

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



**EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA Y LA IMPERIOSA NECESIDAD DE LA
EMISIÓN DE UNA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL**

LEZLIE BETHZABÉ RODRIGUEZ ALDAMA

GUATEMALA, ABRIL DE 2015

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

**EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA Y LA IMPERIOSA NECESIDAD DE LA
EMISIÓN DE UNA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LEZLIE BETHZABÉ RODRIGUEZ ALDAMA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, abril de 2015

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

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Vocal: Licda. Edna Maryflor Irungaray López
Secretario: Lic. Rafael Morales Solares

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Vocal: Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes
Secretario: Lic. Rigoberto Rodas Vásquez

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



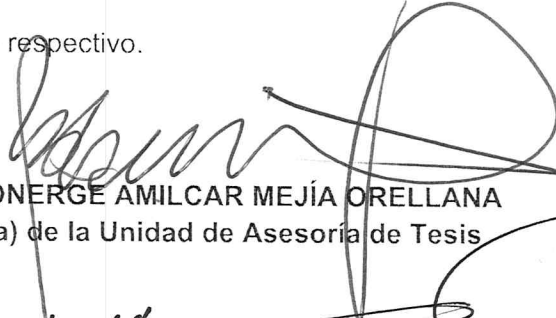
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 13 de mayo de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
LEZLIE BETHZABÉ RODRIGUEZ ALDAMA, con carné 200716959,
 intitulado EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA Y LA IMPERIOSA NECESIDAD DE LA EMISIÓN DE UNA NUEVA
LEY DE SERVICIO CIVIL.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

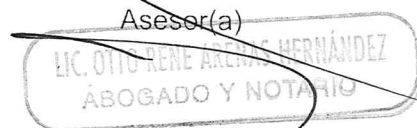
Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 02 / 04 / 14

Asesor(a)



Lic. Otto René Arenas Hernández
Abogado y Notario



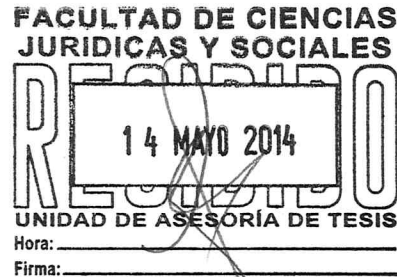
DIRECCIÓN
9 Av. 13-39 zona 1
Guatemala, Guatemala

23310119

TELÉFONO

Guatemala 14 mayo del 2014.

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Licenciado Mejía Orellana:

Como Asesor de tesis de la bachiller Lezlie Bethzabé Rodríguez Aldama, de conformidad con el nombramiento emitido de fecha trece de mayo del año dos mil catorce, en la elaboración del trabajo titulado: **"EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA Y LA IMPERIOSA NECESIDAD DE LA EMISIÓN DE UNA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL"**, me complace manifestarle que:

1. El trabajo analiza jurídica y doctrinariamente con relación al servicio civil en Guatemala y la imperiosa necesidad de la emisión de una nueva Ley de Servicio Civil por diversas razones.
2. Los métodos y técnicas que se emplearon para la realización del trabajo de tesis fueron acordes y de utilidad para el desarrollo de la misma. Se utilizó el método analítico, con el que se determinó los problemas dentro de la administración pública, el sintético, se encargó de establecer la forma de cómo se violan los derechos trabajadores del Estado; el inductivo, que la creación de una nueva normativa es necesaria por el notable avance en el reconocimiento de las garantías a los trabajadores.
3. La conclusión discursiva y bibliografía son acordes y se relacionan con el contenido de la tesis. Después de reunirme con la bachiller Lezlie Bethzabé Rodríguez Aldama, le sugerí varias correcciones a los capítulos, introducción y bibliografía de su trabajo, siempre bajo el respeto de su posición ideológica, y el sustentante estuvo de acuerdo en llevar a cabo las modificaciones.
4. De manera personal me encargue de guiar a la bachiller bajo los lineamientos de todas las etapas correspondientes al procesos de investigación, aplicando para el efecto las técnicas y métodos

Lic. Otto René Arenas Hernández
Abogado y Notario



DIRECCIÓN

9 Av. 13-39 zona 1

Guatemala, Guatemala

23310119

TELÉFONO

apropiados y anteriormente anotados para la resolución de la problemática esbozada, con el cual se comprueba la hipótesis, que determina la importancia de la emisión de una nueva Ley de Servicio Civil. Así mismo hacer de su conocimiento que no tengo parentesco dentro de los grados de ley, ni amistad íntima con la bachiller Lezlie Bethzabé Rodríguez Aldama, el cual pueda afectar la imparcialidad del presente dictamen.

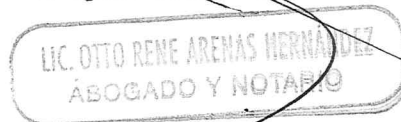
El trabajo de tesis, efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público; para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Lic. Otto René Arenas Hernández

Asesor de Tesis

Colegiado 3805





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 17 de febrero de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LEZLIE BETHZABÉ RODRIGUEZ ALDAMA, titulado EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA Y LA IMPERIOSA NECESIDAD DE LA EMISIÓN DE UNA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

[Handwritten signature]



BAMO/srrs.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
 Lic. Avidán Ortiz Orellana
 DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Dador de vida y fuente de sabiduría inagotable. Gracias porque cuando fui débil me diste las fuerzas para alcanzar este éxito.
- A MIS PADRES:** Francisco Javier Rodríguez López y Silvia Bartola Aldama Ruano, por los ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y los valores que me han infundado siempre. Hoy en gran parte gracias a sus esfuerzos y apoyo, puedo ver alcanzada mi meta.
- A MIS HERMANOS:** Porque mi vida no hubiera sido la misma sin ustedes. Juan Francisco Rodríguez Aldama, Nancy Karina Rodríguez Aldama y Margarita del Carmen Rodríguez Aldama, que me acompañaron a lo largo del camino, brindándome la fuerza necesaria para continuar, mil palabras no bastarían para agradecerles su apoyo y para decirles lo mucho que los amo.
- A MIS TÍOS:** María Aldana, Margarita Aldama, Juan José Rodríguez Corado. Gracias por sus infinitas palabras de apoyo y por todo el cariño que siempre me han brindado a lo largo de mi vida; esta meta alcanzada es también gracias a ustedes.
- A MIS PRIMOS:** Por estar siempre presentes en todos los momentos de mi vida, en especial a Johnny Rodríguez Corado, Diana Rodríguez Corado y Juan José Rodríguez Corado. Gracias por el apoyo y cariño incondicional que me han brindado, los quiero mucho.
- A MIS AMIGOS:** Por las tantas alegrías, buenos y malos momentos en mi vida, por el apoyo mutuo en nuestra formación profesional y sobre todo en mi vida, en especial a Cristina Pérez Quintana, Liseth Chávez Rivera, Silvia Imey Morán González, Andrea Yohana Pablo Rosales, Andrea Vereniz Rivera Chávez, Johana Reyes Sandoval, Jorge Eduardo Aguilar Soto, Dulce María Córdón Aldana y Javier Aguilar Soto.



A: La Tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas y con eso brindarme la oportunidad de cumplir con uno de los sueños anhelados de mi proyecto de vida... Superarme profesionalmente.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que con la ayuda de sus catedráticos quienes con su instrucción y colaboración, me permitieron adquirir los conocimientos necesarios para la culminación de mi carrera.



PRESENTACIÓN

La presente investigación, constituye un aporte para la consolidación del respeto a los derechos laborales de las personas que prestan sus servicios al Estado de Guatemala, a través de la cual se evidencia la necesidad de promulgar una nueva Ley de Servicio Civil que facilite la descentralización del Estado, la regulación de sus relaciones laborales y los derechos laborales de sus empleados.

Durante el diseño y ejecución de la presente investigación, fue implementado un proceso para elaborar la tesis, fue operativizado un proceso de investigación cualitativa, lo cual facilitó abordar de forma integral la problemática generada, por el atraso en la renovación de las normas que rigen el servicio civil en Guatemala.

El estudio se ubica en el derecho público, debido a que aborda y analiza las relaciones del Estado con sus empleados, independientemente del tipo de contratación que haya realizado, así como la necesidad de fortalecer al Estado en su proceso de modernización y descentralización.

El mismo se centra en la necesidad de promulgar una nueva Ley de Servicio Civil en Guatemala.



HIPÓTESIS

A través de la investigación fue posible realizar un análisis histórico y jurídico de la creación y evolución del Régimen del servicio civil en Guatemala, así como sobre el estancamiento en el proceso de modernización y descentralización del mismo, al punto de que algunas instituciones estatales cuentan con su propio régimen, independiente de la Oficina Nacional del Servicio Civil, situaciones que hacen evidente, la necesidad de promulgar un nuevo cuerpo legal que regule las relaciones del Estado con sus empleados.

La muestra, para el presente caso, se constituye por la legislación vigente en materia de servicio y carrera civil, analizándose su pertinencia e idoneidad para regular las relaciones Estado y servidores públicos, teniendo como variables descriptivas las leyes y normas que en la actualidad regulan el servicio civil.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

A través del proceso de investigación fue posible comprobar que, la emisión de una nueva Ley de Servicio Civil, contribuirá a que los trabajadores del Estado accedan a los beneficios de un régimen laboral que garantice sus derechos y la carrera administrativa.

La comprobación de la hipótesis hizo posible detectar, identificar e individualizar la problemática que justifica la emisión de una nueva Ley de Servicio Civil, para garantizar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores del Estado, el acceso a los beneficios de un régimen laboral adecuado y la carrera administrativa.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. La administración pública	1
1.1. Antecedentes históricos del surgimiento de la administración pública	1
a. La administración pública en Guatemala	4
1.1.1. Definición de la administración pública	24
1.1.2. Principios de la administración pública	27
1.1.3. Funciones de la administración pública	31
CAPÍTULO II	
2. El servicio civil	33
2.1. Definición de servicio civil	33
2.2. Naturaleza jurídica de servicio civil	34
2.3. Los servidores públicos	36
2.4. Antecedentes del servicio civil en Guatemala	39
2.5. La oficina nacional de servicio civil	43
2.6. El sistema de servicio civil en Guatemala	45
CAPÍTULO III	
3. El servicio civil en Guatemala y la imperiosa necesidad de la emisión de una nueva Ley de Servicio Civil	49
3.1. La descentralización y desconcentración del Estado.....	49
3.2. Problemática detectada en relación a la Ley de Servicio Civil.....	52



	Pág.
3.3. Bases para la readecuación normativa	57
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	61
BIBLIOGRAFÍA	63



INTRODUCCIÓN

La presente investigación, se centró en el análisis jurídico legal sobre la necesidad de emitir una nueva Ley de Servicio Civil en Guatemala, atendiendo a que es de vital importancia la regulación de las relaciones del Estado con sus trabajadores en la administración pública.

La emisión de una nueva regulación permitirá la modernización y descentralización del Estado, y garantizará a los funcionarios y servidores públicos, el respeto a los derechos laborales reconocidos internacionalmente para los trabajadores del Estado.

En tal sentido, la presente investigación cumplió los objetivos planteados, al elaborar un análisis doctrinario que sustenta la necesidad de emitir una nueva Ley de Servicio Civil, y que a su vez estableció, las bases teóricas y conceptuales relacionadas con el régimen del servicio civil, la problemática del régimen del servicio civil y la justificación para su reforma y actualización en Guatemala.

Asimismo, se facilitó comprobar la hipótesis planteada, al establecer que la emisión de una nueva Ley de Servicio Civil, contribuirá a que los trabajadores del Estado accedan a los beneficios de un régimen laboral, que garantice sus derechos y la carrera administrativa.

En el capítulo uno, se realiza una descripción general sobre la administración pública y los antecedentes históricos de su surgimiento en Guatemala; el capítulo dos, desarrolla



lo relativo al servicio civil, su definición y naturaleza, lo que entendemos por servidores públicos y el sistema de servicio civil en el país; el capítulo tres por su parte, se refiere a la necesidad de reformar el servicio civil guatemalteco a través de la emisión de una nueva ley, definiendo las bases para la readecuación normativa.

La investigación se fundamenta en la descentralización, desconcentración y modernización del Estado, teniendo como referentes los procesos implementados internacionalmente que facilitan a los Estados el cumplir con sus obligaciones contractuales y la observancia de los derechos laborales, entendidos como derechos humanos.

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron los métodos analítico y deductivo, los cuales permitieron conocer las distintas doctrinas que existen sobre el fenómeno objeto de la investigación, dentro del ámbito social. En cuanto a las técnicas, se utilizó la bibliográfica y documental, las cuales permitieron recopilar y seleccionar adecuadamente el material de estudio.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, la presente investigación se constituye como un aporte para los legisladores en el país, para los trabajadores estatales en general, con el fin de promover las reformas necesarias que propicien la plena vigencia de un Estado social y democrático de derecho en el país.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

1.1. Antecedentes históricos del surgimiento de la administración pública

Para Omar Guerrero, “La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad”.¹

En tal sentido, continua Guerrero, “Es posible afirmar que la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”.²

Según indica José Juan Sánchez González en su obra, “La evidencia histórica demuestra que existe una disparidad entre el objeto de estudio y el desarrollo del estudio del objeto en la Administración Pública. El objeto de estudio de la administración pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo para consolidar las diversas formas que adoptaron como polis, res publica, ciudades-Estados, imperios, reinados y como Estados-Nación. Con diversos nombres, idiomas,

¹ Guerrero, Omar. **Principios de administración pública**. Pág. 7

² **Ibid.**



lenguas y jeroglíficos, los administradores públicos del pasado dejaron evidencia histórica de la forma en que realizaban sus tareas para engrandecer la figura del rey, emperador, califa, sultán o gobernante al que servían. “La administración pública existe como actividad, fenómeno real y objeto de estudio desde los albores de las primeras civilizaciones, confundido y mezclado con otras actividades de diversa naturaleza. En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples el jefe o gobernante es quien mantiene el poder, es capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno”.³

“La administración pública durante la edificación de los grandes imperios fue esencial para lograr sus conquistas, conservar su poderío, aumentar sus riquezas y centralizar los asuntos de gobierno. Detrás de cada imperio hay una compleja administración pública que permite al monarca consolidar la unidad imperial, centralizar el mando en la toma de decisiones y el desarrollo en los primeros servicios sociales a la comunidad que se convierten en parte regular de su reinado. Por su importancia, destacan los imperios de Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano; que impusieron sistemas administrativos más especializados e incluso profesionalizados -como el caso de China- que les permitió una prolongada permanencia como imperios universales.

Aunque el servicio público es propio del mundo occidental, es en Asia donde nace su semilla: se trata de una *proto-burocracia* porque en los estados orientales no existía una

³ Sánchez González, José Juan. **La administración pública como ciencia: su objeto y estudio.** Pág. 23.



diferenciación entre el patrimonio público y el patrimonio privado, por lo que los cargos que integran el servicio del palacio constituyeron una parte de la herencia personal del monarca”.⁴

A lo largo del devenir de la historia destacan los avances en la administración pública en países lugares como la China Imperial, el Imperio Turco, el Imperio Bizantino, Egipto, la India, Grecia y Roma, siendo en estas últimas donde se encuentran los mayores avances en la administración pública, dado que a partir de estas formas de gobierno es que se comienza a buscar la estabilidad, expansión y desarrollo de los gobiernos y los pueblos, avanzándose más allá de la simple administración de los bienes de los poderosos; procediéndose a la creación, institucionalización y regulación de servicios básicos para la población.

Este cambio conllevó la creación de la figura del servidor público.

De acuerdo con Silvana A. Gómez Mercado, “El concepto de administración pública se puede indicar que surge durante el nacimiento del Estado moderno cuando los monarcas, para evitar los señoríos feudales, crearon un ejército permanente a través de la recaudación de impuestos. Este concepto es de gran importancia, ya que ésta se constituye la expresión material del Estado que patentiza los bienes, servicios y regulaciones a través de los cuales interviene en la sociedad”.⁵

⁴Ibid. Pág. 29.

⁵Gómez Mercado, Silvana A. **Evolución de la gestión pública en América Latina**. Cátedra de administración pública. (04 de agosto de 2007). <http://www.coladic-rd.org/cms/wp->



“Durante el siglo XVIII con el surgimiento de los Derechos Civiles y Políticos, como reacción al poder de la monarquía, nace la corriente que promulgaría un Estado interventor que garantizara las prerrogativas del ser humano como ente social. Es de esta forma cuando una revisión de las relaciones Estado-sociedad comienza a suscitarse, iniciándose una oportunidad para la modernización administrativa y para un reclomamiento en una estrategia de desarrollo político, social y económico”.⁶

Pero no es hasta los siglos XIX y XX que se inicia el estudio de la administración pública como una ciencia, arrancando el proceso de construcción teórica alrededor de la misma. Entre sus máximos exponentes en esa época se encuentran Bonnin en Francia y el Barón von Stein en Alemania, convirtiéndose de esta forma su estudio e un fenómeno universal en la cultura occidental.

a. La administración pública en Guatemala

Para el caso guatemalteco, los antecedentes históricos documentados en relación al desarrollo de la administración pública inician con la colonización, por ser esta la parte histórica que está documentada, lo cual no implica que los pueblos originarios, al igual que ahora, contaran con estructuras de administración pública; es simplemente que no se encuentran sistematizadas históricamente.

content/uploads/2008/07/ir_evolucion-gestion-publica-america-latina150307.pdf (03 de noviembre 2013).

Pág. 1.

⁶ Ibid.



En tal sentido, las instituciones administrativas fueron trasladadas desde España a Guatemala, por ser esta una de sus colonias.

A través de la relación colonial se importan modelos como la instalación de la metrópoli, espacio desde donde se ejercía el poder y se tomaban decisiones esenciales, como señala Andrés Rivera Irlles, “El proceso genera instituciones, mecanismos y procesos que forzosamente responden a la razón del fenómeno de colonización hacia la metrópoli de la mayor proporción de la riqueza del producto que pueda generarse en el país objeto de colonización. Estos elementos de la relación colonial se reflejan en la estructura administrativa que funcionó por más de tres siglos”.⁷

Durante la colonia el nivel superior de la administración colonial se encontraba en España, desde donde se transmitían y hacían ejecutar las decisiones adoptadas por el Emperador y posteriormente por los reyes, representado en el Consejo Superior de Indias, órgano que a la vez era legislativo, ejecutivo y judicial.

Al consejo le seguía en orden jerárquico la Real Audiencia, la cual se encontraba sometida a la autoridad del consejo. Lo que perseguían las instituciones administrativas coloniales era la dominación integral de los territorios conquistados, la administración de los mismos y la canalización del producto de las riquezas del país conquistado; así como el manejo de los intereses de la Real Hacienda, a través de la captación de

⁷ Rivera Irlles, Ariel. **Notas sobre la evolución histórica del sector público de Guatemala.** Págs. 89 a 125. Revista Centroamericana de Administración Pública. Número 1. San José de Costa Rica, 1981.



tributos de los colonizaos y la recaudación de impuestos y contribuciones que correspondían a l resto de la población, sobre todo a los comerciantes.⁸

“En el período colonial, sobre todo en sus postrimerías, no puede considerarse que el aparato burocrático ésta integrado sólo por el gobierno central (autoridades mayores). El Ayuntamiento, institución típica de las ciudades y villas feudales españolas transportada a América, jugó un papel de primer orden el en gobierno de los lugares poblados. Representó, por contraposición a la Real Audiencia que personificaba a la autoridad del monarca, la voluntad de los habitantes (criollos y mestizos) de ciudades y villas, sobre todo a través de los cabildos, una de cuyas funciones era precisamente la elección de los alcaldes ordinarios, procuradores y fieles ejecutores. Se afirma que los ayuntamientos jugaron un rol primordial ya que además de constituir teóricamente ramificaciones de las autoridades mayores, sobre todo en material judicial, les incumbía el fomento y protección de las actividades productivas de las ciudades”.⁹

De esta forma es que durante el período colonial existen dos estructuras burocráticas responsables de la administración pública, por un lado la Real Audiencia, responsable de velar por los intereses de la metrópoli y particularmente los de la corona, y el Ayuntamiento que velaba por los intereses de los criollos, quienes ejercían actividades productivas que eran frenadas y obstaculizadas por la metrópoli cuando su desenvolvimiento afectaba los intereses del reino.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.



Durante esta época también se da el surgimiento del Real Consulado de Comercio, el cual tenía como función favorecer el progreso de las actividades comerciales y promover la armonía entre los contratantes.

“Las instituciones administrativas durante el período de la colonia corresponden y reflejan fielmente la situación particular en la cual se encontraba Guatemala como colonia de una de las potencias de aquella época”.¹⁰

Posterior a la independencia y la anexión a México, se constituye la Federación Centroamericana, donde es evidente la subsistencia de dos estructuras institucionales; la correspondiente a la federación y las propias del Estado Guatemalteco.

Durante el período comprendido entre 1838 a 1870, la imposición de la dictadura caudillista asegura la pacificación de territorio brindando una estabilidad política al país, luego de guerras con los países vecinos y de un conato de guerra civil a raíz de la creación del Estado de los Altos. Sin embargo, durante el periodo en mención se anulan y frenan las medidas impulsadas por el liberalismo de la época independentista, restaurándose la mayoría de las instituciones coloniales.

En el gobierno de nominado de los treinta años, el aparato administrativo se consolida, pero su rol se reduce por la preeminencia e influencia que adquiere la Iglesia Católica.¹¹

¹⁰ **Ibid.**

¹¹ Rivera Irlés. **Op. Cit.** Pág. 107



Durante este período, el aparato burocrático es reducido, incluso más que durante la colonia, desempeñando las funciones de orden y seguridad interna, administración tributaria y defensa y las relaciones con el exterior, prestando algunos servicios públicos; sin embargo, se otorga poca importancia a la instrucción pública y la asistencia hospitalaria y social (casas de huérfanos y hospicios), los cuales eran más responsabilidad de las comunidades religiosas y de la iglesia, quienes participaban de las actividades que le correspondían al sector público.

En tal sentido era posible identificar tres Estados funcionando: el Estado Civil, compuesto por el sector público, el Estado Eclesiástico y el Estado Militar.

Durante el período liberal, comprendido entre 1871 a 1944, el Estado crea el Ministerio de Fomento, motivando el abandono del cultivo de grana e impulsando medidas tendientes a crear condiciones favorables a la economía cafetalera, publica el Código de Comercio para promover la creación de instituciones bancarias, construye infraestructura en el país traducida en el ferrocarril, carreteras, puertos y telecomunicaciones.

Se crea el Ministerio de Educación Pública y se seculariza la educación, estableciéndose escuelas normales y favoreciéndose las facultades de derecho, ingeniería, medicina y farmacia y la escuela politécnica.

Se da la ampliación de la cobertura del aparato estatal, en fin, se da una reforma estructural del Estado que favorece el crecimiento económico y de los servicios



públicos; sin embargo, este crecimiento se pierde progresivamente a partir de 1900, disminuyendo su dinamismo e innovación con: a. La consolidación de la economía cafetalera que beneficia a unos cuantos, b. La intervención de capitales extranjeros y la penetración de sus intereses en el plano nacional, lo cual ocasiona el favorecer las economías extranjeras ante las nacionales generando ganancias económicas para extranjeros, c. La crisis mundial que afecta la comercialización y el cultivo del café.

A lo anterior se suman los gobiernos dictatoriales de Estrada Cabrera y Jorge Ubico, en los cuales se estanca el desarrollo y se retrocede en la prestación de servicios públicos.

Entre 1944 y 1954, conocido como la primavera guatemalteca, se brinda una mayor atención al crecimiento y optimización de las funciones del Estado en materia de servicios públicos, a través de la implementación de un proyecto de desarrollo de la nación, materializándose reformas estructurales que aseguren el crecimiento económico sostenido, como parte de lo cual se impulsa una reforma agraria con el objetivo de incorporar nuevas tierras a la producción agrícola.

Se amplía la estructura estatal con la creación de: el Departamento Agrario Nacional (DAN), el Instituto de Fomento de la Producción (Infop), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Banco de Guatemala, el Ministerio de Economía y Trabajo y se amplían las funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, así como de los ya existentes.



En materia legal, se promulgan leyes que regulan las funciones de los organismos públicos, como la del Organismo Ejecutivo, y se prioriza la descentralización del Estado. Durante el período revolucionario, se sientan las bases para la institucionalización de un Estado de Bienestar Social, orientado a la atención y promoción de las clases desposeídas y que se encuentran fuera de los programas de atención del Estado, los cuales se habían centrado en favorecer a los sectores económicos del país.

En resumen, los gobiernos de ésta época responden con sus políticas y medidas a las demandas sociales, claramente planteadas, tendientes a impulsar y favorecer nuevas actividades productivas tendientes a modificar la situación monoexportadora y contribuir de esta forma a un mejor desenvolvimiento de la economía agrícola.

“Con la contrarrevolución hasta 1970 se limitan las funciones asignadas institucionalmente a los organismos del Estado, promoviéndose nuevamente a la empresa particular, fomentando la iniciativa y la inversión privada como fuerzas principales del desarrollo económico”,¹² brindándose atención y servicios públicos a las personas concentradas en la ciudad capital y en otras ciudades del país, más no así a la población indígena que representaba más del 75% de los habitantes de la república.

Durante el período, se emiten varias leyes, entre las cuales cabe mencionar la ley orgánica del presupuesto, contabilidad y tesorería de la nación (1956), se introducen los presupuestos por programas (1964) y la clasificación de puestos y salarios que culmina

¹² **Ibid.**



con la institucionalización del servicio civil (1968), se emite por primera la Ley sobre el impuesto sobre la renta (1962).

Durante el gobierno de Carlos Manuel Arana Osorio (1970 a 1974), se emiten una serie de disposiciones legales que regulan la actividad estatal, entre las cuales destacan: ley de creación y funcionamiento de los centros de recreación de los trabajadores del estado (81-1970), ley orgánica del banco nacional de desarrollo agrícola, Bandesa (99-1970), ley orgánica del instituto nacional de comercialización agrícola, Indeca (101-1970), ley de compras y contratación de bienes, suministros, obras y servicios (11-1971), ley de refacción escolar rural (13-1971), ley orgánica de la empresa guatemalteca de telecomunicaciones, Guatel (14-1971, ley de adjudicación, tenencia y uso de la tierra de Petén (38-1971), ley orgánica del banco del ejército (40-1971), ley orgánica del centro nacional de promoción de las exportaciones, Guatexpro (60-1971). la ley que otorga facultades a la junta monetaria para intervenir a los bancos del sistema (decreto 7-1972), interviniéndose el banco inmobiliario, s. a. ley orgánica del instituto de capacitación y productividad, Intecap (17-1972). ley orgánica de los ferrocarriles de Guatemala, Fegua (60-1972). ley orgánica del instituto de ciencias y tecnología agrícola, ICTA (68-1972). ley orgánica del instituto nacional forestal (51-1974), se emite la Ley del Ministerio de finanzas públicas (106-1971), estableciendo que el ministerio de hacienda y crédito público se denominará ministerio de finanzas públicas, y su titular ministro de finanzas, se exonera de impuesto y arbitrios para circulación de bicicletas (14-1974) y se reforma la Ley del impuesto sobre la renta, decreto ley 229-1964 (96-1970).



Durante el Gobierno de Kjell Eugenio Lauredug García, (1974 a 1978), se continua con un crecimiento del Estado y de su regulación a través de la emisión de leyes, se consolidan relaciones con organismos internacionales como el PNUD y Unicef, y se enfrenta el terremoto que azotó al país.

El crecimiento del Estado y su concentración en las ciudades continúa durante los Gobiernos de Romeo Lucas García y Efraín Ríos Montt (1979 a 1985), agravándose en este período los enfrentamientos entre la guerrilla y el ejército.

“Ríos Montt emitió la Ley de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas (32-1983); estableció el Consejo de Estado y militarizó la administración pública; se caracterizó por un discurso moralizante los domingos en la noche por los medios de comunicación; obligó a los trabajadores del Estado a llevar, en lugar visible, el gafete con la frase No robo, no miento, no abuso”.¹³

En este gobierno se crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En 1985 se promulga la constitución vigente, la cual realiza un reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, planteando obligaciones específicas al Estado para su cumplimiento y se aborda la necesidad de descentralizar al Estado y de fortalecer la división entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; asignándose al poder ejecutivo la administración pública del país.

¹³ Rivera Irlés. **Op. Cit.**



Tras la aprobación de la Constitución de 1985, se elige al primer gobierno civil a cargo de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, periodo que marca la descentralización del Estado y la generación de normativas tendientes a la regularización de la actuación pública para la prestación de servicios.

Entre las leyes a destacar en materia de administración pública durante este período se encuentran: Sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado (71-1986); Desarrollo Urbano y Rural (52-1987), Ley del Impuesto sobre la Renta (59-1987); modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (60-1987); papel sellado y timbres fiscales (61-1987); Impuesto Único sobre Inmuebles (62-1987); Impuesto sobre Circulación de Vehículos (64-1987).

Entre 1991 y 1993 asume el gobierno Jorge Antonio Serrano Elías, quien en el 93 propicia un autogolpe de Estado, exiliándose posteriormente en Panamá. En materia legislativa relacionada con la administración pública durante el período se promulgan: ley nacional de educación (12-1991), se crea la bonificación anual para trabajadores del sector público y privado (bono 14), Ley del impuesto sobre la renta (26-1992); Ley del impuesto al valor agregado (27-1992); ley de timbres fiscales y de papel sellado para protocolos (37-1992).

Al regularizarse la situación posterior al autogolpe de Estado, asume la presidencia Ramiro de León Carpio, quien funge de 1993 a 1996. Durante su período se realiza la primera consulta popular para reformar la Constitución aprobada en 1985. Entre las reformas aprobadas en la Consulta Popular se prohibió al Banco de Guatemala



financiar al Ministerio de Finanzas y al Gobierno en general; se modificó el sistema de elección de Magistrados de la Corte Suprema y del Contralor General de la Nación; se cambió el sistema de nombrar por parte del presidente de la República al Procurador de la Nación y al Fiscal General, para darles independencia del Organismo Ejecutivo y se aumentó del 8 al 10% el aporte del gobierno central a las municipalidades.

Se reformó la Ley del IVA, aumentando el impuesto del 7 al 10%, se aumentó la tasa máxima del ISR al 30%, y se estableció el pago parcial del mismo en forma trimestral, creando retenciones definitivas acreditables al ISR. Se incluyó el pago de la cuota anual sobre activos brutos al 1.5%, eliminando el monto máximo de pago, permitiendo que dicha cuota sea acreditable al ISR. Además de medidas de administración tributaria, se emitió la Ley del impuesto sobre productos financieros (26-1995), así como la Ley del impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias, IEMA, estableciendo una tasa del 1.5% sobre una fórmula para determinar los activos sujetos a gravamen. (32-1995).

Durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996 a 2000), se promovió la reducción del Estado y se privatizaron muchas de las empresas que prestaban servicios públicos, tales como la Empresa eléctrica de Guatemala, el INDE y Guatel. Se aprobaron leyes en materia de administración pública como: ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos (8-1997), ley de la policía nacional civil (11-1997), ley de creación de la secretaría de la paz (17-1997), ley para la reducción de riesgos a los habitantes de zonas afectadas por el enfrentamiento armado (46-1997), ley de minería (48-1997), Ley del organismo ejecutivo (114-1997), Ley del fondo de tierras (24-



1999), Ley Orgánica del Presupuesto y la ley orgánica de la superintendencia de administración tributaria, SAT.

Durante el período de Alfonso Portillo, destacan leyes aprobadas en relación a la administración pública: ley de los consejos urbano y rural (11-2002), ley orgánica del banco de Guatemala (16-2002), ley monetaria (17-2002), ley de supervisión financiera (18-2002), ley de bancos y grupos financieros (19-2002), Ley del fondo fiduciario y de capitalización bancaria (74-2002), 2001); Código Municipal (12-2002), ley general de descentralización (14-2002); ley orgánica de la contraloría general de cuentas (31-2002), ley de la secretaría de asuntos administrativos y de seguridad de la presidencia de la república (50-2003),

Durante el período se incrementa el IVA del 10 al 12%.

En el período presidencial de Oscar Berger Perdomo (2004-2008), se promulgaron entre otras leyes: ley de registro de información catastral (41-2005); tratado de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y EUA (31-2005); ley marco de los acuerdos de paz (52-2005); ley para prevenir y reprimir el financiamiento del terrorismo (58-2005), ley de la dirección de inteligencia civil (71-2005), convenio constitutivo del centro de coordinación para la prevención de los desastres (74-2005), Ley del sistema nacional de calidad (78-2005), Ley del programa de aporte económico del adulto mayor (85-2005), segunda Ley del control de la natalidad (87-2005), continuación del Decreto 42-2001, bajo el confuso nombre de ley de acceso universal y equitativo de servicios de planificación familiar, ley para ejecución del



denominado franja transversal del norte (88-2005), ley para la ejecución del proyecto vial denominado anillo metropolitano (89-2005), Ley del registro nacional de las personas, RENAP (90-2005), ley temporal especial para la documentación de personas (9-2006), ley de adjudicación, venta o usufructo de bienes inmuebles propiedad del estado de Guatemala (26-2007), Ley del consejo nacional de atención al migrante de Guatemala (46-2007), ley de garantías mobiliarias (51-2007).

Para el periodo en mención se continuó con la concesión de bienes públicos a empresas privadas y con la disminución del Estado. También se estableció el impuesto extraordinario y temporal en apoyo de los Acuerdos de Paz, IETAP, y reformas al impuesto sobre la renta, ISR, (Decreto 18-2004). Las reformas al ISR plantearon dos alternativas para las empresas: tasa universal del 5% sobre los ingresos brutos o tasa del 31% sobre sus utilidades. El IETAP, al igual que el IEMA en gobiernos anteriores, afectó las ventas netas a la tasa del 2.5%, reduciéndose progresivamente en dos años, hasta perder vigencia hasta agotarse en diciembre de 2007. También se incluyó a exportadores a otros países centroamericanos para no pagar el ISR, Aranceles de Importación e Impuesto al Valor Agregado para los insumos (Decreto 38-2004) y se emitió la ley anti evasión (Decreto 18-2006).

En el gobierno de Álvaro Colom Caballeros (2008-2012) se da una transformación de hecho en la estructura de la administración pública, creándose el Consejo de Cohesión Social, a través del cual se implementaron programas de índole social orientados a la atención de los sectores más desprotegidos del país, entre los cuales destacan Bolsa Solidaria, Becas Solidarias, Mi familia progresa, Escuelas Abiertas.



En el actual gobierno, Otto Pérez Molina (2012-2016), se institucionalizaron los programas creados en el período anterior, renombrándolos con su slogan, creando una nueva institucionalidad a través del Ministerio de Desarrollo Social.

Actualmente, “El Gobierno Central (incluido el Organismo Ejecutivo) cuenta con 14 ministerios, 19 secretarías, nueve comisiones presidenciales, 13 consejos, 16 entidades descentralizadas no empresariales, seis entidades autónomas no empresariales, dos instituciones de seguridad social, cinco instituciones públicas financieras, nueve empresas públicas nacionales, una defensoría, dos instituciones de servicio civil, ocho instituciones afines y, 335 gobiernos municipales e instituciones municipales”.¹⁴

Ministerios:

- MINISTERIO de AGRICULTURA, GANADERÍA y ALIMENTACIÓN– MAGA.
- MINISTERIO de AMBIENTE y RECURSOS NATURALES– MARN.
- MINISTERIO de COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA y VIVIENDA– CIV.
- MINISTERIO de CULTURA y DEPORTES - MCD.
- MINISTERIO de la DEFENSA NACIONAL–Mindef.
- MINISTERIO de DESARROLLO SOCIAL–Mindeso.
- MINISTERIO de ECONOMÍA–Mineco.

¹⁴Organigrama estructural del sector público de la república de Guatemala. Oficina Nacional del Servicio Civil. (Enero 2014). <http://www.onsec.gOp.gt/descargas/organizacion%20y%20organigramas%20ene2014/org%20estruc%20sec%20pub%20repguate%20ene2014.pdf> (01 de febrero de 2014)



- MINISTERIO de EDUCACIÓN – Mineduc.
- MINISTERIO de ENERGÍA y MINAS – MEM.
- MINISTERIO de FINANZAS PÚBLICAS – Minfin.
- MINISTERIO de GOBERNACIÓN – Mingob.
- MINISTERIO de RELACIONES EXTERIORES – Minex.
- MINISTERIO de SALUD PÚBLICA y ASISTENCIA SOCIAL – Mspas.
- MINISTERIO de TRABAJO y PREVISIÓN SOCIAL–Mintrab.

Secretarías:

- SECRETARÍA PRIVADA de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA de COORDINACIÓN EJECUTIVA de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA de INTELIGENCIA ESTRATÉGICA del ESTADO.
- SECRETARÍA de la PAZ de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA de ASUNTOS ADMINISTRATIVOS y de SEGURIDAD.
- SECRETARÍA de ASUNTOS AGRARIOS de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA de PLANIFICACIÓN y PROGRAMACIÓN de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA PRESIDENCIAL de la MUJER.
- SECRETARÍA de COMUNICACIÓN SOCIAL de la PRESIDENCIA.
- SECRETARÍA de SEGURIDAD ALIMENTARIA y NUTRICIONAL.
- SECRETARÍA de BIENESTAR SOCIAL de la PRESIDENCIA.



- SECRETARÍA NACIONAL de CIENCIA y TECNOLOGÍA y SECRETARÍA de OBRAS SOCIALES de la ESPOSA del PRESIDENTE.
- SECRETARÍA de ASUNTOS ESPECÍFICOS.
- SECRETARÍA de TURISMO.
- SECRETARIA NACIONAL de CIENCIA y TECNOLOGÍA.
- SECRETARÍA EJECUTIVA de la COMISIÓN CONTRA las ADICCIONES y el TRÁFICO ILÍCITO de DROGAS.
- SECRETARÍA CONTRA la VIOLENCIA SEXUAL, EXPLOTACIÓN y TRATA de PERSONAS.
- SECRETARÍA EJECUTIVA del CONSEJO NACIONAL de ATENCIÓN al MIGRANTE.

Comisiones:

- COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA de la POLÍTICA del EJECUTIVO en MATERIA de DERECHOS HUMANOS.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL CONTRA la DISCRIMINACIÓN y el RACISMO.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL de TRANSPARENCIA y GOBIERNO ELECTRÓNICO.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL CONTRA el FEMICIDIO.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA la COMPETITIVIDAD.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL de MODERNIZACIÓN.



- COMISIÓN PRESIDENCIAL de COORDINACIÓN de ESFUERZOS CONTRA EL LAVADO de DINERO y otros ACTIVOS y FINANCIACIÓN CONTRA el TERRORISMO.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL para la REFORMA POLICIAL.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL CONTRA la IMPUNIDAD en GUATEMALA.

Consejos:

- CONSEJO NACIONAL de la JUVENTUD.
- CONSEJO NACIONAL de SEGURIDAD ALIMENTARIA y NUTRICIONAL.
- CONSEJO NACIONAL de ÁREAS PROTEGIDAS.
- CONSEJO NACIONAL de DESARROLLO URBANO y RURAL.
- CONSEJO NACIONAL de EDUCACIÓN.
- CONSEJO NACIONAL de ADOPCIONES.
- CONSEJO NACIONAL de SEGURIDAD.
- CONSEJO NACIONAL de CIENCIA y TECNOLOGÍA.
- CONSEJO de COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
- CONSEJO NACIONAL de ATENCIÓN al MIGRANTE.
- CONSEJO NACIONAL para la ATENCIÓN de las PERSONAS con DISCAPACIDAD.
- CONSEJO NACIONAL de ADMINISTRACIÓN de BIENES de EXTINCIÓN de DOMINIO.
- CONSEJO NACIONAL para la PROTECCIÓN de la ANTIGUA GUATEMALA.



Entidades descentralizadas no empresariales

- CUERPO de BOMBEROS.
- INSTITUTO de FOMENTO MUNICIPAL.
- SUPERINTENDENCIA de ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
- COMITÉ NACIONAL de ALFABETIZACIÓN.
- INSTITUTO NACIONAL de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- INSTITUTO de RECREACIÓN de los TRABAJADORES de la EMPRESA PRIVADA de GUATEMALA.
- INSTITUTO TÉCNICO de CAPACITACIÓN y PRODUCTIVIDAD.
- INSTITUTO NACIONAL de COOPERATIVAS.
- INSPECCIÓN GENERAL de COOPERATIVAS.
- COMITÉ PERMANENTE de EXPOSICIONES.
- INSTITUTO GUATEMALTECO de TURISMO.
- INSTITUTO NACIONAL de ESTADÍSTICA.
- FONDO de TIERRAS.
- INSTITUTO de CIENCIA y TECNOLOGÍA AGRÍCOLAS.
- APORTE para la DESCENTRALIZACIÓN CULTURAL.

Entidades autónomas no empresariales

- ACADEMIA de LENGUAS MAYAS de GUATEMALA.
- UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS de GUATEMALA.



- ESCUELA NACIONAL de AGRICULTURA.
- COMITÉ OLÍMPICO GUATEMALTECO.
- CONFEDERACIÓN DEPORTIVA AUTÓNOMA de GUATEMALA.
- INSTITUTO NACIONAL de CIENCIAS FORENSES.

Instituciones de seguridad social

- INSTITUTO de PREVISIÓN MILITAR.
- INSTITUTO GUATEMALTECO de SEGURIDAD SOCIAL.

Instituciones públicas financieras

- BANCO de GUATEMALA.
- CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL.
- CRÉDITO HIPOTECARIO NACIONAL.
- INSTITUTO de FOMENTO de HIPOTECAS ASEGURADAS.
- SUPERINTENDENCIA de BANCOS.

Empresas públicas nacionales

- ZONA LIBRE de INDUSTRIA y COMERCIO SANTO TOMÁS DE CASTILLA.
- EMPRESA de PRODUCTOS LÁCTEOS de ASUNCIÓN MITA (En liquidación).
- INSTITUTO NACIONAL de COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA.



- EMPRESA GUATEMALTECA de TELECOMUNICACIONES.
- EMPRESA PORTUARIA NACIONAL de CHAMPERICO.
- EMPRESA PORTUARIA QUETZAL.
- EMPRESA PORTUARIA NACIONAL SANTO TOMÁS DE CASTILLA.
- FERROCARRILES de GUATEMALA.
- INSTITUTO NACIONAL de ELECTRIFICACIÓN.

Defensorías

- DEFENSORÍA de la MUJER INDÍGENA.

Instituciones de servicio civil

- JUNTA NACIONAL del SERVICIO CIVIL.
- OFICINA NACIONAL del SERVICIO CIVIL.

Instituciones afines

- AUTORIDAD para el MANEJO SUSTENTABLE de la CUENCA y del LAGO de IZABAL.
- AUTORIDAD para el MANEJO y DESARROLLO SOSTENIBLE de la CUENCA del LAGO de PETÉN ITZÁ.



- AUTORIDAD para el MANEJO SUSTENTABLE de la CUENCA del LAGO de AMATITLÁN.
- AUTORIDAD para el MANEJO SUSTENTABLE de la CUENCA del LAGO de ATITLÁN y su ENTORNO.
- FONDO NACIONAL para la CONSERVACIÓN de la NATURALEZA.
- SUPERINTENDENCIA de TELECOMUNICACIONES.
- COORDINADORA NACIONAL para la REDUCCIÓN de DESASTRES.
- COMISIÓN PORTUARIA NACIONAL.

1.1.1. Definición de la administración pública

Para efectos del presente estudio, se exponen algunas definiciones que pueden ser consideradas integrales de la administración pública, las que la explican como actividad o proceso y como disciplina científica.

De acuerdo a Omar Guerrero, la administración pública es una disciplina que tiene materia, que es un subcampo de la ciencia política y que su objeto de estudio es el Estado:

“Puede afirmarse que la administración pública, como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental, es un campo teórico reciente que trata de un viejo objeto; que su desarrollo académico hasta

ahora ha transcurrido a lo largo de dos etapas, la ortodoxa y la política; que progresivamente ha ido consolidando su perfil, inclusive sobre la polaridad doctrinaria de ambas épocas y la diferenciación acusada de los enfoques metodológicos dentro de las mismas; que Wilson colocó las bases para su definición teórica y que los administrativistas, siguiendo su pista, han disertado y desarrollado tesis para mostramos que, a pesar de las diferencias de orientación, todos coincidieron en lo mismo: la administración pública como un objeto de estudio”.¹⁵

José Castelazo, citado por Sánchez González, define la administración pública en cuatro puntos:¹⁶

- a. La administración pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental.
- b. Cumple la función de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.
- c. Es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar estas oportunidades para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses.

¹⁵Guerrero, Omar. **Teoría administrativa de la ciencia política**. Pág. 80.

¹⁶Sánchez González. **Op. Cit.** Pág. 119.



- d. Puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.

Por su parte, Sánchez González aporta una definición mínima de la disciplina en los siguientes términos:¹⁷

- a. La administración pública es la actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
- b. Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
- c. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
- d. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
- e. Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
- f. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse.
- g. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.

¹⁷Ibid. Pág. 124.

- h. Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado.

1.1.2. Principios de la administración pública

De acuerdo con Norma Paz de Henríquez, existen una serie de principios que rigen la actuación de la administración pública, los cuales responden a las exigencias de un estado social y democrático de derecho, y que consisten en:¹⁸

Principio de la legalidad

Este es un principio constitucional básico relativo a la administración pública, la cual se encuentra plenamente sometida a la ley y al Derecho, es decir, sujeta al ordenamiento jurídico que actúa de acuerdo con las normas constitucionales, legales, principios generales del derecho, lo cual implica que la actuación de la administración pública puede y debe ser controlada jurídicamente.

Principio de participación ciudadana

En un Estado social y democrático de derecho como el guatemalteco, se establece, como una manifestación de uno de los principios de gobierno consagrados por la

¹⁸Paz de Henríquez, Nora. **El rol de la administración pública en la aplicación, protección y desarrollo de la participación ciudadana.** Págs. 72 a 88. Revista anuario del instituto de derecho comparado. Publicación anual Número 29. 2006.



Constitución y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la participación ciudadana.

En este sentido se le permite su injerencia en la administración pública, en situaciones específicas, el acceso a los archivos y registros públicos, el de audiencia del interesado en los procedimientos administrativos, la participación en espacios de toma de decisiones y en la construcción de planes, programas y proyectos a ser implementados en el nivel local, municipal, regional y nacional.

Principio de eficacia

Este principio puede ser entendido como la aplicación cierta de la prestación de servicios públicos en el tiempo y lugar requeridos, con calidad y pertinencia cultural, a través de los organismos responsables de brindar el servicio.

El mismo comprende el funcionamiento de los órganos de la administración pública, ajustados a políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes y compromisos de gestión, así como a las actividades, evaluaciones y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados, los cuales deben responder a las necesidades sentidas de la población a quien se busca beneficiar.

Se trata de uno de los principios de carácter programático, en tal sentido conviene recordar que la necesaria eficacia de la administración no puede desligarse de los principios fundamentales del estado de derecho, no pudiéndose justificar actuaciones



que prescindan de los límites formales, procesales y materiales señalados por el ordenamiento jurídico a la administración pública.

Principio de eficiencia

Se refiere este principio a la validez de la relación entre la asignación y utilización del capital humano, recursos materiales y presupuestarios puestos a disposición de la administración pública, y su vinculación con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos, comprometiendo la responsabilidad fiscal.

Principio de celeridad

Se concreta en el respeto que debe prestarle la administración pública a los derechos que le corresponden a la ciudadanía, debiendo ajustar su actuación, de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

Principio de la transparencia y simplicidad

Estos principios están referidos a la finalidad de la organización de la administración pública, en la cual debe prevalecer la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interinstitucionales.



Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. Por su parte, la transparencia implica la facultad que tiene la ciudadanía para acceder sin restricciones a la información, así como también, conocer y evaluar en su integridad, el desempeño y la forma de conducción de la gestión gubernamental.

Principio de responsabilidad patrimonial del Estado

Este principio innovador, está concebido como una responsabilidad objetiva, referida a las actuaciones de los funcionarios que actúan en el campo del derecho público y que permite subsanar los daños ocasionados a los bienes y derechos de los particulares, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública, independientemente de que dicho daño derive del funcionamiento normal o anormal de la misma.

Principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos

La responsabilidad individual de los funcionarios públicos, en cuanto servidores de la administración pública y gestores de los intereses generales, implica que cuando estos causen daños, bien sea por abuso de poder, por la desviación del mismo, o violando las disposiciones constitucionales o legales, serán responsables civil, penal y/o administrativamente de los actos que dicten, ordenen, ejecuten, violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución, sin que pueda servirles de excusa órdenes superiores.



Principio de la finalidad de la administración pública

Constitucionalmente se establece que la administración pública se encuentra al servicio de la ciudadanía, desarrollándose ampliamente este principio en la ley especial, precisando que se le dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población en cuanto a la satisfacción de sus necesidades.

La administración pública debe asegurarle a estos, la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella, además tendrá entre sus objetivos, la continúa mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicos, de acuerdo con las políticas fijadas y de conformidad con los recursos disponibles.

1.1.3. Funciones de la administración pública

De acuerdo con Fernando Sánchez Albavera¹⁹, el Estado se constituye a partir de una formulación programática, que corresponde a un pacto o contrato social entre los ciudadanos, que se expresa en una constitución política. Dicha constitución establece los diversos derechos de los ciudadanos, el diseño del Estado, la consecuente división de poderes y sus atribuciones; un conjunto de postulados para promover el progreso de la sociedad y distribuir equitativamente sus beneficios; y las bases que normarán los contratos y las actividades económicas de los ciudadanos y sus organizaciones.

En consecuencia, continúa Sánchez Albavera, de las atribuciones que se otorgan a cada poder surgen las correspondientes instituciones y funciones que corresponden a

¹⁹Sánchez Albavera, Fernando. **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Pág. 23.



las razones de interés público que cada poder debe abordar. Cabe precisar que las razones de interés público se construyen, corresponden a tiempos-históricos concretos y responden a relaciones económicas y sociales entre los ciudadanos y sus organizaciones.

Finalmente concluye el autor que, la gestión de los asuntos de interés público es ejercida por las autoridades libremente elegidas y designadas, para poner en operación las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo, que actúa en función de los mandatos que los ciudadanos le otorgan, a través de sus representantes en el Poder Legislativo. La conducta de los funcionarios elegidos y designados puede ser sancionada por el Poder Judicial, por decisión expresa de los órganos de control y fiscalización del propio Poder Ejecutivo; y por decisión del Poder Legislativo.

En tal sentido, los ciudadanos pueden acudir, además, al Poder Judicial si se sienten afectados por los actos de las autoridades y funcionarios públicos, porque estos no actúan en función de una conducta preestablecida o no respetan el proceso que define la ley.



CAPÍTULO II

2. El servicio civil

2.1. Definición del servicio civil

El servicio civil tiene como fin promover y contribuir a la modernización del Estado y al mejoramiento de la gestión pública, mediante el impulso y asesoría a servicios, organismos y autoridades de gobierno de la gestión estratégica de personas de la administración civil del Estado.²⁰

De conformidad con lo establecido en los considerandos de la Ley del Servicio Civil de Guatemala,²¹ el servicio civil es el sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la administración del personal al servicio del Estado, para garantizar al país el desempeño económico y efectivo de la labor institucional del Gobierno, en beneficio de todos los sectores nacionales.

El mismo tiene por objetivo y principio garantizar a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado en igual salario; estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores

²⁰ **Qué es el servicio civil.** Servicio Civil Gobierno de Chile. <http://www.serviciocivil.gOp.cl/node/5> (20 de febrero de 2014)

²¹ Primer considerando de la **Ley del Servicio Civil**. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala.



de preferencia puramente personal de los respectivos nombramiento, ascensos y despidos; proporcionar que la Administración Pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, mantenimiento estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país, y en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales.²²

2.2. Naturaleza jurídica del servicio civil

Existen dos doctrinas que buscan explicar la naturaleza jurídica del servicio civil.

La primera de ellas afirma que el servicio civil debe ser regulado y tratado en el ámbito privado, debido a que afirman que la contratación se realiza mediante un contrato civil, sin embargo esta teoría no es aceptada ya que es el Estado quien establece las condiciones de la relación laboral, las cuales no son negociables.

La segunda de ellas, la más aceptada, afirma que la actividad que realiza el Estado a través de su órgano correspondiente, por medio del trabajo de sus servidores, está relacionada con el cumplimiento de sus funciones, por lo cual el régimen jurídico al que está sujeta la función pública, es decir, la relación entre el Estado y sus servidores, es de derecho público.²³

²² **Ibid.** Segundo considerando.

²³ Galindo Camacho, Miguel. **Teoría de la administración pública.** Pág. 144.



De acuerdo con Miguel Galindo Camacho, dentro de la esfera del derecho público existen tres teorías que pretenden encuadrar a la naturaleza jurídica del servicio civil:

- a. la que sostiene que la relación existente entre el Estado y sus servidores públicos es un acto unilateral del Estado;
- b. la que establece que dicha relación representa a una relación contractual y,
- c. la que sostiene que es un acto condición.

Esta postura considera que la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores es un acto de condición, ya que en efecto, debe admitirse que la relación de un trabajo no puede imponerse unilateralmente por el Estado, ya que se violaría un derecho personal del trabajador, ni puede aceptarse que dicha relación tenga las características del contrato, porque no existe la igualdad de las partes.

En consecuencia de lo expuesto, y desechadas las dos tesis mencionadas, cabe comentar la tercera, que considera a la relación jurídica como un acto condición. En efecto, el nombramiento del alto funcionario, del funcionario y del empleado es un acto unilateral, pero la relación se establece no solamente con el nombramiento, sino con la aceptación y discernimiento y protesta del mismo, hasta cuyo momento o acto se realiza jurídicamente la vinculación entre el Estado y sus servidores.²⁴

²⁴ **Ibid.** Pág. 145.

Según lo expone Galindo Camacho, la relación entre el Estado y los servidores públicos se sintetiza en:

- a. Es una relación que comprende a la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado que acepta el nombramiento;
- b. Tiene como contenido el de condicionar el caso particular de la persona que ingresa al servicio civil a las disposiciones que contiene la ley, a efecto, de que se lleve a cabo el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas;
- c. La precisión de los derechos y obligaciones de los servidores públicos que por regla general están contenidas en la ley a la que se condiciona el caso individual de la persona nombrada.

2.3. Los servidores públicos

Los Servidores Públicos por definición, son personas que prestan servicios al estado como miembros de las corporaciones públicas, como empleados o trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas, -sean ellas territoriales o especializadas (por servicios)-, como miembros de la fuerza pública, o en cualquier otra condición que ante la ley les dé tal carácter.²⁵

²⁵ http://www.laprimavera-vichada.gov.co/apc-aa-files/62306261303163303530643230343365/SERVIDORES_PUBLICOS.pdf (17 de febrero de 2014)



De conformidad con lo establecido en el Artículo 4 de la Ley del Servicio Civil, son servidores públicos a “Las personas individuales que ocupen puestos en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.”

La misma ley en su Artículo 31 realiza la clasificación del servicio público, dividiéndolo en:

- a. Servicio exento.
- b. Servicio sin oposición.
- c. Servicio por oposición.

De acuerdo al Artículo 32, el servicio exento es aquel que no está sujeto a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, y comprende los puestos de:

- Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado.
- Ministros y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales.
- Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala.



- Tesorero General de la Nación.
- Escribano del Gobierno.
- Gerente de la Lotería Nacional.
- Funcionarios del Consejo de Estado.
- Registradores de la propiedad y personal correspondiente.
- Inspector General de trabajo.
- Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente.
- Miembros de los cuerpos de seguridad.
- personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado por contrato especial.
- Empleados de la Secretaria de la presidencia de la República.
- No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes.
- Personas que desempeñen cargos ad honorem.

El servicio sin oposición regulado en el Artículo 33, en el cual se establece que los miembros del servicio sin oposición están sujetos a todas las disposiciones legales de la Ley del Servicio Civil, menos a aquellas que se refieran a nombramiento y despido.

Comprende los puestos de:

- Asesores técnicos.



- Asesores jurídicos.
- Directores de hospitales.

Y el servicio por oposición, que incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición que establece esta ley. (Artículo 34).

2.4. Antecedentes del servicio civil en Guatemala

De acuerdo con la Oficina Nacional del Servicio Civil (Onsec)²⁶, antes de la Constitución de 1945 las relaciones entre el Estado como patrono y los servidores públicos eran reguladas por diferentes leyes, lo que provocaba cierto desorden en su aplicación, además no se contaba con una reglamentación que les garantizara un mínimo de derechos y les asegurara justicia y estímulo en su trabajo.

Desde 1947 las relaciones entre patronos y trabajadores a nivel de la iniciativa privada, han sido reguladas por el Código de Trabajo.²⁷

²⁶ **Acerca de la Onsec: antecedentes históricos.** Oficina nacional del servicio civil (Onsec). <http://www.onsec.gOp.gt/acerca%20de%20onsec/antecedentes%20historicos.php> (17 de febrero de 2014).

²⁷ **Código de Trabajo.** Decreto 1441. Congreso de la República de Guatemala.



Sin embargo, los empleados públicos no gozaban de la misma protección y prerrogativas que otorga dicho instrumento, por lo que durante mucho tiempo se vieron sometidos a situaciones de injusticia laboral.

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

De esa cuenta el 15 de febrero de 1955 se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos con miras a emitir el Estatuto del Servidor Público.

En 1956 se emite un Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, siendo éste el primer antecedente de un instrumento que intentó regular las relaciones mencionadas, aunque no con mucho éxito, ya que el recurso humano del Estado necesitaba de un macrosistema técnico de administración de personal.

El 01 de mayo de 1957, ya vigente el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, se establece el Departamento Nacional de Personal del que dependían 26 oficinas de personal de distintos Ministerios del Estado; ellos elaboraron un estudio técnico-financiero para la adopción del Sistema de Clasificación de Puestos y de Selección de Personal.



El 15 de enero de 1958 esta dependencia fue sustituida por el Departamento de Servicio Civil, creado para elaborar estudios encaminados a adoptar un Plan de Clasificación de Puestos. Esta dependencia realizó una encuesta sobre administración de personal en las instituciones estatales.

En 1965 se consignó en la Constitución que debía emitirse una ley que recopilara todo lo relativo al recurso humano del Estado, la que se llamaría Ley de Servicio Civil, cuyo propósito sería garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador.

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

En la exposición de motivos de dicho proyecto, se destacó como una necesidad impostergable poner orden jurídico y técnico en los aspectos de la administración de los recursos humanos del Gobierno.

Para el efecto se propuso el llamado Sistema de Servicio Civil, a fin de contar con un régimen laboral de derecho para las relaciones entre la Administración Pública y sus trabajadores, que constituyera el instrumento para garantizar dignidad y justicia a quienes hacen carrera del servicio público.



Fue así como finalmente el 02 de mayo de 1968 el Congreso de la República emitió la Ley de Servicio Civil, según Decreto 1748, misma que cobró vigencia el 01 de enero de 1969.

Esta ley ha sido de suma importancia en el resto de la historia de los trabajadores del Estado hasta la fecha, ya que integra en un solo cuerpo todos los elementos de un sistema de administración de personal, regulando así las relaciones entre la administración pública y los trabajadores, a efecto de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

Su ámbito de aplicación se extiende a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo y a algunas entidades descentralizadas del Estado que carecen de su propia ley y reglamentación en materia de recursos humanos.

La Ley de Servicio Civil contiene en el Capítulo I los Órganos Directores que deberán velar por su correcta aplicación, siendo ellos:

- Dirección Suprema: Presidente de la República.
- Órganos Superiores: Junta Nacional de Servicio Civil y Oficina Nacional de Servicio Civil.

Sin embargo, con el fin de lograr los propósitos y principios para los cuales se promulgó la Ley de Servicio Civil, era necesario desarrollar sus preceptos, así como precisar los



procedimientos para su correcta aplicación, ya que durante varios años se regularon las relaciones entre el Patrono y los Servidores Públicos sin que existiera un reglamento específico que fijara las normas y especialmente los procedimientos para la aplicación de estas normas.

Durante ese tiempo se emitieron otras disposiciones legales para cubrir el vacío del reglamento, entre ellas: las Normas Presupuestarias, el Acuerdo Gubernativo No.1222-88 y el Plan Anual de Salarios.

Fue precisamente hasta el 15 de enero de 1998 que mediante Acuerdo Gubernativo No.18-98 se aprobó el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, el cual ha sido modificado parcialmente en su articulado por los Acuerdos Gubernativos Nos. 564-98, publicado en el Diario Oficial No.76 de fecha 31 de agosto de 1998; 77-2002, publicado el 08 de marzo de 2002; 128-2002, publicado el 23 de abril de 2002; y 134-2002 publicado el 25 de abril de 2002.

2.5. La oficina nacional del servicio civil (Onsec)

La Oficina Nacional de Servicio Civil, es la institución responsable de administrar en forma técnica, armónica, dinámica y eficiente el sistema de recursos humanos de la Administración Pública, para garantizar al país el desempeño idóneo y efectivo de la labor institucional del Gobierno, en beneficio de la ciudadanía.



Sus actividades las desarrolla dentro del marco jurídico que establece la Constitución Política de República de Guatemala, la Ley de Servicio Civil, y la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y sus Reglamentos y otras disposiciones complementarias, en las cuales se indica que le corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil -Onsec-, regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, para lo cual debe entenderse como tal, a todos los órganos administrativos que dependen del Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas y autónomas adscritas a dicha normativa; así como todo lo concerniente a la administración de las diferentes pensiones que son otorgadas a los ex-trabajadores y beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Con fundamento en lo preceptuado en la Ley de Servicio Civil, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y sus respectivos Reglamentos, la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- Garantizar a los servidores y ex-servidores públicos la eficiencia en la operación de la función pública por medio de la aplicación de la Ley de Servicio Civil y otras leyes relacionadas, que fortalezcan el desarrollo de un Estado moderno, eficiente y descentralizado.
- Regular las relaciones entre el Estado y los Trabajadores de la Administración Pública y garantizarles transparencia en el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones.



- Dotar de personal idóneo a las diferentes instituciones que conforman la Administración Pública, para garantizar la prestación oportuna de los servicios con eficacia, eficiencia, transparencia, honradez y responsabilidad.
- Proporcionar a las instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo el instrumental técnico-legal con el fin de administrar adecuadamente el recurso humano al servicio del Estado, en aras del bien común y el desarrollo integral de la población guatemalteca.
- Proporcionar a la población civil trabajadora del Estado y a sus familiares, los beneficios económicos que les corresponden conforme lo establece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento.
- Establecer la carrera administrativa del servidor público sobre los ejes de capacidad y competencia.
- Realizar procesos de desconcentración-descentralización de algunos servicios que presta la ONSEC, con el propósito de hacer más eficiente la atención de sus usuarios.

2.6. El sistema de servicio civil en Guatemala

El sistema de ingreso al servicio civil contempla tres formas:



- a) Ingreso libre: Significa que cualquier ciudadano puede ingresar a la carrera administrativa.
- b) Ingreso por selección: es el sistema mediante el cual se ingresa al servicio civil a través de examen, ingresando solo quienes aprueban el proceso de oposición.
- c) Ingreso mixto: Todos los ciudadanos tienen derecho a ingresar al servicio civil siempre y cuando demuestren sus capacidades para el ejercicio del cargo mediante el examen por oposición, que comprueben capacidades técnicas para desempeñar el puesto y así poder ingresar. Este sistema es el que adopta Guatemala, Artículo 113 de la Constitución de la República de Guatemala.

De conformidad con la Constitución Política de la República, se garantiza que los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más por razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

Dentro de la legislación también se cuenta con el sistema de designación de funcionarios públicos, el cual puede realizarse de tres formas:

- a. Por elección: La población o un sector de la misma eligen al funcionario para desempeñar el cargo por un período determinado. Presidente, Vicepresidente, Rector, Alcalde, Síndico, Concejales, Contralor General de Cuentas etcétera.



- b. Por nombramiento: El funcionario es designado por la autoridad superior, autoridad nominadora, entre personas de su confianza, generalmente correligionarios políticos, como Ministros, Viceministros, Directores Regionales, Gobernadores, Gerentes y Presidentes o miembros de Juntas Directivas de entidades descentralizadas. El nombramiento, tiene las modalidades siguientes:
- b.1. Nombramiento discrecional. La autoridad nominadora nombra libremente entre las personas que llenan los requisitos mínimos exigidos por la ley, ser guatemalteco y mayor de edad.
- b.2. Nombramiento condicionado. Consiste en nombrar a una persona entre varios candidatos que reúnen las mismas calidades, como es el caso del Jefe del Ministerio Público, el Fiscal General de la Nación.
- b.3. Nombramiento reservado. Se nombra a la persona que ha obtenido el mejor desempeño en el proceso de oposición, entre varios funcionarios que ya se encuentran en la carrera administrativa y que desean un ascenso.
- c. Por contrato. Esta modalidad permite la contratación de profesionales y técnicos para asesoría, consultoría y planificación, sin necesidad de oposición. El contrato es por plazo determinado y perciben honorarios, sin otro tipo de prestación, pues no se les considera como trabajadores permanentes del Estado.



CAPÍTULO III

3. El servicio civil en Guatemala y la imperiosa necesidad de la emisión de una nueva Ley del Servicio Civil

3.1. La descentralización y desconcentración del Estado

De acuerdo con Beteta V. y Rubio Pérez²⁸, la descentralización del Estado es entendida como un proceso de transferencia de facultades, capacidades y recursos de un órgano central a uno local, con arreglo a fundamentos jurídico-legales y a criterios territoriales y administrativos.

La descentralización implica la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos, así como la administración de los recursos de poder del Estado (humanos, financieros y materiales) a discreción de las autoridades locales, sin depender jerárquicamente de la autoridad nacional centralizada.

Existen distintas clases o tipos de descentralización. Las más importantes son: la descentralización política y la descentralización administrativa.

3.1.1. Descentralización política

Es el proceso de transferencia y delegación de competencias políticas fundamentales de gobierno y su distribución entre los órganos locales, de manera que éstos puedan

²⁸ Beteta V., Luis Alfonso y Rodolfo Rubio Pérez. **Apuntes sobre descentralización**. Págs 13 y 14.



ejercer las funciones y atribuciones del Estado que se encuentran centralizadas. En efecto, a través de la descentralización política se otorga a las regiones, departamentos y municipios, la facultad de ejercer parte del poder ejecutivo, lo que implica la facultad de emitir normas, formular y ejecutar políticas y administrar los recursos de poder: fiscales, presupuestarios, humanos y materiales.

En consecuencia, la descentralización política implica el efectivo ejercicio del poder local y la definición de las políticas y estrategias para el desarrollo local.

3.1.2. Descentralización administrativa

La descentralización administrativa se entiende como un proceso de transferencia y delegación de ciertas funciones administrativas del gobierno central a entidades locales, tales como las municipalidades, las universidades, organizaciones no gubernamentales así como otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil local, para que presten a la sociedad determinados bienes y servicios públicos.

En este sentido, la descentralización administrativa implica la producción y distribución de los servicios esenciales de salud, educación, vivienda y servicios conexos, transporte, etc., para la satisfacción de las necesidades básicas y, con ello, contribuir a la productividad así como a la creación y recreación de la fuerza de trabajo y, por añadidura, a la estabilidad y reproducción del sistema.



En el proceso de descentralización administrativa se produce un desplazamiento de facultades hacia las instituciones y organizaciones locales para descongestionar, desburocratizar, producir y proveer los servicios públicos de manera eficiente y eficaz a la sociedad civil local.

La descentralización administrativa implica también la planificación, ejecución y evaluación financiera presupuestaria

Ambos autores también definen en su obra lo que se entiende por desconcentración, describiéndola como el proceso de delegación de facultades y funciones de carácter sustantivo y de apoyo administrativo, de organismos y entidades centrales, a dependencias, unidades y programas, que producen servicios públicos, en el interior del país, pero que dependen jerárquicamente de las decisiones y de la autoridad de los funcionarios de conducción superior (ministros, directores, gerentes, etc.); ejemplo de desconcentración son las dependencias y delegaciones que tienen los ministerios de Estado en el interior del país.

En tal sentido, la descentralización y desconcentración son ejes claves para la modernización del Estado, incluida la forma en la cual se establecen las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.



3.2. Problemática detectada en relación a la Ley del Servicio Civil

De acuerdo con el Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso Guatemala²⁹, el actual Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, se caracteriza por atraer a empleados poco calificados, ya que las compensaciones de los puestos con requisitos de baja calificación son relativamente más altos que los de sus homólogos o equivalentes del sector privado, por ende a los profesionales, técnicos y gerentes públicos se les paga menos que a sus equivalentes en el sector privado, lo que hace menos atractivas las posiciones en el sector público.

Por otra parte, la estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral en el sector público.

La alta centralización de la gestión de los recursos humanos impide que los gerentes y autoridades del sector público bajo el régimen de servicio civil tomen decisiones básicas sobre los recursos institucionales, contribuyendo significativamente a la ineficacia e ineficiencia institucional, y a que existan justificaciones y excusas para no desempeñarse efectivamente.

Dentro de ese contexto, sobresalen algunas características que es preciso señalar, tales como:

²⁹ Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic. **Síntesis del diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso Guatemala**. Actualización 2004. Guatemala. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004.



- El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuados a las necesidades institucionales y a las del interés público.
- La distancia salarial entre niveles es muy limitada. Esto hace poco atractiva la movilidad vertical, lo que impide una gestión basada en productividad e incentivos. Se paga igual a quien cumple con eficiencia y eficacia sus atribuciones, que a quien no lo hace.
- Es frecuente el ejercicio de prácticas tutelares a favor del trabajador en los procesos de resolución de conflictos entre el Estado y sus empleados.
- El sistema de gestión de recursos humanos amparado por la Ley de Servicio Civil es altamente centralizado, jugando un rol protagónico en decisiones y ejecución de procesos la ONSEC, y el Ministerio de Finanzas Públicas ubicando a los otros Ministerios, Secretarías y Dependencias en una posición de tramitadores ante la ONSEC y a sus autoridades en un rol meramente nominador. Esta centralización es factor determinante en la ineficiencia e ineficacia en el cumplimiento de funciones.
- Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo. No existen en forma

sistémica políticas integrales de adiestramiento, capacitación y desarrollo de personal.

- El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es insuficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional. La ausencia de sistemas de planeación estratégica a nivel institucional, así como las descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados y la carencia de estándares de desempeño, hacen muy difícil la evaluación del rendimiento y desempeño de las personas, que en la práctica no existe como sistema.
- No existen normas para rutas de desarrollo y movilidad laboral en el sistema.

Así también, “Existe incumplimiento en el proceso de selección de personal, debido a que se incumple con los plazos establecidos, triplicándose en ocasiones el tiempo previsto para el mismo”.³⁰

“También se carece de un sistema de desarrollo personal que pueda calificarse como tal, atendiendo a que no se encuentra contemplado en la ley y no se han realizado acciones para cubrir esta deficiencia”.³¹

³⁰ Roca Ruano, Carolina. **El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma**. Ponencia presentada en el VIII Congreso internacional de CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública. (Panamá, Octubre 2003) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047408.pdf> (02 de marzo de 2014). Pág. 6.

³¹ **Ibid.** Pág. 7.



Otra de las limitantes se encuentra en el procedimiento de despidos. “Con base en la Ley de Servicio Civil, el proceso legal que se sigue para destituir a un empleado que incurre en las causas que facultan a la Autoridad Nominadora para destituirlo, aparenta sencillez. La realidad es distinta debido a la centralización del sistema y por lo tanto la autoridad nominadora es la única facultada para nombrar y por tanto a despedir.

La Ley establece el procedimiento general de despido y determina los pasos a seguir por el empleado para impugnar la resolución que se emite, ante la Junta Nacional de Servicio Civil, prestándola a través del Director de ONSEC.

Los fallos de la Junta Nacional son apelables y el servidor puede acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, aplicando no solo las disposiciones de la Ley, sino también las normas del procedimiento ordinario de trabajo.

Un problema frecuente en el área de despidos, es la figura del emplazamiento ante los Tribunales de Trabajo, la que generalmente es planteada por los Sindicatos con el fin de garantizar, no solo la estabilidad laboral, sino la inamovilidad, ante el cual el procedimiento se extiende.

El efecto de esta orden es congelar una plaza o a la persona que ocupa la plaza. Estas órdenes fueron creadas para proteger a los trabajadores involucrados en actividades sindicales de los despidos vengativos por parte de los patronos.



Cuando existe un emplazamiento, el despido del empleado por cualquier razón debería ser autorizado por un Magistrado del Tribunal. Sin embargo, los Tribunales han adoptado una interpretación muy libre de las circunstancias bajo las que puede emitirse esta orden por lo que se utiliza en forma libre en las instituciones del Sector Público cuando se anticipa un cambio de un puesto y este es protestado por el empleado.

Como resultado, la movilidad en los puestos en las entidades u oficinas, sin el consentimiento del individuo, casi no existe lo que resulta en que muchas de las acciones disciplinarias no tienen efecto.

“El emplazamiento sigue en vigor indefinidamente hasta que sea retirado por la parte que lo solicitó”.³²

En relación a la evaluación en la práctica, esta se encuentra regulada en la Ley del Servicio Civil, donde se establece que todos los empleados deben ser evaluados al menos una vez al año.

A pesar de que la Ley permite y de hecho requiere, una evaluación del empleado, no se practica sistemáticamente en todo el Sector Público.

³² Roca Ruano. **Op. Cit.** Pág. 8.



Existe un procedimiento de evaluación indicado por la Ley, sin embargo, no se presenta un proceso o método de evaluación y no se presentan criterios ni formularios estandarizados.³³

Otro factor a tomar en cuenta es el hecho de que la ley no prevé la carrera administrativa, aunque esta se contempla en otras leyes orgánicas como la de la policía y el ejército.

El ascenso es el derecho que tiene el servidor público de ser promovido a una categoría superior, con base en su adecuado desenvolvimiento en la unidad administrativa de que se trate.

En virtud que no se practican evaluaciones periódicas de los servicios, que ordenan las leyes (Ley de Servicio Civil y su reglamento, Ley de Salarios y Acuerdo Gubernativo 1222-88), generalmente el ascenso se da por decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos.

3.3. Bases para la readecuación normativa

En base a lo anterior, se hace necesaria la promulgación de una nueva legislación que favorezca la descentralización y desconcentración del servicio público, que incluya elementos para atraer y retener recursos humanos de la más alta calidad y con características que se ajusten a las funciones y objetivos del sector público.

³³ **Ibid.**



Lo anterior implica la necesaria modernización del Estado en torno al servicio civil, que permita superar las regulaciones e instituciones que aún revisten características de la época colonial, a través de la promulgación de una Ley del Servicio Civil que:

- a. Brinde una estructura de puestos y salarios. Esto debido a que en la actualidad la estructura cuenta con una base muy amplia que corresponde con bajos requisitos de calificación, y una cúspide muy alta y reducida. También debe incluir una reclasificación salarial integral, la cual responda a las necesidades económicas para la subsistencia en condiciones dignas de los y las empleados públicos.
- b. Fomente la descentralización y desconcentración de los servicios públicos. Esto necesariamente implica un crecimiento de los servicios públicos para que estos sean accesibles a la población en general, lo cual necesariamente conlleva el crecimiento de las instituciones estatales y de los puestos de trabajo, desconcentrando la función de contratación a través de la Onsec y el Ministerio de Finanzas Públicas.
- c. Incentive la productividad. Para lo cual debe ser readecuado el sistema de compensaciones y su administración basada en productividad e incentivos.
- d. Reformule el procedimiento para la aplicación de sanciones. Esto debido a que en la actualidad las sanciones son de difícil aplicación, generándose en muchos casos la inamovilidad de los empleados públicos.

- e. Garantice procesos de planificación. Para ello debe contemplar el diseño e implementación de sistemas información y herramientas que faciliten institucionalizar un sistema de gestión de dotación de personal.
- f. Establecer una política de gestión del empleo que facilite el nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de los y las empleados públicos. También debe prever una política general de adiestramiento, capacitación y desarrollo del personal, favoreciendo de esta forma mejoras sustantivas en el desempeño institucional.
- g. Generar mecanismos de evaluación del desempeño, que facilite la asignación de metas y objetivos y su medición para promover la productividad, estableciendo estándares de desempeño.
- h. Institucionalizar la carrera del servidor público basada en el mérito

Así también, la nueva legislación debe contener toda la normativa necesaria para evitar la aplicación supletoria de otras leyes y, que integre todas las normas relacionadas con la gestión del sistema de recursos humanos del sector público, involucrando a los tres organismos de Estado (ejecutivo, legislativo y judicial).

También, debe prever la creación de una nueva organización con autonomía técnica y administrativa en sustitución de la Onsec con funciones y enfoques modernos, que norme y regule pero no ejecute la gestión del recurso humano directamente y aplique



nuevas tecnologías de gestión e informática, y que permita separar la administración del recurso humano de la administración del sistema de pensiones de los empleados públicos.

La nueva legislación también debe incluir la creación de un nuevo sistema de resolución de controversias laborales del sector público, incluida la institucionalización de un Tribunal nacional del servicio civil.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El desarrollo de la administración pública en Guatemala, se ha visto marcado por los cambios bruscos y violentos en los regímenes de gobierno, lo cual ha impedido un desarrollo continuado de la administración y la consecución de programas estatales de beneficio social.

En consecuencia, el proceso de modernización de la administración pública, se ha orientado hacia la promulgación de leyes específicas, para la regulación de los asuntos públicos, dificultando su aplicación a los empleados públicos debido a la diversidad de normas aplicables, lo cual obstaculiza el desempeño de las funciones asignadas a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Obstáculos que se hacen evidentes en los sistemas de gestión de empleo, evaluación del desempeño y actualización en la práctica, los cuales son prácticamente inoperantes e inexistentes; esto, obstaculiza la contratación de personal con las capacidades idóneas para el desempeño de la función estatal.

A estas situaciones, se suma la inexistencia de la carrera del servidor público y la ausencia de otros incentivos para la producción, contribuyen al bajo rendimiento de los empleados públicos, hechos que hacen evidente la necesidad de emitir una nueva Ley de Servicio Civil que facilite la modernización del Estado, la descentralización y el respeto a los derechos laborales de los empleados públicos.



BIBLIOGRAFÍA

- Acerca de la Onsec: antecedentes históricos.** Oficina nacional del servicio civil (Onsec).
<http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/antecedentes%20historicos.php>
(17 de febrero de 2014).
- BETETA V., Luis Alfonso y Rodolfo, Rubio Perez. Apuntes sobre descentralización.** (Colección Formación estratégica para docentes en sedes regionales). 3vols; Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landívar. 2006.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la administración pública.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Porrúa. 2000.
- GÓMEZMERCADO, Silvana A. Evolución de la gestión pública en América Latina.** Cátedra de administración pública. (04 de agosto de 2007). http://www.coladivord.org/cms/wp-content/uploads/2008/07/ir_evolucion-gestion-publica-america-latina150307.pdf (03 de noviembre 2013).
- GUERRERO, Omar. Principios de administración pública.** 2ª. ed.; revisada; Bogotá, Colombia: Escuela superior de administración pública. 2007.
- GUERRERO, Omar. Teoría administrativa de la ciencia política.** México, México: Universidad autónoma de México. 1976.
- Servidores públicos.** http://www.laprimavera-vichada.gov.co/apc-aa-files/62306261303163303530643230343365/SERVIDORES_PUBLICOS.pdf (17 de febrero de 2014)
- IACOVIELLO, Mercedes y Laura, Zuvinac. Síntesis del diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso Guatemala.** 1ª. ed.; Guatemala, Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004.
- Organigrama estructural del sector público de la república de Guatemala.** Oficina Nacional del Servicio Civil. (Enero 2014).
<http://www.onsec.gob.gt/descargas/organizacion%20y%20organigramas%20ene2014/org%20estruc%20sec%20pub%20repguate%20ene2014.pdf> (01 de febrero de 2014)
- PAZ DE HENRÍQUEZ, Nora. El rol de la administración pública en la aplicación, protección y desarrollo de la participación ciudadana.** Páginas 72 a 88. Revista anuario del instituto de derecho comparado. Publicación anual No. 29. (2006).



Qué es el servicio civil. Servicio Civil Gobierno de Chile.
<http://www.serviciocivil.gob.cl/node/5> (20 de febrero de 2014)

RIVERA IRLES, Ariel. **Notas sobre la evolución histórica del sector público de Guatemala.** Páginas 89 a 125. Revista Centroamericana de Administración Pública. Número 1. San José de Costa Rica. (1981).

ROCA RUANO, Carolina. **El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma.** Ponencia presentada en el VIII Congreso internacional de CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública. (Panamá, Octubre 2003)
<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/clad/clad0047408.pdf> (02 de marzo de 2014).

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos.** Santiago de Chile, Chile: Instituto latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (Ilpes). 2003.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. **La administración pública como ciencia: su objeto y estudio.** México, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2001.

Legislación:

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

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

Ley de Servicio Civil. Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, 1968.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo No.18-98, 1998.

Ley de Clases Pasivas del Estado. Decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, 1988.