

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



**INEXISTENCIA DE PASOS SALARIALES EN EL
ORGANISMO EJECUTIVO**

OLIVER ANTONIO MARTINEZ VILLATORO

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2016

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

INEXISTENCIA DE PASOS SALARIALES EN EL ORGANISMO EJECUTIVO

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

OLIVER ANTONIO MARTINEZ VILLATORO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 2016

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Eloisa Mazariegos Herrera
Vocal: Lic. César Augusto López López
Secretaria: Licda. Karin Virginia Romero Figueroa

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Obdulio Rosales Dávila
Vocal: Licda. Arely Camey Súchite
Secretaria: Licda. Mery López Cardona

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, 09 de junio de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO EFRAIN DE LEON ORTIZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
OLIVER ANTONIO MARTINEZ VILLATORO, con carné 51403,
 intitulado INEXISTENCIA DE PASOS SALARIALES EN EL ORGANISMO EJECUTIVO.

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 23 / 05 / 2016.

Asesor(a)
 (Firma y Sello)
Lic. Otto Efraim de León Ortiz
ABOGADO Y NOTARIO





Lic. Otto Efraín de León Ortiz
Abogado y Notario
0 ave. "A" 13-13 Altos de Bárcenas III, zona 3,
Villa Nueva, Guatemala, C.A.
Tel. 66293725

Guatemala, 28 de junio de 2016

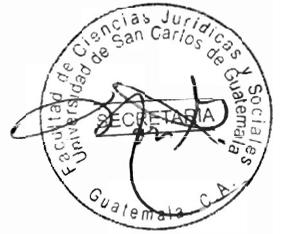
Dr. William Enrique López Morataya
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Apreciable Doctor:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del bachiller **OLIVER ANTONIO MARTINEZ VILLATORO**, la cual se intitula **“INEXISTENCIA DE PASOS SALARIALES EN EL ORGANISMO EJECUTIVO”**; declarando expresamente que no soy pariente del bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre la falta de promociones salariales para los servidores públicos del Organismo Ejecutivo, por medio de los denominados pasos salariales tal y como lo establece la ley de la materia.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron de análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales el bachiller Martínez Villatoro no sólo logró comprobar la hipótesis sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con la aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.
- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo el bachiller Martínez Villatoro utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.

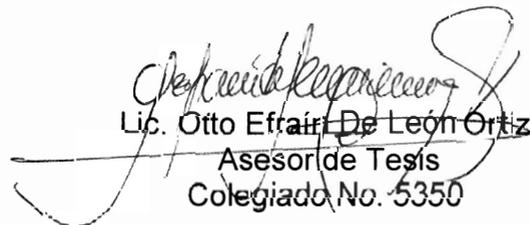


Lic. Otto Efraín de León Ortiz
Abogado y Notario
0 ave. "A" 13-13 Altos de Bárcenas III, zona 3,
Villa Nueva, Guatemala, C.A.
Tel. 66293725

- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, el bachiller Martínez Villatoro expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que la Oficina Nacional de Servicio Civil, como ente rector de la Administración Pública, elabore el Reglamento especial de la Ley de Salarios de la Administración Pública, con el objeto que los servidores públicos puedan contar con las normas que desarrollen adecuadamente el apartado relacionado con los pasos salariales como un derecho que les asiste a los empleados públicos.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de extranjeros.
- g) El bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto DICTAMEN FAVORABLE, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,


Lic. Otto Efraín De León Ortiz
Asesor de Tesis
Colegiado No. 5350

Lic. Otto Efraín de León Ortiz
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de agosto de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante OLIVER ANTONIO MARTINEZ VILLATORO, titulado INEXISTENCIA DE PASOS SALARIALES EN EL ORGANISMO EJECUTIVO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Infinitas gracias por su amor y misericordia; gracias por la fortaleza en los momentos de debilidad; gracias por el querer como el hacer y gracias por ser la fuente inagotable de sabiduría, que me permite culminar mi meta profesional.
- A MIS PADRES:** Antonio Martínez González (Q.E.P.D.) y Francisca Villatoro López, con profundo agradecimiento y reconocimiento por hacer de mí un hombre de bien al servicio de mi bella Guatemala.
- A MI ESPOSA:** Ligia Corina Aceituno Alfaro, por su amor, comprensión apoyo incondicional y alentarme en todo momento para obtener este triunfo profesional.
- A MIS HIJOS:** Ligia, Oliver y Alvaro, quienes fueron la fuente de inspiración y motivación para culminar mi carrera profesional.
- A MIS NIETAS:** Valeria Sofía y Pamela Fernanda, que este triunfo constituya un ejemplo y estímulo en sus vidas.
- A MIS HERMANOS:** Eleázar (Q.E.P.D.), Mauricio, Elida, Luis, Sara, Alba (Q.E.P.D.), Byron y Blanca, con mucho amor; y, especialmente a Juan José por el apoyo brindado en todo momento en mi vida.
- A MIS DOCENTES:** Profundo agradecimiento por todas sus enseñanzas.



A: La Gloriosa y Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, gratitud por abrirme sus puertas y con ello brindarme la oportunidad de alcanzar mi meta profesional anhelada.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por brindarme los conocimientos y formación profesional para la culminación de mi carrera y permitirme el honor de formar parte de sus egresados.



PRESENTACIÓN

Para efectuar la presente investigación se aplicó el método cualitativo, ubicando el tema objeto de estudio en la rama del derecho administrativo y derecho de trabajo. La delimitación territorial comprendió la ciudad de Guatemala y consecuentemente los límites históricos o delimitación temporal abarcó de enero 2007 a enero de 2016 en el Organismo Ejecutivo.

El objeto de estudio fue: la necesidad de implementar los pasos salariales a favor de los servidores públicos en virtud que actualmente están regulados en la Ley de Salarios de la Administración Pública, pero éstos no se hacen efectivos por la inexistencia de los mismos.

El sujeto que se tomó para llevar a cabo la investigación fue: la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala y el análisis de los Acuerdos Gubernativos que regularon el Plan Anual de Salarios en el Organismo Ejecutivo, en los últimos diez años en virtud que es un derecho que le asiste a los servidores públicos, de reconocerles los pasos salariales que les permitan una mejor vida personal y familiar.

El aporte académico del tema consiste en el conocimiento de los pasos salariales que se deben otorgar a los servidores públicos, a través de un reglamento que emita el Organismo Ejecutivo por medio de la Oficina Nacional de Servicio Civil.



HIPÓTESIS

Es fundamental y necesario implementar los pasos salariales para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Organismo Ejecutivo, como un medio económico de lograr incentivos salariales en el desempeño de sus funciones los cuales deben reglamentarse adecuadamente, para que no exista desigualdad salarial y desmotivación por parte de los servidores públicos.

Los pasos salariales son la variable independiente utilizada en esta hipótesis y los empleados públicos constituyen la variable dependiente; de tal manera que el objeto de la investigación es la inexistencia de los pasos salariales; y el sujeto los servidores públicos a quienes tendría que aplicarse este incentivo económico. El tipo de hipótesis utilizada fue la específica toda vez que el problema a investigar radica en la falta de pasos salariales en el Organismo Ejecutivo, no obstante que la Ley de Salarios de la Administración Pública, los regula sin que se hagan efectivos a favor de los servidores públicos.

En consecuencia, la investigación bibliográfica y documental representa el análisis del Plan Anual de Salarios para el Organismo Ejecutivo de los últimos diez años, en los cuales no se ha regulado los pasos salariales, frente a un universo que constituye más de cuarenta años a partir de la vigencia de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Para efectos de comprobar la hipótesis se utilizaron los métodos de investigación siguientes: el analítico por la importancia de implementar los pasos salariales en el Organismo Ejecutivo; el deductivo para determinar las características de la Ley de Salarios de la Administración Pública; el inductivo y el sintético para la elaboración del marco teórico en que se fundamenta el presente trabajo; y finalmente para la recolección del material se utilizó la técnica bibliográfica documental.

Como contraste de las variables utilizadas para emitir argumentos se citan: la desigualdad salarial, la desmotivación y malestar de los servidores por falta de una adecuada regulación de los pasos salariales. Son factores filosóficos: la igualdad salarial; los factores axiológicos: comprende los valores sociales y económicos; los factores exegeticos: la omisión de la reglamentación que regule los pasos salariales como un incentivo económico; como factores hermenéuticos: se cita la interpretación de la Ley de Salarios; y los factores pragmáticos de la argumentación, la emisión de un Reglamento que regule adecuadamente los pasos salariales en el Organismo Ejecutivo.

La hipótesis planteada fue comprobada en virtud que en el Organismo Ejecutivo es ineludible la implementación de los pasos salariales a favor de los empleados públicos a efecto tengan la oportunidad de ser motivados de manera económica a través de estos incentivos salariales, los cuales deben otorgarse por medio de una política salarial adecuada que realice la Oficina Nacional de Servicio Civil.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Generalidades del servicio civil en Guatemala	1
1.1. Antecedentes históricos	2
1.2. Definición del servicio civil.....	7
1.3. Sistemas de administración de personal	8
1.4. Sistema de servicio civil	10
1.5. Principios	10
1.6. Oficina Nacional de Servicio Civil.....	14
1.6.1. Funciones	15
1.6.2. Estructura organizacional	16

CAPÍTULO II

2. Servidor público.....	19
2.1. Concepto.....	19
2.1.1. Clasificación del servicio público.....	23
2.1.2. Desde el punto de vista jurídico	23
2.1.2.1. Servicio exento.....	23
2.1.2.2. Servicio sin oposición.....	25
2.1.2.3. Servicio por oposición	26

2.1.3. Desde el punto de vista presupuestario	27
2.1.3.1. Personal en cargos fijos	27
2.1.3.2. Personal temporal	28
2.1.3.3. Personal por jornal y a destajo	29
2.2. Carrera administrativa	29

CAPÍTULO III

3. Administración de puestos y clasificación de salarios.....	33
3.1. Plan de clasificación de puestos	34
3.1.1. Manual de especificaciones de clases de puestos.....	37
3.1.2. Serie de clases de puestos.....	38
3.1.3. Especificaciones de clases de puestos.....	40
3.1.4. Código de clase de puestos.....	41
3.1.5. Título de la clase de puestos	42

CAPÍTULO IV

4. El salario	45
4.1. Antecedentes	45
4.2. Concepto.....	48
4.3. Definición legal.....	49
4.4. Regulación según la Organización Internacional del Trabajo – OIT-.....	50
4.5. Medidas protectoras del Salario	51
4.5.1. Medidas protectoras del salario contra el patrono.....	54

4.5.2. Medidas protectoras del salario contra acreedores del trabajador	55
4.5.3. Medidas protectoras del salario contra acreedores del patrono	56
4.5.4. Medidas protectoras del salario contra el propio trabajador	57
4.5.5. Medidas que protegen a la familia del trabajador.....	58
4.5.6. Medidas que protegen el poder adquisitivo del salario.....	58
4.6. Fijación de la escala de salarios.....	59
4.7. Plan anual de salarios.....	60
4.8. Inexistencia de pasos salariales en el Organismo Ejecutivo.....	62
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	67
ANEXO	69
BIBLIOGRAFÍA.....	77



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, constituye un análisis de los pasos salariales a que hace referencia la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, ello tomando en consideración que los mismos están regulados como una promoción salarial, la cual está reconocida en la legislación vigente como un derecho para los servidores públicos; empero, no basta tal reconocimiento si éstos no se hacen efectivos. A la fecha, han transcurrido más de cuatro décadas desde la vigencia de dicha ley y su aplicación a lo largo de estos años, ha sido inoperante por la inexistencia de los mismos.

El objetivo fundamental de esta investigación fue: determinar la necesidad de implementar los pasos salariales a favor de los servidores públicos. Dicho objetivo se alcanzará en la medida que la Oficina Nacional de Servicio Civil en forma conjunta con el Ministerio de Finanzas Públicas y las Organizaciones Sindicales, realicen los estudios técnicos y legales y posteriormente presenten al Organismo Ejecutivo un proyecto de reglamento especial que norme los pasos salariales beneficiando de esta forma a los empleados públicos, para que no se continúe vulnerando este derecho.

Es por ello que en la hipótesis formulada se indica que es fundamental y necesario implementar los pasos salariales para los empleados públicos que prestan sus servicios en el Organismo Ejecutivo, como un medio económico de lograr incentivos salariales. Para comprobar la hipótesis se utilizó los métodos de investigación siguientes: el analítico para estudiar la importancia de implementar los pasos salariales en el Organismo Ejecutivo; el deductivo para determinar las características de la Ley de Salarios de la Administración Pública y su adecuada aplicación; el inductivo y el sintético para la elaboración del marco teórico en que se fundamenta este trabajo; y, para la recolección del material se utilizó la técnica bibliográfica documental.



La teoría principal del tema, establece que es necesario que exista igualdad salarial entre las diferentes clases de puestos que existen en el Organismo Ejecutivo partiendo del principio constitucional que preceptúa la igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.

El presente estudio está dividido en cuatro capítulos, el primero hace referencia a las generalidades del servicio civil en Guatemala y sus antecedentes históricos, su definición, el sistema de servicio civil, la Oficina Nacional de Servicio Civil, sus funciones y su estructura organizacional; en el segundo capítulo se define al servidor público, su clasificación jurídica y presupuestaria y el significado de la carrera administrativa; en el tercer capítulo se menciona el significado de la administración de puestos y clasificación de salarios como marco referencial del presente estudio; finalmente el capítulo cuatro, hace referencia al salario, sus antecedentes, definición legal y lo que significan los pasos salariales.

Asimismo, se analizó los Acuerdos Gubernativos de los últimos diez años que contienen el Plan Anual de Salarios del Organismo Ejecutivo y en los mismos, no aparecen instituidos los pasos salariales, lo que comprueba su inexistencia, toda vez que no se ha definido una política salarial adecuada que permita su inclusión en el presupuesto general de ingresos del Estado, por ser un tema tan sensible, en virtud que dicho presupuesto debe ser aprobado por el Organismo Legislativo.

Esperando que la presente información, constituya para los servidores públicos y organizaciones sindicales una ayuda para el conocimiento del derecho que les asiste en la obtención de estos beneficios económicos y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, la necesidad impostergable de reglamentar adecuadamente la Ley de Salarios de la Administración Pública.



CAPÍTULO I

1. Generalidades del servicio civil en Guatemala

El servicio civil está íntimamente vinculado con el sector público y su qué hacer radica principalmente en la prestación de los servicios que el Estado brinda a la población guatemalteca a través de los órganos administrativos que la conforman, así como las funciones que desarrollan los servidores públicos, en procura de una adecuada, eficaz, eficiente y oportuna prestación de los servicios que requieren los interesados.

En Guatemala, el Organismo Legislativo, emitió el Decreto 1748 del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil, con vigencia a partir del 01 de enero de 1969, con la finalidad de regular las relaciones entre la administración pública con sus empleados; entre sus objetivos y principios más relevantes están garantizar a la Nación la eficiente prestación 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 el principio constitucional que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponde igual salario 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.

Por medio de las normas contenidas en esta ley, se ha establecido un sistema técnico,



para hacer eficiente la prestación de los servicios por parte del personal en el desempeño de los puestos, garantizando una adecuada función institucional a favor de la población guatemalteca.

El desempeño de la función pública tiene un punto relevante en la eficiencia de la dotación de servicios a la población y otra referida a la dignificación de la fuerza laboral en el ámbito público.

Es importante mencionar que el servicio público se fortaleció veintinueve años después, con la emisión del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, el cual está contenido en el Acuerdo Gubernativo número 18-98 de fecha 15 de enero de 1998, instrumento legal que permitió regular los procedimientos para hacer efectiva la aplicación de la mencionada ley.

1.1. Antecedentes históricos

Para dejar plasmado en el presente trabajo el origen del servicio civil en Guatemala se expone que en el Artículo 70 de la Constitución de la República de Guatemala del año 1945, se reguló que las relaciones entre el Estado como patrono y los empleados públicos, se determinarían a través del Estatuto del empleado público en el cual se debía normar entre otros aspectos, “las condiciones de ingreso a la Administración; las reglas de ascenso; las garantías para la permanencia, cesación, suspensión o traslado; los deberes de los funcionarios y empleados; los recursos contra las resoluciones que los afecten, y las formas de su asociación”.



No obstante lo preceptuado en el artículo antes mencionado, durante mucho tiempo, no se emitió el referido Estatuto y en consecuencia, las relaciones entre el Estado y los servidores públicos eran reguladas por diferentes leyes, lo que generó desorden en su aplicación; adicionalmente no se contaba con un reglamento que garantizara un mínimo de derechos y asegurara justicia y estímulo en el trabajo.

El Código de Trabajo, Decreto número 330 vigente a partir del 1 de mayo de 1947, estableció las relaciones entre patronos y trabajadores a nivel del sector privado; sin embargo, los servidores públicos quedaron desprotegidos y sin las ventajas que otorgó dicho instrumento legal, razón por la cual la administración de personal se efectuaba en forma empírica y casuística, por la falta de normas que regularan las acciones de personal y el régimen de retiro, las que se fundamentaban en decisiones subjetivas, favoritismo político o conveniencias personales y no con criterios técnicos jurídicamente respaldados, provocando una desorganización administrativa en lo referente al sistema de ingreso y retiro del servicio público.

En el año 1956 se emitió el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, a través del Decreto Presidencial número 554 siendo éste el primer antecedente de un instrumento legal que intentó regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, aunque no con mucho éxito, ya que la administración pública, requería de un sistema técnico de administración de personal que incluyera adecuadamente todas las acciones de personal tendientes a dignificar al empleado público y la eficiente prestación de los servicios, en beneficio de la población guatemalteca.



La Oficina Nacional de Servicio Civil, indica que: “el 01 de mayo de 1957, 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”¹.

Como dato histórico se expone que en el Artículo 120 de la Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente en 1965, se estipuló que: “La Ley de Servicio Civil establecerá un sistema técnico, armónico, eficiente y dinámico de la administración pública su aplicación se hará en forma progresiva. Esta ley no comprenderá a las entidades, dependencias o ramos del Estado que por la naturaleza de sus funciones deban sujetarse a un régimen especial”. Asimismo, el Artículo 2º. de las Disposiciones Transitorias Finales de la mencionada Constitución preceptuó que: “El Congreso de la República deberá emitir la Ley del Servicio Civil prevista en el artículo 120 de esta Constitución, en un plazo no mayor de dos años a contar de la fecha de su vigencia”

Derivado de lo anterior, fue en el año 1967 cuando 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

¹ [http:// www.onsec.gob.gt/acerca de onsec/antecedentes historicos.php](http://www.onsec.gob.gt/acerca_de_onsec/antecedentes_historicos.php) (Guatemala, 16 de abril de 2016)



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”².

Como resultado de lo expuesto anteriormente, el Congreso de la República de Guatemala, emitió la Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 de fecha 02 de mayo de 1968, misma que cobró vigencia el 01 de enero de 1969; esta ley ha sido trascendental para el desarrollo de la administración pública en virtud que en ella se incorporó todo un sistema de administración de personal, para ordenar las relaciones entre el Organismo Ejecutivo y los servidores públicos, estableciendo como fin primordial 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, ello para lograr la eficacia en la prestación de los servicios.

La referida Ley contiene en el Título II, Capítulo I, los Órganos Directores encargados de su correcta aplicación, siendo ellos:

Dirección Suprema:

Presidente de la República

² [http:// www.onsec.gob.gt/acerca de onsec/antecedentes historicos.php](http://www.onsec.gob.gt/acerca-de-onsec/antecedentes-historicos.php) (Guatemala, 16 de abril de 2016)



Órganos Superiores:

Junta Nacional de Servicio Civil

Oficina Nacional de Servicio Civil

Es de esta manera como se crea la Oficina Nacional de Servicio Civil, institución que por disposición legal le corresponde ser el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil. La misma debe estar integrada por un Director y un Subdirector y por el demás personal indispensable para su funcionamiento y ejecutividad en todo el territorio de la República. Puede, a juicio del Presidente de la República, crear oficinas regionales dependientes de la Oficina.

Con el propósito de desarrollar las normas de la precitada ley fue necesario la emisión de un reglamento que regulara los procedimientos para su correcta aplicación, en virtud que durante muchos años, no se contó con un reglamento específico para ese fin, sino que se emitieron otras disposiciones legales para cubrir dicho vacío, entre ellas: las Normas Presupuestarias, el Acuerdo Gubernativo No.1222-88 y el Plan Anual de Salarios. Por lo anterior, con fecha 15 de enero de 1998 mediante Acuerdo Gubernativo número 18-98, el Presidente de la República aprobó el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, el cual a la fecha, ha sido modificado parcialmente por los Acuerdos Gubernativos números: 564-98; 77-2002; 128-2002; y, 134-2002.

Estos antecedentes históricos de tan prestigiado órgano administrativo, se consideran apropiados y con un contenido abundante en cuanto a su génesis por cuanto detalla con fidelidad la información que le dio vida jurídica a este ente rector de la



administración pública.

1.2. Definición del servicio civil

Resulta de vital importancia definir lo que es el Servicio Civil y en ese sentido se expone que es: “En términos amplios administrativos, toda actividad pública que no sea la militar”.³

La definición expresada, se considera apropiada en virtud de establecer que es toda actividad pública, que ubica el qué hacer y el desarrollo de las acciones que se realizan en la administración pública y es esta actividad la que interesa para comprender el espacio de aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública, objeto de esta investigación.

De igual manera, se define a la relación funcional como: “El vínculo jurídico-laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo”.⁴

Lo expuesto está íntimamente relacionado con esa relación funcional que desarrollan o ejecutan las personas que han sido nombradas o contratadas para prestar servicios en la administración pública y a esta relación es la que se le ha denominado servicio civil.

³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho Usual**. Tomo IV. Pág. 57

⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Teoría general del derecho administrativo**, Tomo I, Pág.254



También puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”.⁵

Lo anterior concibe que el Servicio Civil, debe contar con las normas legales que le permitan su desarrollo, así como los procedimientos que regulen la relación funcional de los servidores públicos; para el caso de Guatemala, estas normas se encuentran reguladas por medio de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.

1.3. Sistemas de administración de personal

Es preciso que previo al desarrollo del significado del sistema de administración de personal, se tenga la idea clara de lo que es un sistema, lo que permitirá posteriormente ubicar el campo de acción del estudio que se realiza; en ese sentido, se expone que es el “Conjunto de principios, normas o reglas, lógicamente enlazados entre sí, acerca de una ciencia o materia”.⁶

⁵ <http://www.serviciocivil.gob.gt/sites/default/files/documentacionyestudios/serviciocivil.pdf>, Pág. 10 (Guatemala, 16 de abril 2016)

⁶ Cabanellas, Guillermo. *Ob. Cit.* Pág. 94

Asimismo, un sistema puede definirse como: “Un conjunto de elementos, dinámicamente relacionados en interacción que forman una red de comunicaciones cuyos elementos son interdependientes y desarrollan una actividad, para lograr un objetivo o propósito”.⁷

Ahora bien, cuando se hace referencia a la administración de personal, resulta necesario indicar que: “La administración constituye el modo de lograr que las cosas se hagan de la mejor manera posible, utilizando los recursos disponibles para alcanzar los objetivos. La administración debe coordinar los recursos humanos y los recursos materiales para conseguir los objetivos. En esta concepción, se describen cuatro elementos básicos: 1. Logro de objetivos; 2. Por medio de personas; 3. Utilizando tecnología; 4. En una organización”.⁸

Por lo anterior y en términos generales, se analiza que el Sistema de Administración de Personal, involucra al recurso humano y a las organizaciones en el desarrollo de sus actividades; en tal sentido, dicho sistema constituye el conjunto de personas y organizaciones que interactúan en forma dinámica interrelacionados e interdependientes por medio de subsistemas que forman un todo funcional que, al interior de una organización permite proveer, mantener y lograr la participación del personal y la tecnología para que contribuya de manera eficiente al logro de sus objetivos estratégicos y operativos.

⁷ Chiavenato, Idalberto. **Administración de recursos humanos**. Pág.8

⁸ Fremont E. Kast, citado por Chiavenato, Idalberto, **Ob. Cit.** Pág. 90



1.4. Sistema de servicio civil

Al realizar el estudio de las definiciones antes presentadas, así como lo que establece la propia Ley de Servicio Civil, se determina que el Sistema de Servicio Civil, siendo un todo, está integrado por varios subsistemas, aunque en la práctica no se les denomina de esta manera, de los cuales se mencionan entre otros, el Subsistema de Admisión de Personal, que incluye el reclutamiento y la selección de las personas idóneas que ingresan a prestar servicios en la administración pública; de igual forma el Subsistema de Remuneraciones, que comprende los salarios y prestaciones laborales; y, el Subsistema de Retiro, que regula lo relacionado con las pensiones que se otorgan a los servidores públicos derivado del tiempo de servicios prestados en la Administración Pública; estos Subsistemas, son los que integrados e interrelacionados, conforman el Sistema de Servicio Civil en Guatemala.

1.5. Principios

Al hacer referencia a los principios en los que se basa el sistema de servicio civil, se considera oportuno hacer mención que: “Un principio debe ser entendido como tal; es un punto de partida hacia un objetivo. Los principios son orientaciones que nos ayudan a buscar el camino hasta llegar a una meta. Pueden ser morales, éticos, políticos, culturales, económicos, jurídicos, etc.”.⁹

⁹ Godínez Bolaños, Rafael, **Recopilación de textos jurídicos y legales**. Pág. 24

En la legislación guatemalteca, los principios en los que se fundamenta el Sistema de Servicio Civil en Guatemala, están regulados por el Artículo 3 de la Ley de Servicio Civil, los cuales se citan a continuación:

1. Principio a optar a cargos públicos. Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.

El principio antes mencionado está íntimamente relacionado con lo establecido por el Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el que preceptúa como un derecho de los guatemaltecos optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

2. Principio de no discriminación. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.

El principio antes enunciado es vital para el proceso de contratación de personal en



la administración pública, en virtud que las autoridades nominadoras y las unidades de recursos humanos de las distintas dependencias del Estado, no deben hacer ningún tipo de diferencias entre los candidatos a optar a un puesto, por los motivos antes indicados, y tampoco cuando el candidato adolece de algún defecto físico, teniendo la capacidad para desempeñar el puesto.

3. Principio de fomento a la eficiencia. El Sistema Nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública y dar garantía a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.

Este otro principio es importante para el logro de los objetivos de la administración pública, toda vez que si el empleado público realiza sus funciones con el mínimo de recursos disponibles y en el menor tiempo posible, se estará garantizando a la población un eficaz y adecuado servicio.

4. Principio de selección u oposición. Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición deben ser señaladas por la ley.

Este principio es fundamental en el desarrollo de la carrera administrativa, en virtud que la selección del personal idóneo, cuando es producto de un concurso de

oposición para optar a un puesto de carácter permanente en la administración pública, garantiza una eficiente prestación de servicios y al servidor que ha sido seleccionado la oportunidad de ir ocupando en su vida laboral puestos de mayor jerarquía.

5. Principio de igualdad salarial. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario, en consecuencia, los cargos de la Administración Pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.

Este principio además de ser un principio constitucional, se debe acatar en beneficio de los empleados públicos para evitar, las injusticias motivadas por la desigualdad salarial que afecta hoy día a un alto porcentaje de servidores públicos, que ocupando un mismo puesto, devengan salarios diferentes.

6. Principio de estabilidad laboral. Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.

Este principio es trascendental, para el desarrollo de la carrera administrativa toda vez que el mismo le otorga seguridad y firmeza al empleado público que cumple con sus funciones, garantizándole su permanencia en el desempeño de su puesto y no



podrá ser despedido sino por causa debidamente comprobada.

1.6. Oficina Nacional de Servicio Civil

La Oficina Nacional de Servicio Civil, es el órgano administrativo que de conformidad con ley, le corresponde administrar en forma técnica y eficientemente el sistema de recursos humanos de la Administración Pública, con el fin de garantizar al país el desempeño idóneo y efectivo de la labor institucional del Gobierno, en beneficio de la población guatemalteca.

Sus actividades las desarrolla dentro del marco jurídico que establece la Constitución Política de República de Guatemala, la Ley de Servicio Civil, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y sus Reglamentos, la Ley de Salarios de la Administración Pública y otras disposiciones complementarias, en las cuales se indica que le corresponde a este ente rector, 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 y la aplicación de una escala salarial que sea acorde a las necesidades de los servidores públicos.

Es pues este órgano administrativo, responsable de la aplicación de la Ley de Servicio Civil, de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 21 del Decreto número 1748 del



Congreso de la República de Guatemala, Ley de Servicio Civil.

1.6.1. Funciones

Son funciones generales de la Oficina Nacional de Servicio Civil, las siguientes:

- a. “Administrar y ejecutar las políticas de administración de personal que emanan de la Presidencia de la República, estableciendo la normatividad y supervisión respectiva;
- b. Mantener y administrar el sistema de servicio civil, enmarcándose en la centralización normativa y desconcentración operativa hacia las unidades de recursos humanos de la Administración Pública;
- c. Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano que labora en la Administración Pública;
- d. Administrar el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, que responda a la organización, naturaleza, objetivos y funciones de las dependencias e instituciones;
- e. Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando técnicas evaluativas que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan a puestos en la Administración Pública;
- f. Asesorar a las diferentes dependencias del Estado, con el objeto de dar solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en las mismas, a requerimiento de sus autoridades por instrucciones del Ejecutivo; y,

g. Administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro, o de sus beneficiarios, conforme la ley”.¹⁰

Las funciones antes descritas, determinan el qué hacer de la Oficina Nacional de Servicio Civil en el ámbito guatemalteco y la importancia de su rol como ente rector del recurso humano, específicamente en el Organismo Ejecutivo, es el órgano administrativo encargado del cumplimiento de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, y merece especial atención que una de las funciones es centralizar las normas para la correcta aplicación de la ley en procura de la desconcentración operativa, la cual está dirigida a las unidades de recursos humanos de los diferentes órganos administrativos que aplican esta ley.

1.6.2. Estructura organizacional

Para referirse a la estructura organizacional de esta institución, se expone que la reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil se aprobó mediante Acuerdo Gubernativo número 691-95 de fecha 12 de diciembre de 1995.

De la misma forma, por medio del Acuerdo Gubernativo número 217-95 de fecha 17 de mayo de 1995, se crearon las unidades de Administración Financiera –UDAF- y de Auditoría Interna –UDAI-, en las entidades del sector público no financiero; en

¹⁰ <http://www.onsec.gob.gt/acercadeonsec/funciones.php> (Guatemala, 16 abril de 2016)



consecuencia la Oficina Nacional de Servicio Civil con el propósito de cumplir con los términos del referido Acuerdo Gubernativo, emitió los Acuerdos de Dirección números D-97-0047 y D-98-006 con la finalidad de establecer dentro de la estructura administrativa de esa Institución, las unidades en mención.

De igual manera, la Oficina Nacional de Servicio Civil a través del Acuerdo de Dirección No. D-016-2005 de fecha 12 de mayo de 2005, determinó que la Unidad de Cómputo fuera trasladada del Departamento de Desarrollo Institucional, como una dependencia adscrita a la Dirección de la citada Oficina.

El Gobierno de la República, por medio del Decreto número 57- 2008 de fecha 23 de septiembre de 2008, creó las Unidades de Información Pública en las entidades del Sector Público, razón por la cual la Oficina Nacional de Servicio Civil instituyó la Unidad de Información Pública, dentro de la estructura del Departamento de Desarrollo Institucional, mediante Acuerdo de Dirección número D-067-2013 de fecha 25 de junio de 2013; asimismo, a través de la Resolución No. D-0890-2013 de fecha 24 de julio de 2013, se suprime de la estructura de la Oficina, la Unidad de Cómputo y se traslada a la Dirección como Unidad administrativa, dependiente de la misma.

Actualmente, la estructura organizacional de la Oficina Nacional de Servicio Civil, es la siguiente:¹¹

1. Dirección

¹¹ <http://www.onsec.gob.gt/acercadeonsec./estructura.php> .(Guatemala, 16 de abril de 2016)



- a. Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil
- b. Subdirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil

2. Departamentos

- a. Administración Interna.
- b. Asuntos Jurídico – Laborales.
- c. Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas.
- d. Registros y Verificación de Acciones de Recursos Humanos.
- e. Normas y Selección de Recursos Humanos.
- f. Previsión Civil.
- g. Desarrollo Institucional.

3. Unidades

- a. Unidad de Administración Financiera,
- b. Unidad de Auditoría Interna,
- c. Unidad de Cómputo,
- d. Unidad de Información Pública,
- e. Unidad del Centro de Formación y Capacitación Permanente del Servidor Público,
- f. Unidad de Soporte de Nómina.



CAPÍTULO II

2. Servidor público

En la rama del derecho público, específicamente en el Derecho de Trabajo, los sujetos de la relación jurídico laboral se establece entre patronos y trabajadores, entendiéndose como trabajador a toda persona individual que presta un servicio personal, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de otra llamado patrono y éste puede ser una persona individual o jurídica a quien se le presta el servicio a cambio de una remuneración o salario, en virtud de un contrato o relación de trabajo. En el sector público, esta relación jurídica laboral nace como consecuencia de la prestación de los servicios públicos y los sujetos de la misma, son el Estado y el Servidor Público, Empleado Público, Burócrata, Trabajador del Estado o Funcionario Público, como se le ha denominado.

2.1. Concepto

Es de vital importancia, para el propósito de esta investigación el concepto de Servidor Público y para ello diversos cuerpos legales en Guatemala, lo regulan de manera diversa, para el efecto el Artículo 154 segundo párrafo de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa: "Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno".



De igual manera se expresa que los funcionarios públicos son: "las diferentes personas físicas que se encuentran a cargo de los órganos administrativos, los que pueden ser por elección popular o bien por nombramiento, de acuerdo al sistema del Servicio Civil, los que pueden ser: Presidente, vicepresidente, ministro de estado, director general, concejo municipal, alcalde, etc."¹²

Como se puede apreciar, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece dos tipos de personas al servicio del Estado, siendo estos, los funcionarios y lo empleados públicos.

Así también, se denomina "funcionario público, a la persona que tiene a su cargo un puesto superior en la administración del Estado, por elección o por nombramiento. Quienes coordinan las actividades o las ejecutan bajo supervisión se les denomina burócratas, empleados o trabajadores públicos".¹³

En cuanto a La Ley de Servicio Civil, que es la ley ordinaria que puntualiza este concepto, en el Artículo 4, regula: "se considera servidor público la persona individual que ocupe un puesto 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".

¹² Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**. Pág. 23.

¹³ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 151



De igual manera, el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 18-98, que contiene el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, establece: “Para los efectos de la Ley de Servicio Civil y el presente Reglamento, se consideran como servidores públicos o trabajadores del Estado los siguientes:

- a) **Funcionario Público:** Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente y se le remunera con un salario; y,

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

La denominación de servidor público, burócrata, empleado público, trabajador del Estado o funcionario público, se ha plasmado en diversas disposiciones legales y en el Código Penal, se regulan las responsabilidades penales en que incurren los funcionarios o empleados públicos.

El profesor Godínez Bolaños, manifiesta que: “la tendencia moderna es denominar funcionarios públicos, a todas las personas que realizan funciones en nombre de la administración estatal con carácter civil; y para distinguirlos en orden a la importancia de las funciones que tienen a su cargo, los denomina funcionarios públicos superiores a quienes ejercen el poder público como gobernantes y toman decisiones en nombre del Estado, unos son electos y otros nombrados; funcionarios públicos intermedios a quienes coordinan y controlan la ejecución de los planes de gobierno y su presupuesto, deben tener conocimientos especiales y pueden llegar al puesto mediante oposición -por carrera administrativa, cuando son ascendidos- o por nombramiento de confianza; y funcionarios públicos menores a los ejecutores intelectuales y manuales de las tareas de administración, son nombrados mediante examen de oposición y hacen carrera administrativa, solo pueden ser removidos por causa justificada y se rigen por la ley de servicio civil. Los funcionarios superiores y los intermedios, representan al Estado y dirigen los órganos del organismo ejecutivo o de las entidades públicas oficiales”.¹⁴

La tipificación antes mencionada es atendible tomando en cuenta la forma en que han sido nombrados los funcionarios públicos y las diversas funciones que desarrollaran en el ejercicio de sus cargos; sin embargo, para el presente estudio, interesa específicamente la definición contenida en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, de Empleado Público en virtud que la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala es aplicable a este tipo de servidores públicos.

¹⁴ Godínez Bolaños, Rafael .Ob. Cit. Pág. 152



2.1.1. Clasificación del servicio público

En el Sector Público, se puede indicar que existen varias clasificaciones, del servicio público, empero, para poder ubicar el tema objeto de esta investigación, se citan dos clasificaciones, desde el punto de vista Jurídico y desde el punto de vista Presupuestario.

2.1.2. Desde el punto de vista jurídico

Jurídicamente, la Ley de Servicio Civil en el Artículo 31, establece que los puestos en el servicio del Estado se comprenden en los tipos de servicios siguientes: “servicio exento, servicio sin oposición y servicio por oposición”.

2.1.2.1. Servicio exento

De conformidad con lo preceptuado por los Artículos 32 de la Ley de Servicio Civil y 8 de su Reglamento, el servicio exento, no está sujeto a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y comprende puestos de funcionarios, cuyas funciones sean clasificadas de confianza y que son de libre nombramiento y remoción, puestos que se detallan a continuación:

1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado (suprimido en 1982. La Constitución Política de la República de Guatemala, no lo

- contempla);
2. Ministros y Viceministros de Estado, Secretarios, Subsecretarios y Consejeros de la Presidencia de la República, Directores Generales y Gobernadores Departamentales;
 3. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática, de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala;
 4. Tesorero General de la Nación;
 5. Escribano del Gobierno;
 6. Gerente de la Lotería Nacional (Suprimida según Acuerdo Gubernativo No. 391-90);
 7. Funcionarios del Consejo de Estado (Suprimido en 1982);
 8. Registradores de la Propiedad y personal correspondiente;
 9. Inspector General de Trabajo;
 10. Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente;
 11. Miembros de los cuerpos de seguridad (los cuales se mencionan en el Artículo 9 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil);
 12. Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos; ocasionales, o por tiempo limitado por contrato especial;
 13. Empleados de la Secretaría de la Presidencia de la República (No existe como tal, en su lugar se crearon a partir de 1969, diversas Secretarías según Acuerdo Gubernativo 232-94);

14. No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes;
15. Personas que desempeñen cargos ad honorem.

Esta categoría de servicios comprende puestos que por su condición jurídica, las personas que los ocupan no están sujetos al proceso de reclutamiento y selección de personal que instituye la Ley de Servicio Civil, ya que por su naturaleza política son otorgados por los altos funcionarios que dirigen la administración pública dándole la clasificación de personal de confianza y son quienes dirigen la política gubernamental, tal el caso de los ministros y viceministros, que son nombrados por el Presidente de la República.

2.1.2.2. Servicio sin oposición

Este tipo de servicios, comprende los puestos para los cuales no se requiere que los candidatos, se sometan al proceso de reclutamiento y selección, que establece la Ley de Servicio Civil; empero, las personas que sean nombradas en este servicio están sujetos a todas las disposiciones de la precitada Ley, menos a aquellas que se refieren a nombramiento y despido. Lo anterior, conforme lo preceptuado por los Artículos 33 de la Ley de Servicio Civil y 10 de su Reglamento y los puestos que pertenecen a este servicio son los siguientes: Asesores técnicos, Asesores Jurídicos y Directores de Hospitales. Asimismo, el Artículo 20 de la mencionada Ley establece que el Secretario



de la Junta Nacional de Servicio Civil, debe ser nombrado dentro del Servicio sin Oposición.

Para la contratación del personal en la prestación de estos servicios se requiere que las personas que ocuparan estos puestos, sean profesionales a nivel universitario o personal altamente calificado y técnico para realizar las funciones de asesoría, según la materia en la que fueran nombrados. Actualmente este tipo de servicios ha disminuido y tiende a desaparecer en virtud que en los puestos de asesores técnicos y asesores jurídicos, se puede nombrar a personal dentro de los puestos del servicio por oposición.

La estabilidad laboral del personal que ocupa este tipo de servicios, queda sujeta a criterio de la autoridad nominadora en virtud de para su nombramiento y despido no se aplican las disposiciones que establece la Ley de Servicio Civil.

2.1.2.3. Servicio por oposición

De acuerdo con lo establecido por los Artículos 34 de la Ley de Servicio Civil y 11 de su Reglamento, este tipo de servicios, como su nombre lo indica, incluye a todos los puestos que para su nombramiento, los candidatos, deben satisfacer las calidades académicas y requisitos que establece la referida Ley y están sujetos a las disposiciones de la misma; dichos puestos no están comprendidos en los servicios exento y sin oposición, por lo que deben estar contenidos específicamente en el Sistema de Clasificación de Puestos.

Este tipo de servicios por su propia naturaleza, es la base fundamental para el sistema de carrera en la administración pública, ya que las personas que van a optar a un puesto público, se deben someter al proceso de admisión, reclutamiento y selección de personal que estipula la referida ley y los puestos estar creados en el sistema de clasificación de puestos; es a este tipo de servicios a quienes se les aplican los procedimientos y normas de la Ley de Servicio Civil y además por su carácter de servicios permanentes garantizan la eficiencia en la prestación de los servicios.

2.1.3. Desde el punto de vista presupuestario

En cuanto a la Clasificación Presupuestaria, está basada conforme al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, que contiene las normas de administración presupuestaria, que regula lo relativo al control del gasto público, específicamente las remuneraciones de los servidores públicos que prestan servicios en el Sector Público de Guatemala.¹⁵

El citado manual, hace referencia a la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia, dividiéndolos entre otros, de la manera siguiente:

2.1.3.1. Personal en cargos fijos

Son las erogaciones que se efectúan al personal que ocupa puestos fijos o

¹⁵ Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto, “Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala”, 5ª. Edición, Págs. 238 a 244.



permanentes, en concepto de retribución al cargo, así como complementos y derechos escalafonarios; se subdivide en renglones presupuestarios, entre otros el 011 que se le conoce como “Personal Permanente”, este renglón de gasto, comprende las remuneraciones en forma de sueldo a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos. El renglón presupuestario 012 que se le denomina “Complemento personal al salario del personal permanente”, que corresponde a la remuneración adicional al sueldo base del personal permanente en el interior y exterior del país, derivada de la aplicación de la Ley de Salarios de la Administración Pública y el otorgamiento de los pasos salariales contenidos en el Plan Anual de Salarios.

2.1.3.2. Personal temporal

Este subgrupo comprende las erogaciones que por concepto de retribuciones al puesto, se realiza al personal que ocupa puestos temporales en el Sector Público, para trabajos especiales y transitorios. Se subdivide en varios renglones de los cuales se destaca entre otros el 022 conocido como “Personal por Contrato”, en este renglón de gasto se contempla los egresos por concepto de sueldo base a los trabajadores públicos contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el período que dura el servicio, proyecto u obra; y cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.



2.1.3.3. Personal por jornal y a destajo

Este subgrupo comprende las erogaciones que con carácter de salario o retribución se pagan por cada día o por hora, así como los pagos que se ajustan a un tanto alzado o precio que se fija a determinada cantidad de trabajo. Entre otros se menciona el renglón presupuestario 031 conocido como “Jornales” en el que se comprende los egresos por concepto de salario diario que se paga a los obreros, operarios y peones, que prestan sus servicios con carácter temporal en talleres, principalmente en mantenimiento y similares; así como en la ejecución de proyectos y obras públicas, que no requieren nombramiento por medio de Acuerdo y cuyo pago se hace por medio de planilla y la suscripción del contrato que establece la ley.

2.2. Carrera administrativa

Cuando una persona es nombrada en la administración pública en un puesto permanente, se da inicio a lo que se le ha denominado carrera administrativa, la cual garantiza a los servidores públicos al servicio del Estado, una carrera de mejora continua, de estabilidad laboral y mejoramiento de sus capacidades a través de capacitaciones para obtener un rendimiento eficaz en el desempeño de sus funciones; ello permite que el servidor o empleado público, pueda dedicarse profesionalmente al servicio del Estado y obtenga por sus méritos y preparación alcanzados, la opción de ocupar nuevos puestos de acuerdo a sus capacidades y competencias lo que conlleva la *eficiencia en la prestación* de los servicios y obviamente la mejora económica, hasta el momento de la culminación satisfactoria de su carrera administrativa, con un retiro



decoroso; el Estado por su parte se garantiza un servicio ininterrumpido de los servicios técnicos y experiencia del empleado público, durante el desarrollo de su carrera administrativa.

Carrera administrativa también significa: “el derecho que tienen los funcionarios públicos de pasar a desempeñar un puesto de grado o clase superior, por capacidad, conocimiento y experiencia de la función administrativa”.¹⁶

Tomando en consideración la definición anterior, la cual está dirigida a los funcionarios públicos intermedios y funcionarios públicos menores, como los clasifica el profesor Rafael Godínez Bolaños, así como lo indica el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, cuando se refiere a los empleados públicos, se puede concluir que la carrera administrativa constituyen los puestos o cargos que un servidor público ocupa en su vida laboral en la Administración Pública, tomando en cuenta que dicha acción tiene como finalidad promover la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, lo cual también es una garantía a la profesionalidad, estabilidad y desarrollo de los empleados públicos.

En ese orden de ideas, se expone que la carrera administrativa da inicio, cuando una persona ingresa a prestar sus servicios en el sistema de servicio civil, por medio de un proceso de reclutamiento y selección de personal; a partir de ese momento, al nuevo servidor público se le prepara a través de la inducción que realizan los diferentes órganos administrativos, en cuanto a las funciones que efectuara el empleado público

¹⁶ Calderón Hugo, *Ob.Cit.* Pág. 267

en el puesto; de igual manera estará sujeto a una evaluación de su desempeño laboral durante seis meses y a la capacitación que le permitirá obtener nuevos conocimientos y experiencias, que le servirán en el futuro, optar a un nuevo puesto, por medio de un ascenso o bien un traslado o permuta, según el caso.

La Ley de Servicio Civil en el Artículo 57, preceptúa: “Se considera promoción o ascenso el acto por el cual el servidor público pasa a desempeñar un puesto de grado o clase superior, con la aprobación de la Oficina Nacional de Servicio Civil.”

Para el efecto, el Doctor Guillermo Cabanellas define el ascenso como: “Promoción, elevación a dignidad o empleo mayor. Cada uno de los grados jerárquicos en una carrera”.¹⁷

Lo anterior es congruente con lo establecido jurídicamente por la Ley de Servicio Civil en virtud que el ascenso es constitutivo de un avance o crecimiento laboral por medio del cual, el servidor público pasa a ocupar un puesto de mayor jerarquía y responsabilidad y obviamente obteniendo una compensación salarial superior, para ello es indispensable la comprobación de la eficiencia y méritos del servidor en el desempeño del puesto que ocupa.

En el desarrollo de la carrera administrativa, el empleado público, puede también obtener una permuta o un traslado, estas acciones se realizan en el primer caso, como un cambio voluntario entre servidores que ocupen puestos de igual clase, especialidad

¹⁷ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág.226



y salario, en la misma o distinta unidad o dependencia administrativa, en igual o diferente localización geográfica; y en el segundo caso, el servidor público puede solicitar su traslado a otro puesto que esté acorde a sus capacidades, o cuando se compruebe incapacidad o deficiencia de un servidor en el desempeño de un puesto, la autoridad nominadora puede acordar el mismo, esta acción debe contar con la anuencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil de conformidad con lo preceptuado en los Artículos 59 y 60, respectivamente. En ambos casos, no existe incremento salarial.

En conclusión se expone que la carrera administrativa, conlleva para el empleado público la garantía del principio de estabilidad laboral, conforme los méritos que obtenga en el ejercicio del puesto que desempeña, lo que le protege de aquellos funcionarios que aprovechando su condición de autoridades superiores, deciden sin que medie causa alguna, poner fin a la relación funcional del servidor público; y para el Estado, representa obtener el mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.

Por tanto, la carrera administrativa constituye un sistema técnico y ordenado por el cual los funcionarios y empleados públicos, pueden desempeñar una serie de puestos clasificados dentro de un plan de clasificación de puestos, siendo éste el basamento para los movimientos de personal y oportunidades de desarrollo de los servidores públicos.



CAPÍTULO III

3. Administración de puestos y clasificación de salarios

Para abordar el presente tema es importante indicar que: “El Estado necesita de centenares de miles de trabajadores, que representan casi todas las vocaciones, ocupaciones y profesiones. Tratar particularmente cada empleo sería el caos; es necesario agrupar los empleos en clases a fin de determinar rápida y prudentemente los requisitos previos para desempeñarlos, las cuestiones de sueldos, el procedimiento de ascenso, los requisitos para los traslados, y otras materias cotidianas”.¹⁸

Derivado de lo anterior, es necesario conocer técnica y jurídicamente cómo debe interpretarse adecuadamente la administración de puestos y clasificación de salarios en la Administración Pública, razón por la cual, se hace indispensable tomar como punto de partida el qué hacer del ente rector, Oficina Nacional de Servicio Civil que como ya se ha expresado, es el órgano administrativo encargado de ordenar y agrupar técnicamente los puestos de acuerdo a la series y clases de puesto, según el grado de responsabilidad, deberes y atribuciones asignadas a cada uno, lo cual es la base para la elaboración del Plan de clasificación de puestos que contiene la asignación salarial para cada uno de los puestos que se rigen por el Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Salarios de la Administración Pública.

¹⁸ White, Leonard D. *Introducción al estudio de la administración pública*. Pág. 366.



3.1. Plan de clasificación de puestos

Al hacer mención a la clasificación en forma general, se expone que es la actividad que el ser humano desarrolla en cualquier ámbito de su vida y al mencionar específicamente al Plan de Clasificación de Puestos, se puede indicar que “Aunque las ideas generales subyacentes en la clasificación de empleos son viejas, su técnica se desarrolló a partir de 1910. La equidad y la lógica administrativa de usar los deberes y responsabilidades como base para clasificar los empleos fueron reconocidas por los empleados federales y por las comisiones del Congreso de los Estados Unidos hace un siglo, y posteriormente con frecuencia”.¹⁹

Por lo anterior, se indica que al hacer referencia a la clasificación se puede decir que la misma es muy antigua, ya que el hombre desde el principio, usó nociones simples sobre la clasificación por ejemplo de los objetos, agrupándolos según su naturaleza.

Para el ámbito guatemalteco, al hacer mención específicamente a la clasificación de puestos, se expone que es el proceso administrativo que realiza la Oficina Nacional de Servicio Civil, al clasificar e identificar los diferentes trabajos que realizan los empleados o funcionarios públicos y durante este proceso determina los deberes y responsabilidades de cada puesto, procediendo a la agrupación en clases a todos aquellos que tienen deberes y responsabilidades iguales o similares, de esta manera determina para cada clase de puesto un título que lo hará diferenciar de cada trabajo

¹⁹ White, Leonard D. *Ob. Cit.* Pág.366



que se realiza, todos estos elementos le permiten elaborar las especificaciones para cada uno de ellos.

En este orden, el Artículo 35 de la Ley de Servicio Civil, estipula: “Para los efectos de la aplicación de esta ley, la Oficina Nacional de Servicio Civil elaborará un plan de clasificación, determinando los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios por Oposición y sin Oposición y agrupará dichos puestos en clases.”

En este mismo artículo, se regula la obligación del Director de la mencionada Oficina de mantener al día: a) Una lista de las clases de puestos y de las series o grados ocupacionales que se determinen; b) Un manual de especificaciones de clases, definiendo los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos de calificación de cada clase de puesto; y c) Un manual que fije las normas para la clasificación de puestos.

De igual manera, el Artículo 36 de la ley precitada, estatuye: “Objeto y contenido de la Clasificación. Cada una de las clases, debe comprender a todos los puestos que requieren el desempeño de deberes semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo a ejecutar, de tal manera que sean necesarios análogos requisitos de instrucción, experiencia, capacidad, conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para desempeñarlos con eficiencia; que las mismas pruebas de aptitud puedan utilizarse al seleccionar a los candidatos; y que la misma escala de salarios pueda aplicarse en circunstancias de trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad. Cada clase debe ser designada con un título que describa los



deberes requeridos y dicho título deberá ser usado en los expedientes y documentos relacionados con nombramientos, administración de personal, presupuesto y cuentas. Ninguna persona puede ser nombrada en un puesto en el Servicio por Oposición y en el Servicio sin Oposición, bajo un título que no haya sido previamente aprobado por la Oficina Nacional de Servicio Civil e incorporado al Plan de Clasificación. Las clases pueden organizarse en grupos o grados, determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo de que se trate.”

La precitada definición legal comprende todos los elementos que son indispensables para una adecuada clasificación de los puestos a efecto se puedan conformar en clases o tipos de trabajo, siendo estos los siguientes: a) el agrupamiento de todos aquellos puestos que realicen deberes o tareas similares en cuanto a la naturaleza del trabajo, su responsabilidad y autoridad; b) el requerimiento a los candidatos a optar a un puesto, de los mismos requisitos en cuanto a conocimientos, destrezas, habilidades, preparación académica y experiencia; c) la aplicación de las mismas pruebas de aptitud en la selección de personal; y, d) la fijación de la misma escala de salarios, para la clase de puestos correspondiente.

Con base en lo expuesto y lo regulado en las normas antes citadas, se concluye que el Plan de Clasificación de Puestos, agrupa en clases, los puestos comprendidos en los servicios por oposición y sin oposición, tomando en cuenta los deberes, responsabilidades y requisitos similares, asignándoles un salario que sea representativo de sus funciones, garantizando de esa forma el cumplimiento del principio constitucional que regula la igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de



condiciones, eficiencia y antigüedad.

3.1.1. Manual de especificaciones de clases de puestos

Corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil, como el órgano administrativo encargado de aplicar la Ley de Servicio Civil, crear los instrumentos técnicos para la efectiva aplicación de la misma y en ese sentido de conformidad con la Resolución No. D-90-5535, Ref. CLASAL/90-J-052 de fecha 19 de diciembre de 1990, emitida por el Director de la referida Oficina la cual fue aprobada mediante Acuerdo Gubernativo número 9-91 de fecha 10 de enero de 1991, se indica que el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos es: “el instrumento técnico que comprende la recopilación de todas las especificaciones de clases de puestos existentes en el Plan de Clasificación de Puestos.

Su objetivo es dar a conocer a los funcionarios responsables de la administración de personal en las dependencias del Organismo Ejecutivo, los deberes y responsabilidades de los puestos, así como los requisitos mínimos de educación formal y experiencia laboral para el desempeño de los mismos; está conformado por Series de Clases de Puestos sobre la base de la Clase Ancha o Genérica.

El Manual de Especificaciones de Clases de Puestos es de observancia obligatoria en todas las dependencias del Organismo Ejecutivo y los títulos con que se denomina a cada clase de puestos, deben ser utilizados en expedientes y documentos relacionados

con nombramientos, administración de personal, presupuesto y cuentas”.²⁰

Este manual constituye una fuente valiosa de consulta en el Organismo Ejecutivo, especialmente para las direcciones o jefaturas de recursos humanos, ya que el mismo es el resultado de los estudios técnicos realizados por la Oficina Nacional de Servicio Civil en cuanto a las especificaciones de clases de puestos y su conocimiento es vital para facilitar la aplicación de dicho instrumento ya que contiene los puestos que han sido creados y que están debidamente agrupados en series de clases de puestos; así como los requisitos mínimos y de preparación académica que deben cumplir los candidatos al momento de optar a un cargo público, dando de esta manera inicio a la carrera administrativa para los empleados públicos que han sido nombrados en puestos de carácter permanente.

3.1.2. Serie de clases de puestos

Se define como Serie de Clases de Puestos al conjunto de clases comprendidas en un mismo campo de trabajo y que se diferencian entre sí por el grado de dificultad y responsabilidad de las tareas. Los diferentes niveles dentro de una serie se indican por medio de números romanos, en orden ascendente a medida que aumenta el grado de responsabilidad, autoridad y dificultad de los puestos.

Las series de Clases de Puestos se encuentran ordenadas dentro del manual en una

²⁰ Oficina Nacional de Servicio Civil, **Manual de especificaciones de clases de puestos**. 3ra. Ed. Pág. 49

forma ascendente en función del código que tienen asignado. En el código mencionado, los dos primeros dígitos representan a la serie de clases de puestos, mientras que los dos últimos dígitos identifican a la clase de puestos. En ese sentido, las doce series que conforman la estructura del Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo son las siguientes:²¹

1. Operativa
2. Especializada
3. Técnica
4. Técnico Profesional
5. Informática
6. Profesional
7. Oficina
8. Técnico Artística
9. Ejecutiva
10. Paramédica
11. Asistencia Profesional
12. Asesoría Profesional Especializada

Para llegar a determinar las series de clases de puestos la Oficina Nacional de Servicio Civil, realizó oportunamente los estudios técnicos que le permitieron agrupar a todas

²¹ Ibid. Pág. 49



las clases de puestos en series, de conformidad con el análisis de las tareas, funciones y atribuciones asignadas a cada puesto; así como las condiciones de trabajo, todo ello permitió hacer las diferencias entre una clase de puesto y otra.

3.1.3. Especificaciones de clases de puestos

La descripción de cargos es: “la enumeración detallada de las atribuciones o tareas del cargo (qué hace el ocupante), la periodicidad de la ejecución (cuándo lo hace), los métodos aplicados para la ejecución de las atribuciones o tareas (cómo lo hace) y los objetivos del cargo (por qué lo hace). Básicamente, es hacer un inventario de los aspectos significativos del cargo y de los deberes y responsabilidades que comprende”.²²

De igual manera, se define como Especificación de Clase de Puesto: “la descripción escrita de la naturaleza, deberes y responsabilidades de los diferentes puestos que conforman una Clase de Puestos, así como de los requisitos de preparación académica, experiencia laboral y legal que la persona debe satisfacer para optar a un puesto cubierto por el Plan de Clasificación de Puestos, su estructura es la siguiente:

- a. Código de la Clase de Puestos
- b. Título de la Clase de Puestos

²² Chiavenato, Idalberto. **Ob. Cit.** Pág. 239



- c. Naturaleza del trabajo
- d. Ejemplos de Trabajo
- e. Especialidad
- f. Código de Especialidad
- g. Requisitos Mínimos”.²³

Esta descripción de cada clase de puesto, es necesaria en el qué hacer de las diferentes acciones de personal que se realizan en los procesos administrativos, toda vez que la misma permite determinar el nombre o título que se le asigna a cada puesto, según el trabajo que ejecutan.

3.1.4. Código de clase de puestos

Técnicamente y para efectos de su ubicación se expone que el código de clase de puestos, “Está conformado por cuatro dígitos que se utilizan para identificar una clase de puesto, así como para localizarla en el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos. Tal como se mencionó anteriormente, los dos primeros dígitos identifican la Serie de Clase de Puestos y los dos siguientes identifican la Clase”.²⁴

Esta codificación facilita a los encargados de recursos humanos realizar las diferentes acciones de personal en la administración pública, ya que la misma permite ubicar la

²³ Ibid. Pág. 50
²⁴ Ibid. Pág. 51

clase de puesto que va a ser objeto de alguna acción de personal tal el caso de un primer ingreso, ascenso, traslado o permuta.

3.1.5. Título de la clase de puestos

Para identificar cada cargo o puesto, es necesario asignarles un nombre que sea representativo de las tareas, funciones y atribuciones que realizan los empleados, por ello se dice que cargo, es: “un conjunto de funciones con posición definida dentro de la estructura organizacional, es decir, en el organigrama. Ubicar un cargo en el organigrama implica definir cuatro aspectos: el nivel jerárquico, el área o departamento en que está localizado, el superior jerárquico y los subordinados”.²⁵

En la Administración Pública: “Es el nombre con que se denomina a una clase. Es breve y genérico de todos los puestos asignados a dicha clase; su uso es obligatorio por mandato legal en documentos oficiales relacionados con nombramientos, contratos, administración de personal, presupuesto y cuentas. Para otros fines puede utilizarse el título funcional que identifique al puesto dentro de la estructura de la dependencia. Ejemplo: El título oficial de un puesto es Trabajador Especializado I; la dependencia internamente podrá denominarlo como Carpintero, Albañil o como mejor se identifique el puesto de que se trata”.²⁶

²⁵ Chiavenato, Idalberto. *Ob. Cit.* Pág. 238

²⁶ *Ibid.* Pág. 51



El nombre o título que se le asigne al puesto, debe ir en total concordancia con el código que lo identifica para efectos de agilizar cualquier proceso relacionado con un puesto, que va desde el inicio de la relación funcional de un servidor pública, hasta el momento en que se retira por cualquier causa.

Todo lo anterior son términos y definiciones técnicas utilizadas en la Administración Pública para comprender el qué hacer de la administración de puestos y clasificación de salarios, la que debe ser de conocimiento especialmente para los directores o jefes de recursos humanos de los diferentes órganos administrativos encargados de aplicar la Ley de Servicio Civil y la Ley de Salarios de Administración Pública; toda vez que la función principal de la clasificación de puestos, es el ordenamiento y posterior agrupamiento de las series de clases de puestos en un número limitado; tomando como base la similitud de las tareas, funciones y atribuciones así como las responsabilidades asignadas a cada puesto, lo que permite justificar un mismo título que describa el trabajo que realiza cada puesto y posteriormente, de acuerdo al análisis que se realice, requerir análogos requisitos de preparación académica, capacidad y conocimiento de los candidatos a ocuparlos; de esa manera, se practican iguales pruebas de aptitud y la escala de salarios se aplica bajo las mismas condiciones de trabajo para cada uno de ellos.





CAPÍTULO IV

4. El salario

4.1. Antecedentes

“Históricamente el régimen de salarios, atravesó por varios sistemas, siendo estos la esclavitud, la servidumbre y el artesanado”.²⁷

En el primer sistema denominado la esclavitud, la persona o trabajador era considerada como propiedad del amo que lo adquiriría mediante compra y de igual manera podía venderlo, en esta etapa, la persona estaba todo el tiempo a disposición de su amo y éste, en pago lo alimentaba para mantenerlo en condiciones óptimas y eficientes de trabajo, con fines comerciales o para satisfacer sus caprichos o necesidades. Los ingresos del amo en este sistema, dependían del número de esclavos que poseía ya que la diferencia entre el producto del trabajo de éstos y su costo de inversión en su compra y alimentación, le proporcionaban un excedente, que era su ingreso neto; en tanto que la alimentación proporcionada al esclavo, no era representativa del trabajo duro y agotador que efectuaba, a quienes el amo iba reponiendo en la medida que éstos se agotaban.

Este sistema fue desapareciendo con el transcurso del tiempo; en la actualidad el mismo es prohibido en virtud que se estaría ante la presencia de una práctica violatoria

²⁷ Maurice, Dobb. **Salarios**. Pág. 13

a los derechos humanos.

El segundo sistema fue el apareamiento de la servidumbre, que predominó en la mayor parte de la Europa medieval, durante el feudalismo. En este sistema, “el siervo no pertenecía en persona al señor, pero por derecho consuetudinario le debía ciertos servicios y estaba atado a la tierra de éste sin poderla abandonar”.²⁸ Constantemente, el siervo, era considerado parte de los bienes muebles y era objeto por lo tanto de los trueques juntamente con la tierra, como sucedía en la Alemania de los Siglos XVII y XVIII, o la Rusia del Siglo XIX.

Un claro ejemplo de este tipo de negociación fue el realizado por el rey Eduardo I de Inglaterra, quien tituló a sus acreedores italianos, los Frescobaldi unas minas reales, juntamente con el trabajo forzado de los “mineros del Rey”. Comúnmente el siervo en procura de su subsistencia, trabajaba algunas parcelas que poseía como suyas por derecho consuetudinario, a cambio de dedicar el resto de su tiempo como una obligación, de cultivar los campos de su señor o bien a realizar los trabajos domésticos que éste le requería. Para el siervo la remuneración por sus servicios laborales, consistía en la entrega a modo de usufructo de tierras cultivables, las cuales también trabajaban junto a su familia, y por las cuales pagaba con su trabajo.

En el tercer sistema del artesanado, “el artesano o trabajador manual libre, trabaja sus propios utensilios en su propio taller y vende en el mercado él mismo sus propios

²⁸ *Ibid.* Pág. 14

productos; o, en la agricultura, el campesino independiente cultiva con su trabajo y el de su familia su propia tierra”.²⁹

En este sistema, el artesano es su propio patrón ya que la característica principal es que él hace y vende sus propios productos y retiene como utilidad, el excedente, por encima de los costos en cuanto a los materiales y el de su subsistencia.

En la época moderna y desde la Revolución Industrial del Siglo XIX, se han dado cambios importantes en las relaciones laborales, transformándose en algo más parecido a lo que conocemos actualmente. En Inglaterra, aún más temprano que en la Europa continental, específicamente en el Siglo XIV, la costumbre de permitir al siervo que conmutara sus servicios feudales por un pago en dinero o una renta en el caso de la tierra que poseía; ello sustituyó al antiguo método de la servidumbre. En la Europa continental, no se dio tal cambio en países como Alemania sino hasta 1806 y 1812, cuando los legisladores abolieron la servidumbre, y más tarde en todos los grandes países europeos, mucho después en Rusia, en 1861, cuando entró en vigencia el decreto de emancipación de los siervos.

En ese sentido y en congruencia con la evolución de las economías nacionales hasta llegar a nuestras épocas, el sistema del salario ha evolucionado como el método de pago por razón de los servicios prestados por un trabajador.

²⁹ *Ibid.* Pág. 15



4.2. Concepto

Ahora bien, al hacer referencia al salario se expone que: “Etimológicamente esta palabra viene de salarium, de sal; mientras que la palabra sueldo, hasta cierto punto equivalente, procede de la dicción soldada, que era la paga que recibía por su actividad el hombre consagrado al servicio de las armas. El salario es la compensación que recibe el obrero o empleado a cambio de ceder al patrono todos sus derechos sobre el trabajo realizado”.³⁰

Técnicamente es: “el conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral. Constituye el salario una contraprestación jurídica, y es una obligación de carácter patrimonial a cargo del empresario; el cual se encuentra obligado a satisfacerla en tanto que el trabajador ponga su actividad profesional a disposición de aquél”.³¹

De igual manera se le denomina académicamente como “el estipendio o recompensa que los amos dan a los criados por razón de su servicio o trabajo”. Asimismo, expresa que también se entiende del mismo “Por extensión, estipendio con que se retribuyen servicios personales”.³²

Asimismo, “Por salario se entiende, en términos generales, cualquier prestación que

³⁰ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, Tomo IV. Pág. 7

³¹ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Tratado de política laboral y social**. Tomo III. Pag.94

³² Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 861



obtiene el trabajador a cambio de su trabajo. Es lo que vale su trabajo. Es la suma de bienes de contenido económico o cuantificables en dinero, que el patrono está dispuesto a darle y que el trabajador está dispuesto a obtener como mínimo".³³

Lo anterior, es indispensable para una mejor comprensión del tema objeto de la presente investigación y con ello adentrarse en las definiciones legales relacionadas con la compensación económica derivada de la prestación de los servicios.

4.3. Definición legal

El código de Trabajo, Decreto número 1441 del Congreso de la República de Guatemala en el Artículo 88 preceptúa: "Salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del cumplimiento del contrato de trabajo o de la relación de trabajo vigente entre ambos".

La Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, en el segundo párrafo del Artículo 4º establece: "Se entiende por salario o sueldo la retribución que el Estado debe pagar a cualquier servidor público que desempeñe un puesto para el cual ha sido designado en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido."

³³ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Pág.235



Como se puede apreciar de las definiciones anteriores, la primera es exclusiva y de aplicación para el sector privado y la segunda para el sector público, que es la que interesa para este estudio; sin embargo, ambas coinciden en que es una retribución que se debe pagar al trabajador o empleado público por la prestación de sus servicios, como consecuencia de un contrato, nombramiento o relación de trabajo.

4.4. Regulación según la Organización Internacional del Trabajo – OIT-

En ese mismo orden de ideas, es necesario resaltar que de conformidad con lo establecido en el Artículo 1 del Convenio número 95, de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, relativo a la protección del salario, el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.

La legislación guatemalteca regula lo que debe entenderse por una unificación del salario y para ese efecto, el Artículo 1 del Decreto número 59-95 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Consolidación Salarial, establece: “El Gobierno de la República, sus entidades descentralizadas y autónomas y las municipalidades, deberán consolidar como salario para sus trabajadores, la bonificación de emergencia que actualmente se paga a todos los trabajadores del Sector Público; asimismo, deberán

considerar como parte integrante del salario de éstos, cualesquiera otras formas de remuneración o prestación económica que incida directa o indirectamente en la claridad y transparencia de salario real que perciben actualmente los mismos, debiéndose consolidar para el efecto del cálculo de vacaciones, aguinaldo, indemnización y pensiones de retiro, dichas cantidades. Esto no excluye o perjudica el derecho de negociación colectiva establecida por el Derecho Positivo vigente.”

Como ha quedado establecido y en consideración a las diversas definiciones y conceptos relacionados con el salario y tomando en cuenta que todo trabajo debe ser equitativamente remunerado basado en el principio de igualdad salarial como una garantía social mínima que fija la Constitución Política de la República de Guatemala para los trabajadores en general, se debe pagar a un trabajador o servidor público derivado de la prestación de sus servicios, el salario que en derecho les corresponde.

4.5. Medidas protectoras del salario

Se analiza que el salario es producto del trabajo que realiza el trabajador y doctrinariamente se le ha denominado como “la suma de las retribuciones que recibe por la entrega diaria de un trozo de su patrimonio humano y es también el patrimonio material que le permitirá vivir en compañía de su familia”.³⁴

Así también se indica que “la protección del salario tiene un sentido amplio y uno

³⁴ De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Pág. 352



estricto: el primero se define diciendo que son los principios, normas e instituciones que proponen asegurar a cada trabajador la percepción efectiva de un salario que responda a los objetivos del estatuto laboral; su sentido segundo se limita a la parte primera de la proposición anterior: la percepción efectiva del salario, cualquiera que éste sea”.³⁵

En el desarrollo del presente trabajo, se ha procurado distinguir con la mayor claridad el todo de las partes y para ello se expone, por su importancia, como medida protectora del salario, el principio de tutelaridad de los trabajadores, el cual está contenido en el Artículo 103 de la Constitución Política de la República de Guatemala que dispone: “Tutelaridad de las leyes de trabajo. Las leyes que regulan las relaciones entre empleadores y el trabajo son conciliatorias, tutelares para los trabajadores y atenderán a todos los factores económicos y sociales pertinentes (...)”.

También se declara que: “La protección del trabajador constituye la razón de ser del Derecho Laboral. Fue en sus orígenes la semilla inspiradora y constituye hoy día la profunda raíz con que se sustenta. (...) A tal punto han llegado los alcances de la tutelaridad, que un grueso sector de la doctrina considera que, por ese favoritismo, el Derecho Laboral es un derecho de la clase trabajadora, en cuanto enfocan los beneficios que se otorgan casi exclusivamente al trabajador para enfrentar al empleador”.³⁶

Las medidas protectoras del salario se encuadran en los principios contenidos en el

³⁵ *Ibid.* Pág.352.

³⁶ Fernández Molina, *Ob. Cit.* Pág. 2



Artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala, entre los que se citan: que todo trabajo será equitativamente remunerado; la igualdad salarial; la obligación del patrono de pagar al trabajador en moneda de curso legal; la inembargabilidad del salario; y, la fijación en forma anual del salario mínimo con el fin de favorecer a los trabajadores con salarios justos.

Merece especial atención la participación de algunas organizaciones sindicales en la discusión de pactos colectivos de condiciones de trabajo, lo que ha permitido la dignificación del trabajador, y la mejora de las condiciones económicas y sociales de sus afiliados; sin embargo, se considera que todavía les falta mucha preparación técnica y jurídica, especialmente a los dirigentes para que cuenten con los elementos de convicción suficientes, en el momento de la discusión de los pactos colectivos para que las conquistas en este caso, salariales, vayan acordes a las medidas protectoras del salario de todos los trabajadores, afiliados o no a sus organizaciones sindicales.

Por lo anterior, se expone que la preparación y capacitación de los dirigentes sindicales en esta rama, debe ser una prioridad para evitar el desconocimiento de las disposiciones legales que les favorecen, tal el caso de los pasos salariales.

Históricamente, las medidas protectoras del salario pueden dividirse en cuatro categorías, dependiendo de la persona o entidad ante quien se pretende la protección:

- a) contra el patrono;
- b) contra los acreedores del trabajador;
- c) contra los acreedores del patrono;
- d) contra la familia del trabajador.



4.5.1. Medidas protectoras del salario contra el patrono

Estas persiguen asegurar la fijación periódica del salario, el establecimiento de salarios dignos y pagos en efectivo. Destaca en primer lugar el establecimiento de los salarios mínimos, normativa muy arraigada en los códigos y disposiciones laborales de casi todos los países latinoamericanos y que cobra mayor relevancia en la medida que las tasas de inflación afecten las diferentes economías.

Los Artículos del 103 al 115 del Código de Trabajo, regulan esta materia, destacándose las llamadas comisiones paritarias del salario mínimo, que se integran por representantes patronales y laborales, coordinadas por el Ministerio de Trabajo. Dentro de las cuales destacan las siguientes:

1. Obligación de pagar el salario exclusivamente en moneda de curso legal y prohibición de hacerlo a través de vales u otro medio análogo, señalando el establecimiento en donde las debe cambiar por ciertos productos.
2. El lugar de pago del salario, salvo convenio escrito en contrario, debe hacerse en el propio lugar donde los trabajadores presten sus servicios y durante las horas de trabajo o inmediatamente después de que éstas concluyan.
3. El plazo para el pago del salario, lo deben fijar los patronos y trabajadores sin que



este sea mayor de quince días para trabajadores manuales, ni de un mes para los trabajadores intelectuales y los servicios domésticos.

4. Prohibición de determinar por parte del patrono salarios inferiores al que se fije como mínimo por la Comisión Nacional del Salario Mínimo.
5. Prohibición al patrono de retener o descontar suma alguna del salario en concepto de multa.
6. Prohibición al patrono de hacer, autorizar colectas o suscripciones obligatorias entre sus trabajadores, salvo que sea impuesto por la ley.

4.5.2. Medidas protectoras del salario contra acreedores del trabajador

“La finalidad suprema del derecho de trabajo no es únicamente la defensa del trabajador frente al empresario, sino el aseguramiento efectivo de una vida decorosa en el presente, que sería imposible si el salario está expuesto a pasar en todo o en parte a una posible multitud de acreedores”.³⁷

La legislación guatemalteca regula las siguientes:

³⁷ De la Cueva, **Ob. Cit.** Pág. 363



1. La obligación del patrono de pagar el salario directamente al trabajador o a la persona de su familia que él indique por escrito o en acta levantada por una autoridad de trabajo.

2. La inembargabilidad del salario. En el caso de que exista algún incumplimiento de pago ante algún acreedor, este no podrá embargar todo el salario ya que la legislación nacional establece límites a los que pueda embargarse, de modo que asegure un ingreso al trabajador, el límite de embargo es del treinta y cinco por ciento del salario, salvo en demandas de familia en que aumenta hasta el cincuenta por ciento.

4.5.3. Medidas protectoras del salario contra acreedores del patrono

Como medida protectora es preciso indicar que una de las bases “cuando se otorga un crédito a una persona que tiene trabajadores a su servicio, que éste queda colocado en un plano segundo, después de los créditos de trabajo”.³⁸

En todo centro de trabajo existe un pasivo laboral que comprende los pagos que corresponden a sus trabajadores cuando cesen los contratos de trabajo, pasivo que significa una acreeduría para la empresa.

Es por eso que la ley protege los créditos por salarios no pagados o las

³⁸ **Ibid.** Pág. 369

indemnizaciones en dinero a que los trabajadores tengan derecho dándoles los siguientes privilegios:

1. Son considerados créditos de primera clase en el caso de juicios universales y dentro de estos gozan de preferencia absoluta sobre cualesquiera otros, excepto los que se originen, de acuerdo con los términos y condiciones del Código Civil sobre acreedores de primera clase, en gastos judiciales comunes, gastos de conservación y administración de los bienes concursados, gastos de entierro del deudor y gastos indispensables de reparación o construcción de bienes inmuebles.
2. La ley señala una vía expedita para hacer efectivo el cobro de los adeudos laborales.

4.5.4. Medidas protectoras del salario contra el propio trabajador

Estas tienen como fin principal garantizar el salario del trabajador contra las acciones mismas del trabajador, ya sea por desconocimiento o por irresponsabilidad. Entre las que norma el Código de Trabajo están:

1. La prohibición para cederse, venderse, compensarse ni gravarse a favor de persona distinta de la esposa o concubina y familiares del trabajador.

2. La prohibición de pagarse los salarios en lugares de recreo, expendios comerciales o de bebidas alcohólicas u otros análogos.

4.5.5. Medidas que protegen a la familia del trabajador

Estas tienen como objetivo principal, resguardar jurídicamente a las personas que dependen del salario del trabajador, tal es el caso de lo regulado en el Artículo 97 primer párrafo del Código de Trabajo, en cuanto al embargo del salario para satisfacer obligaciones de pagar alimentos presentes o los que se deben desde los seis meses anteriores al embargo. Dentro de esta categoría se hace referencia de lo regulado en el Artículo 85 del Código de Trabajo, referente a la protección a los familiares del trabajador fallecido.

4.5.6. Medidas que protegen el poder adquisitivo del salario

La defensa del salario no debe limitarse a su sola protección jurídica, sino también a la defensa de su poder adquisitivo, porque la finalidad suprema del derecho de trabajo es la garantía de un nivel decoroso de vida, así también la realización de la justicia social en las relaciones laborales.

De igual manera, la Ley de Salarios de la Administración Pública en los Artículos del 15 al 21 regulan lo relacionado con la protección al salario citando como medidas



protectoras del mismo las siguientes: la forma de pago, la inalterabilidad del salario, la integridad del salario, la inembargabilidad del salario y la disposición del salario, estas disposiciones legales garantizan al empleado público, la remuneración por sus servicios prestados.

4.6. Fijación de la escala de salarios

Para efectos de la fijación de salarios del Organismo Ejecutivo, la Oficina Nacional de Servicio Civil, realiza los estudios técnicos para fijar los salarios que corresponden a cada clase de puestos, según la serie en qué éstos se encuentren ubicados. Dicho estudio se realiza a través de una encuesta de Clasificación de Puestos, la que permite de acuerdo a las tareas, funciones y atribuciones que corresponden a cada puesto y según el grado de responsabilidad de cada uno, asignar el salario correspondiente.

Mediante Acuerdo Gubernativo número 906-86 de fecha 16 de diciembre de 1986, el Gobierno de la República, acordó la realización de la Encuesta de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, misma que se efectuó en el año 1987, siendo ésta la última encuesta realizada en la Administración Pública, con el propósito de reordenar los puestos a través de estudios técnicos y jurídicos que permitieran establecer un nuevo Plan de Clasificación de Puestos, el cual fue aprobado mediante Acuerdo Gubernativo No. 1168-87 de fecha 22 de diciembre de 1987, plan que permitió el fortalecimiento y desarrollo de la administración pública e incorporó nuevas técnicas en materia de clasificación de puestos, estableciendo las bases para la aplicación de



programas de reclutamiento y selección de personal, capacitación, profesionalización del recurso humano y garantizó el desempeño efectivo de la labor institucional.

4.7. Plan anual de salarios

Es la disposición legal que técnicamente y en forma conjunta elaboran la Oficina Nacional de Servicio Civil, con el Ministerio de Finanzas Públicas, la cual anualmente remiten por medio de la Secretaría General de la Presidencia, al Presidente de la República, quien en su calidad de Máxima Autoridad del Servicio Civil, lo aprueba a través de un Acuerdo Gubernativo en Consejo de Ministros; esta disposición legal regula la denominada Escala de Salarios que debe regir durante un ejercicio fiscal. Lo anterior, tiene como fundamento legal los Artículos 71 de la Ley de Servicio Civil y 10 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Derivado de la Encuesta de Clasificación de puestos, efectuada en el año 1987, se emitió el Acuerdo Gubernativo No. 1250-87 de fecha 30 de diciembre de 1987, que determinó la escala de salarios, según el costo de vida, las condiciones pertinentes a la Clasificación de Puestos y Administración de Salarios en el Sector Público y a la disponibilidad financiera del Estado, para ocho series de clases de puestos, determinando para cada uno de ellos, el salario inicial y los pasos salariales que se debían aplicar a los mismos, con vigencia durante el año 1988.



En el año 1989, a través del Acuerdo Gubernativo 35-89 de fecha 4 de enero de 1989, se determinó prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1989, la vigencia del Acuerdo Gubernativo número 1250-87 que contiene la escala de salarios para los puestos de los servicios por Oposición y sin Oposición que regula la Ley de Servicio Civil.

El Acuerdo Gubernativo número 9-91 de fecha 10 de enero de 1991, aprobó las modificaciones al Plan de Clasificación de Puestos e incorporó cuatro series de clases puestos más, totalizando doce, las cuales se mantienen vigentes a la fecha.

Como ya se indicó, la escala de salarios para el Organismo Ejecutivo, queda determinada a través del Plan Anual de Salarios, con base en las disponibilidades financieras del Estado.

Para efectos del presente estudio se analizaron los Acuerdos Gubernativos que regularon el Plan Anual de Salarios durante los últimos diez años con vigencia a partir del 1 de enero de 2007 a la fecha; en ellos se puede determinar que en ninguno se legalizó lo relacionado con los pasos salariales para las diferentes clases de puestos en el Organismo Ejecutivo. Dichas disposiciones legales son las que se citan a continuación: Acuerdos Gubernativos números 622-2006 de fecha 22 de diciembre de 2006; 627-2007 de fecha 27 de diciembre de 2007; 448-2008 de fecha 31 de diciembre de 2008; 355-2009 de fecha 30 de diciembre de 2009; 392-2010 de fecha 30 de diciembre de 2010; 518-2011 de fecha 27 de diciembre de 2011; 374-2012 de fecha 28 de diciembre de 2012; 543-2013 de fecha 30 de diciembre de 2013; 494-2014 de fecha 30 de diciembre de 2014; y, 301-2015 de fecha 29 de diciembre de 2015.

4.8. Inexistencia de pasos salariales en el Organismo Ejecutivo

Aunque no existe una definición de lo que constituye un paso salarial, se puede apoyar su significado tomando en consideración lo que significa paso y para ello se expone que: “es la acción de pasar, cruzar o atravesar”.³⁹

En ese sentido, se puede integrar la definición de paso salarial, entendido éste como la acción de un empleado público de pasar a ocupar un puesto de mayor jerarquía, con una asignación salarial superior. La definición anterior, tiene relación con la acción de promover que significa: “ascender a alguien a un empleo o categoría superiores”.⁴⁰

El Artículo 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, establece: “Promoción Salarial. Se considera promoción salarial el acto por el cual se asigna a un servidor público el paso salarial inmediato superior al que se encuentre devengando, dentro de la serie que corresponda a la clase de puesto que desempeñe. Las promociones salariales se concederán sobre la base de concurso de méritos en el servicio a los servidores públicos que desempeñen cargos comprendidos en una misma clase de puestos durante dos años consecutivos, cuando reciban calificaciones satisfactorias de conformidad con el sistema que establezca la Oficina Nacional de Servicio Civil.”

De la interpretación al artículo precitado se expone que los pasos salariales son

³⁹ Cabanellas, Guillermo. *Ob. Cit.* Pág. 242

⁴⁰ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Pág. 1795



equivalentes a una promoción salarial que se le otorga al servidor público, cuando éste se ha sometido a concurso de méritos y ha obtenido calificaciones satisfactorias durante dos años consecutivos, de conformidad con el sistema de evaluación que establezca la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Para efectos del presente estudio como ya se indicó, se realizó un análisis comparativo de los Acuerdos Gubernativos que contienen el Plan Anual de Salarios, durante los últimos diez años, con vigencia a partir del 1 de enero de 2007 a la fecha, pudiéndose determinar que en ninguno de ellos, se reguló lo relacionado con los pasos salariales para las diferentes clases de puestos en el Organismo Ejecutivo, para lo cual, se presenta un cuadro en el apartado de anexos, que contiene la escala de salarios que ha regido durante este tiempo, con los mismos salarios iniciales para cada Clase de Puestos comprendidos en el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil, con cargo a los renglones presupuestarios 011 "Personal Permanente" y 022 "Personal por Contrato", dentro de la clasificación del Servicio por Oposición y sin Oposición.

Es necesario hacer mención que la única serie que tuvo incremento a partir del 1 de enero de 2014, en lo que corresponde al salario inicial fue la Serie Ejecutiva, en virtud que durante muchos años esta serie, se mantuvo con salarios que no eran representativos del grado de responsabilidad de estos puestos, pero de igual manera, tampoco se les asignó para esta serie de puestos el paso salarial correspondiente.



Lo anterior, según el estudio realizado y la experiencia personal en la administración pública, se expone que la ausencia o inexistencia de los pasos salariales, obedece a varias causas, entre ellas se mencionan:

- a) Incremento salarial generalizado para los servidores públicos, a los pocos años de haberse puesto en vigencia el ordenamiento de los puestos conforme la Encuesta de Clasificación de Puestos realizada en el año 1987, lo que desnaturalizó los pasos salariales que se habían propuesto en esa época;
- b) Durante muchos años, no se ha definido una política salarial efectiva para el Organismo Ejecutivo, que incluya dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado la fuente de financiamiento, para dejar cubiertos los pasos salariales que deben otorgarse a los servidores públicos;
- c) Falta de un reglamento que contenga las normas y criterios para ser tomados en cuenta al momento de una negociación colectiva con los respectivos sindicatos, para que de igual manera los pasos salariales, puedan ser otorgados no sólo al personal afiliado o no a un sindicato, sino que los mismos sean de observancia general;
- d) Ausencia total de un sistema de incentivos para los servidores públicos, desde el momento que inician su relación funcional con el Estado, lo que de igual manera, no



permite reconocer el desarrollo personal y profesional del servidor, así como tampoco su eficiencia en la prestación de sus servicios; y,

- e) Derivado de las debilidades señaladas, se concluye que también existe falta de un sistema de carrera efectivo que permita a los empleados de los servicios por Oposición y Sin Oposición ir escalando a puestos de mayor jerarquía, en virtud que algunos puestos son otorgados como un botín político, especialmente cuando existe cambio de gobierno.

También se analiza que la proliferación de bonos monetarios y complementos a los salarios iniciales de los empleados públicos, así como las conquistas de las organizaciones sindicales al obtener mejoras salariales, ha ocasionado un desorden salarial, que se refleja al comparar los salarios entre los Ministerios de Estado, en donde un servidor que ocupe un puesto con el mismo título, resulta devengando más o menos según la institución en la que presta sus servicios y estas diferencias son bastante significativas, lo cual ha generado descontento entre los servidores que efectuando funciones exactamente iguales, ganan un salario inferior.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La presente investigación surge como consecuencia de la experiencia vivida durante más de veinticinco años en la administración pública en el desempeño de varios puestos en diversos órganos administrativos, los que aplican la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, así como el Plan Anual de Salarios que se emite anualmente, que regula la escala de salarios para los puestos contenidos en el Plan de Clasificación de Puestos, para cada ejercicio fiscal.

Durante el recorrido laboral se determinó el problema de la ausencia del otorgamiento de los pasos salariales, no obstante, estar regulados en la Ley de Salarios precitada, ello obviamente, ha generado y genera desmotivación en los empleados públicos que han prestado servicios continuos durante muchos años, sin que se les haya otorgado un reconocimiento o promoción salarial por sus servicios prestados, después de haber obtenido experiencia y méritos para hacerse acreedores de un incentivo salarial.

En virtud de lo antes expuesto, se denota la impostergable necesidad que el Organismo Ejecutivo pueda contar con una política salarial definida por la Oficina Nacional de Servicio Civil en forma conjunta con la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y la participación de las organizaciones sindicales para dejar plasmado en el reglamento especial a que hace referencia la Ley de Salarios de la Administración Pública, los pasos salariales que deben concederse a los empleados



públicos, por méritos, evaluación en el desempeño, antigüedad y experiencia; todo lo anterior, deberá incluirse en el reglamento respectivo, para regular un sistema de evaluación e incentivos, que permita a los empleados públicos una efectiva carrera administrativa; se considera que sólo así se podrá evitar la proliferación de bonos, complementos salariales y adicionalmente es oportuno citar que las conquistas económicas obtenidas por las organizaciones sindicales, han provocado la desigualdad salarial existente hoy día en muchas dependencias del Organismo Ejecutivo.



ANEXO





ESCALA DE SALARIOS

Vigentes durante los períodos comprendidos del 1 de enero de 2007 al 30 de junio de

2016

Código de Puesto	Serie y Clase de Puesto	Salario inicial (Q.)
SERIE OPERATIVA		
1020	Trabajador Operativo II	1,039.00
1030	Trabajador Operativo III	1,074.00
1040	Trabajador Operativo IV	1,105.00
1060	Trabajador Operativo Jefe I	1,135.00
1070	Trabajador Operativo Jefe II	1,168.00
SERIE ESPECIALIZADA		
2010	Trabajador Especializado I	1,105.00
2020	Trabajador Especializado II	1,135.00
2030	Trabajador Especializado III	1,168.00
2060	Trabajador Especializado Jefe I	1,246.00
2070	Trabajador Especializado Jefe II	1,324.00
SERIE TÉCNICA		
3010	Técnico I	1,302.00
3020	Técnico II	1,381.00
3030	Técnico III	1,460.00
3060	Jefe Técnico I	1,555.00
3070	Jefe Técnico II	1,649.00



SERIE TÉCNICO PROFESIONAL		
4010	Técnico Profesional I	1,575.00
4020	Técnico Profesional II	1,701.00
4030	Técnico Profesional III	1,831.00
4060	Jefe Técnico Profesional I	1,991.00
4070	Jefe Técnico Profesional II	2,152.00
4080	Jefe Técnico Profesional III	2,315.00
SERIE INFORMÁTICA		
4110	Técnico en Informática I	1,698.00
4120	Técnico en Informática II	1,962.00
4210	Técnico Profesional en Informática I	2,094.00
4220	Técnico Profesional en Informática II	2,490.00
4230	Técnico Profesional en Informática III	2,754.00
4240	Técnico Profesional en Informática IV	3,150.00
4250	Jefe Técnico Profesional en Informática	3,559.00
SERIE PROFESIONAL		
5010	Profesional I	3,295.00
5020	Profesional II	3,525.00
5030	Profesional III	3,757.00
5060	Profesional Jefe I	3,987.00
5070	Profesional Jefe II	4,219.00
5080	Profesional Jefe III	4,449.00



SERIE OFICINA		
6010	Oficinista I	1,128.00
6020	Oficinista II	1,159.00
6030	Oficinista III	1,192.00
6040	Oficinista IV	1,253.00
6060	Secretario Oficinista	1,192.00
6090	Secretario Ejecutivo I	1,286.00
6100	Secretario Ejecutivo II	1,381.00
6200	Secretario Ejecutivo III	1,460.00
6210	Secretario Ejecutivo IV	1,555.00
6220	Secretario Ejecutivo V	1,682.00
6230	Secretario Ejecutivo Ministerial I	1,808.00
6240	Secretario Ejecutivo Ministerial II	1,966.00
SERIE TÉCNICO ARTÍSTICA		
7010	Técnico Artístico I	1,223.00
7020	Técnico Artístico II	1,350.00
7030	Técnico Artístico III	1,476.00
7060	Jefe Técnico Artístico I	1,634.00
7070	Jefe Técnico Artístico II	1,792.00
SERIE EJECUTIVA		
8010	Subdirector Técnico I	7,435.00
8020	Subdirector Técnico II	8,216.00
8030	Subdirector Técnico III	8,996.00



El cuadro anterior, refleja los salarios iniciales que están determinados para cada serie y clase de puesto en el Organismo Ejecutivo; durante el lapso de diez años, estos no han variado. El referido cuadro tiene como fuente de origen, los Acuerdos Gubernativos que aprobaron oportunamente la escala de salarios en cada ejercicio fiscal.

A criterio del sustentante, es en este instrumento legal en donde deben quedar plasmados los pasos salariales que se deben aplicar a cada uno de los puestos, previa aprobación del reglamento especial que regule técnica, legal y financieramente su implementación a favor de los servidores públicos.





BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. 7ª. ed . Buenos Aires Argentina: Ed. Heliasta, 1972.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Tratado de política laboral y social**. 3ª. Edición. Tomo III, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1982.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial** 5ª. ed. Guatemala: Litografía Orión, 2011.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Tomo I 1ra. ed. Guatemala: Imp. Servicios Diversos MR. 2011.
- DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. 3ra. ed. México: Ed. Porrúa, S.A., 1975.
- DOBB, Maurice. **Salarios**. Fondo de Cultura Económica. Av. De la Universidad, 975. México 12 D.F. Impreso en Offset Cemont, S.A. 1975.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**, 4ª. ed. Guatemala: Ed. Inversiones Educativas/IUS-ediciones, 2011.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Recopilación de textos jurídicos y legales** Colección "Juritex y Legitex" 1ª. ed. Guatemala, 2011.
- <http://www.onsec.gob.gt/acercadeonsec/antecedenteshistoricos.php> (Guatemala, 16 de abril de 2016).
- <http://www.onsec.gob.gt/acercadeonsec/estructura.php> (Guatemala, 16 de abril de 2016).



<http://www.onsec.gob.gt/acercadeonsec/funciones.php> (Guatemala, 16 de abril de 2016).

<http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/documentacionyestudios/serviciocivil.pdf> (Guatemala, 16 de abril de 2016).

Ministerio de Finanzas Públicas, **Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala**, 5ª. ed. Guatemala: (s.e.) 2013.

Presidencia de la República. Oficina Nacional de Servicio Civil. **Manual de especificaciones de clases de puestos**, 3ra.ed. Guatemala: (s.e.) 2013.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. 23 ed. Ed. España: Real Academia Española, 2014.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, 37ª. ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta 2011.

WHITE, Leonard D. **Introducción al estudio de la administración pública**. 1ra. ed. México: Compañía General de Ediciones S.A., 1964.

Legislación:

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

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

Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) Relativo a la protección del Salario, 1949.



Ley de Consolidación Salarial. Congreso de la República. Decreto número 59-95, 1995.

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

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