de gestión pública en lo que corresponde a las designaciones de personal en puestos directivos, que deje atrás los viejos paradigmas asociados a comportamientos que no ayudan a la dignificación del servicio público a la vista de los ciudadanos y de los mismos servidores públicos.





## CONCLUSIONES

1. El Artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el derecho que le asiste a los particulares de hacer peticiones ante los órganos administrativos y la obligación de éstos para resolver y notificar en un término de 30 días; caso contrario, el derecho que le asiste al particular del planteamiento de la acción de amparo a efecto de obligar a dichos órganos a que resuelvan.
2. El procedimiento administrativo inicia con la solicitud, desde el momento en el que se hace uso del derecho de petición. Es la instancia que utiliza la sociedad como forma de control público, ejercido por los particulares en defensa de los actos administrativos, ejecutados por la administración pública.
3. En tanto se siga con una administración pública ineficiente el Estado no logrará el desarrollo económico y social que tanto se anhela para la población y tampoco logrará su cometido quedándose rezagado del resto de los países que tienen un nivel óptimo en su administración.





## RECOMENDACIONES

1. A través del Estado crear un programa de información para que los particulares, al hacer uso del derecho de petición, ante los órganos administrativos sepan cuándo es un procedimiento y lo diferencien de un proceso; asimismo, que se proporcione cuantas copias sean necesarias para iniciar el proceso administrativo utilizando los medios de impugnación que la ley proporciona ante una resolución desfavorable.
2. Se debe cumplir con la obligación por parte de la administración pública al realizar una actividad, de colocar de manera escrita, gráfica y un lugar visible y a través de centros de información personalizada para casos concretos, los requisitos necesarios para iniciar el expediente y orientar al particular acerca del procedimiento o proceso administrativo a seguir.
3. Es importante que el Estado amplíe y renueve las fuentes de información, sobre todo las gráficas, escritas y los centros de información para casos concretos, para que los particulares cumplan con los requisitos establecidos por parte de la administración pública, a efecto de seguir con el procedimiento establecido por el mismo órgano administrativo.
4. El Estado debe establecer mecanismos que resuelvan la inconformidad personal de los particulares, utilizando aspectos normativos y prácticos, adecuados para conseguir resultados aceptables y justos para la reconsideración de las decisiones de la administración pública.



5. El Congreso de la República de Guatemala, debe crear un Código Procesal Administrativo, que permita la unificación del procedimiento administrativo y la sistematización y especialización del proceso contencioso administrativo, para darle el trámite adecuado, establecido en la norma legal que dará solución a los problemas que surgen a nivel de órganos administrativos, para subsanar las incidencias que surjan como producto de la aplicación a casos concretos.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ GENDIN, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo**. T. 1; Barcelona, España: Ed. Urgel, 1963.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. **Derecho procesal administrativo**. 4ª. ed. Colombia 1994.
- BIELSA, Rafael. **La función pública**, Buenos Aires Argentina. Ed. Roque de Palma  
CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. litográfica y publicitaria Zimeri 1995.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 10ª. ed. Guatemala: Ed. Centro de impresiones gráficas, 1998.
- CERMESONI, Jorge Eduardo. **Derecho administrativo**. 2ª. parte; Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio. (s.f.).
- DROMI, José Roberto. **Introducción al derecho administrativo**, Ed. Grouz, Madrid: Ed. Grouz 1986.
- GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. T. 1; 5ª. ed., Buenos Aires, Argentina: Ed. fundaciones de derecho administrativo, 1998.
- MEZA DUARTE, Eric. **Introducción al derecho administrativo guatemalteco**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Buenos Aires Argentina; Ed. Heliasta S.RL.2004
- PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. Tomo 1, Colombia 2ª. Ed. Librería El Profesional, 1988
- REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas**. México DF. Ed. Limusa, Vol. T.2, 1968



## LEGISLACIÓN:

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

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

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

**Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad.** Asamblea Nacional Constituyente. Decreto número 1- 86.

**Código Procesal Civil y Mercantil.** Congreso de la República de Guatemala. Decreto Ley número 107, 1964.

**Código Tributario.** Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1991.