


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a man on horseback, likely a saint or a historical figure, surrounded by various symbols including a crown, a lion, and architectural elements like columns and a castle. The Latin text "CAETERA SPERABIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER" is inscribed around the perimeter of the seal.

**LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA COMO ELEMENTO
DEL ESTADO Y SU EFECTIVA GARANTÍA FRENTE A LA CONTRATACIÓN
DE PERSONAL BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029**

M.Sc. OTTONIEL GUILLERMO DONIS ESCOBAR

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2020

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

**LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA COMO ELEMENTO
DEL ESTADO Y SU EFECTIVA GARANTÍA FRENTE A LA CONTRATACIÓN
DE PERSONAL BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029**

TESIS DOCTORAL

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por el

M.Sc. OTTONIEL GUILLERMO DONIS ESCOBAR

previo a conferírsele el Grado Académico de

DOCTOR EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2020

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

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II: M. Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III: M. Sc. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIO: M. Sc. Luis Renato Pineda

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

VOCAL I EN SUSTITUCIÓN

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL: Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios
VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz
VOCAL: Dr. William Enrique López Morataya

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTE: Dr. Alejandro José Gutiérrez Dávila
VOCAL: Dr. Luis Humberto Chinchilla López
SECRETARIO: Dr. Jorge Roberto Taracena Samayoa

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 10 de septiembre 2019

Doctor
Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

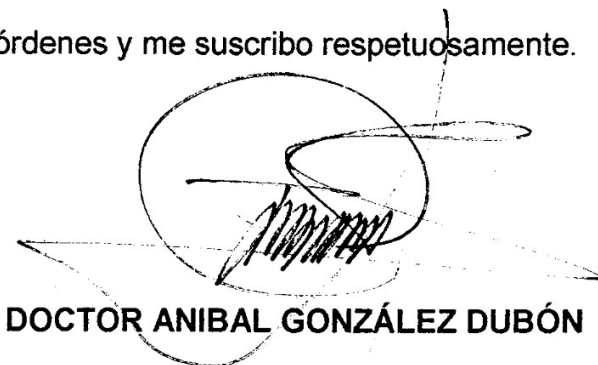
Estimado Doctor Cáceres Rodríguez:

Lo saludo respetuosamente deseándole bienestar en sus actividades al frente de la Escuela de Estudios de Postgrado.

Por medio de resolución RES D.E.E.P D EN S.E. 370-2019 de la Dirección de la Escuela de Estudios de Postgrado, de fecha diez de septiembre de dos mil diecinueve, se me asignó para su tutoría, la **Tesis de Doctorado en Seguridad Estratégica del Maestro Ottoniel Guillermo Donis Escobar**, titulada **“LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL EN EL RENGLÓN 029 EN LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES GUATEMALTECAS Y SU EFECTO EN LA SEGURIDAD HUMANA Y LA MOTIVACIÓN LABORAL”**.

Después de revisar y discutir el informe final que contiene la Tesis de Doctorado en Seguridad Estratégica del Maestro **Ottoniel Guillermo Donis Escobar**, y realizadas las observaciones correspondientes, en mi opinión que su contenido llena los requisitos que exige el Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Escuela de Postgrado, por lo que emito mi dictamen favorable a la misma, para que continúe el trámite correspondiente y pueda ser defendida en su examen privado.

Quedo a sus órdenes y me suscribo respetuosamente.



DOCTOR ANIBAL GONZÁLEZ DUBÓN

Guatemala, 22 de junio de 2020

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

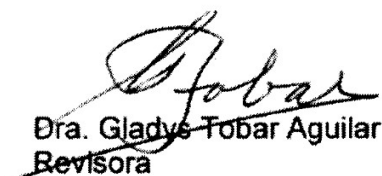
Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción, ortografía, sistema de referencias y estilo, de la tesis denominada:

LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA COMO ELEMENTO DEL ESTADO Y SU EFECTIVA GARANTÍA FRENTE A LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029

Esta tesis fue presentada por el **M.Sc. Ottoniel Guillermo Donis Escobar**, del Doctorado en Seguridad Estratégica, de la Escuela de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizadas las correcciones indicadas, el texto puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Gladys Tobar Aguilar
Revisora

Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450

Dra. Gladys Tobar Aguilar
Doctorado en Educación y Licenciatura
en Letras.
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada. 1450



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
Guatemala, 26 de agosto del dos mil veinte.-----

En vista de que el MSc. Ottoniel Guillermo Donis Escobar aprobó examen privado de tesis en el Doctorado en Seguridad Estratégica lo cual consta en el acta número 165-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“LA SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA COMO ELEMENTO DEL ESTADO Y SU EFECTIVA GARANTÍA FRENTE A LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

ACTO QUE DEDICO

A DIOS

Por sobre todas las cosas, a mi amado Padre Celestial, a quien sea toda la honra, gloria y honor, gracias Padre por regalarme lo inesperado y lo inmerecido, a tus pies es el mejor donde puedo y quiero estar.

A MI SEÑOR JESUCRISTO

Quien tomo mi lugar en esa cruz, para darme salvación, quien ha sostenido mi vida, cuando ni yo mismo creí que habría salida; Jesucristo nombre sobre todo nombre y no hay otro camino al Padre sino es por él, y a Jesucristo por medio de la oración.

AL ESPIRITU SANTO

Por ser mí guía y mí consuelo.

A mi Mamá Floridalma Escobar

Mujer maravillosa, mi primer amor, quien me dio el mejor regalo que he podido tener, el temor de Dios, y que más que con palabras, fue con su ejemplo que me enseñó trabajo duro, esmero, responsabilidad, honradez y excelencia en todo lo que hacía; mi novia se me hizo vieja y se me fue temporalmente, pero la herencia que dejó en mi vida perdurará, herencia que ya está en mis hijos y en sus generaciones futuras.

Mujer virtuosa, ¿quien la hallara? Porque su estima sobrepasa largamente a la de las piedras preciosas. Proverbios 31:10

A mi Papá Isabel Donis

Hombre amoroso, gracias papa, por sus oraciones y bendiciones, por sus besos, por sus abrazos, por sus consejos, por nuestras extensas charlas, por compartir conmigo tantas historias y vivencias que mi mente quiere retener.

A Guillermo y Jimena

Gracias por enseñarme a ver nuevamente la vida con ojos de sorpresa y alegría, llegaron en el momento justo, según los planes de Dios para mi vida, los amo con el corazón y por ello no deseo ser su ejemplo, porque soy un hombre lleno de fallas, defectos y debilidades, lo que deseo es que juntos veamos a Jesús como nuestro ejemplo y lo imitemos, no deseo que sigan mis huellas, porque me he perdido en este caminar, deseo que juntos sigamos las de él; y mi más grande deseo es que tomados de la mano de Jesús logren todo lo que les apasione y solo le hagan caso a lo que les dicte el corazón.

A Susana Arrivillaga

Guillermo y Jimena escogieron bien a su mamá, gracias por todo su amor, sacrificio y entrega, ellos lo saben téngalo por seguro, gracias por su apoyo en el proceso de este trabajo.

A mi hermana Aurita

Por su amor maternal, por su apoyo, por sus palabras de aliento, por sus silencios, entre muchas cosas que han sido vitales para seguir adelante, Dios me la regalo para cuidarme.

A mí cuñado Jorge

Por su amistad, cariño y apoyo durante tantos años.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y su Escuela de Estudios de Postgrados

Facultad y Escuela que ha dado y sigue dando a Guatemala grandes e ilustres profesionales, es un honor pertenecer y sumarme a sus egresados.

A la Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala

Centro Académico de excelencia, emblemático e histórico, Alma Mater que me ha brindado la oportunidad de desarrollo profesional y académico, a la que insto que siga manteniendo sus raíces y mística, y que los San Carlitas no olvidemos que somos la voz de los sin voz en mi Guatemala.

A mi país

Mi Guatebuena, que a pesar de todo sigue y seguirá contando con la bendición de Dios.

AGRADECIMIENTOS

Al Tribunal Examinador de Tesis

Por haber visto mi pretensión de expresar por medio de este trabajo, el incipiente deseo de aportar y evidenciar lo que se vive en mi Guatemala, y por ayudarme con sus aportes a la mejora de la investigación; en especial al Dr. Alejandro Gutiérrez Dávila, quien me brindó su ayuda desinteresada y su valioso apoyo fue de vital importancia para la culminación de este trabajo.

A mis catedráticos

En especial al Dr. Hugo Jáuregui, por su ayuda desinteresada y por sus clases magistrales, que más que clases eran toda una experiencia.

A la licenciada Ana Raquel Morataya

Por sus oraciones (y las de su apreciada mamá) valioso gesto que llevo en el corazón, por su apoyo, por su aporte profesional, por sus ánimos, por la angustia y nervios compartidos, por la presión para la culminación de este trabajo; su amistad es una bendición y compartir una misma fe lo es aún más.

Al Doctor Rafael Barrios y Mto. Julio Chiroy

Por su compañerismo y su apoyo brindado durante el tiempo que compartimos las aulas universitarias, y esperando que perdure.

A usted, a ti y a vos

Que permanecen a mi lado y a los que ya se han ido, que me han acompañado una parte del camino, a quienes Dios puso para hacerme más llevadera la jornada, por darme de su bien más preciado, su tiempo, de su amor, cariño y respeto, por dejarme ser parte de sus vidas y su recuerdo, así como son parte de la mía y mientras que el corazón palpita y las neuronas funcionan allí permanecerán.

Soy hijo de Dios, soy hijo de dos personas maravillosas, soy papa de dos bendiciones y exploradores incansables del mundo, soy hermano, soy compañero, soy amigo, soy pueblo, soy barrio, soy San Carlita, soy Guatemala.



Índice

Introducción.....	i
CAPÍTULO I	1
Seguridad y población.....	1
1.1 Noción de Estado	1
1.1.1 Evolución del Estado a través de la historia	4
1.1.2 Los elementos del Estado.....	5
1.1.2.1 Evolución histórica de la población del Estado.....	8
1.1.2.1.2 Conceptualización de la población	9
1.1.2.1.3 Población y ciudadanía	10
1.2 Estado, pueblo y nación	11
1.3 El valor constitucional de la seguridad en el Estado	13
1.3.1 Seguridad jurídica	15
1.3.2 Aspectos subjetivo y objetivo de la seguridad jurídica.....	19
1.3.3 La positividad del derecho como requisito de la seguridad jurídica	19
1.3.4 Necesidad de un sistema de normas, primarias y secundarias, que posean efectos cerciorantes de la legalidad legítima	21
1.3.5 La seguridad jurídica en las declaraciones constitucionales, presupuesto y función del derecho.....	22
1.4 Política Nacional de Seguridad de Guatemala y el concepto de seguridad	24
CAPÍTULO II	27
La efectiva garantía de la seguridad en la población guatemalteca.....	27
2.1 Fin supremo del Estado (bien común)	27
2.1.1 Teoría del bien común.....	27
2.1.2 Dimensión conceptual del Derecho al bien común.....	29
2.1.3 Construcción progresiva del bien común.....	31
2.2 Seguridad humana.....	32
2.2.1 Orígenes.....	32



2.2.2	Conceptualización	38
2.2.3	Características de la seguridad humana	40
2.2.4	Seguridad humana y sus siete componentes	41
2.3	Componentes de la seguridad de la población guatemalteca como valor constitucional	42
2.3.1	Seguridad alimentaria	43
2.3.2	Seguridad económica	44
2.3.3	Seguridad social	45
2.3.4	Seguridad ambiental	47
2.3.5	Seguridad de la comunidad	48
2.3.6	Seguridad educativa	49
2.3.7	Seguridad ciudadana	50
2.3.8	Seguridad vial	52
CAPÍTULO III		55
Marco legal del servicio civil en Guatemala		55
3.1	Administración pública	55
3.2	División de poderes del Estado	55
3.3	Definiciones de administración pública	56
3.4	El servicio civil	58
3.4.1	Generalidades del servicio civil	59
3.5	Modelos de servicio civil	61
3.5.1	Servicio civil de estructura abierta	62
3.5.2	Servicio civil de estructura cerrada	64
3.6	El servicio civil en Guatemala	67
3.6.1	Marco legal del servicio civil en Guatemala	68
3.6.2	Diferencia entre funcionario y empleado público	72
3.6.3	Sistemas de ingreso al servicio civil	73
3.6.4	División de Servicios Personales en el Estado de Guatemala	76



CAPÍTULO IV	81
Problemáticas legales en cuanto a la regulación específica de la contratación al personal bajo el renglón presupuestario 029	81
4.1 Tipo de estudio.....	82
4.2 Diseño de la investigación.....	82
4.3 Definición de la población	83
4.4 Fórmula muestral	83
4.5 La muestra	84
4.5.1 Contraloría General de Cuentas	85
4.5.2 Dirección General de Desarrollo Cultural y fortalecimiento de las Culturas, la cual pertenece al Vice ministerio de Cultura, del Ministerio de Cultura y Deportes	85
4.5.3 Instrumento de recolección de datos	85
4.5.4 Parte introductoria	86
4.5.5 Primera parte.....	86
4.5.6 Segunda parte	86
4.5.7 Tercera parte	87
4.5.8 Captación y procesamiento de los datos	88
4.5.9 Tiempo de llenado del cuestionario	88
4.6 Custodia de la información.....	88
4.7 Análisis de resultados	89
4.7.1 Distribución de los elementos socio demográficos	89
4.7.2 Distribución por edad.....	89
4.7.3 Distribución por género.....	90
4.7.4 Distribución por preparación académica.....	91
4.7.5 Distribución por rango de honorarios.....	94
4.7.6 Distribución por rango de antigüedad de los trabajadores	95
4.8 Resultados de la motivación de la población objeto de estudio	97
4.8.1 Estimación de la motivación según las necesidades fisiológicas	98
4.8.2 Estimación de la motivación según las necesidades de seguridad	99
4.8.3 Estimación de la motivación según las necesidades de pertenencia	101



4.8.4	Estimación de la motivación según las necesidades de estima	102
4.8.5	Estimación de la motivación según las necesidades de autorrealización	104
4.8.6	Medición de la motivación según las necesidades de la población objetivo..	105
4.9	Resultados de información general	107
4.9.1	Razones de aceptación trabajar en el renglón presupuestario 029	108
4.9.2	Personal 011 que realiza mismas funciones que los contratados en el renglón presupuestario 029	109
4.9.3	Frecuencia de cambio de estatus laboral	111
4.9.4	Frecuencia de cómo afecta al trabajador laborar en el renglón presupuestario 029	115
CAPÍTULO V		121
Razones por las que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado, por la falta de regulación específica en la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029		121
5.1	Valor de los trabajadores públicos	122
5.1.1	Interés de la privatización de la cosa pública	126
5.1.2	Representación del Estado y de los empleados y funcionarios públicos.	129
5.1.3	Relevancia cuantitativa de los empleados públicos.....	133
5.2	La dignificación del empleado público provoca conflicto laboral	134
5.3	Falta de certeza en la estructura del sistema de servicio civil.....	139
5.4	Observaciones al principio de estabilidad laboral	142
5.5	El evidente trasfondo del renglón presupuestario 029	145
5.6	Análisis a la seguridad del empleo del renglón presupuestario 029.....	147
5.6.1	Utilización y aplicación actual en las contrataciones de servicios técnicos o profesionales, bajo el renglón presupuestario 029	149



CAPÍTULO VI.....	153
Formas por las que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de la población guatemalteca como elemento del estado, por la falta de regulación específica en la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029	153
6.1 Análisis de la Estabilidad laboral del contratado en el renglón presupuestario 029	153
6.1.1 Consecuencias a nivel social a causa de la falta de seguridad del empleo... ..	153
6.1.2 Intereses partidarios y políticos	155
6.1.3 Consecuencias jurídicas.....	157
6.2 La simulación de las relaciones laborales en el Estado	158
6.2.1 La utopía de la simulación	158
6.2.2 Una simulación que transgrede derechos labores y la seguridad del empleo	163
6.2.3 La transgresión para el empleado publico	169
6.2.4 El perjuicio a la gestión gubernamental	171
6.3 Impactos colaterales de la contratación bajo el renglón presupuestario 029 ..	177
6.3.1 Impacto al régimen fiscal	178
6.3.2 La simulada legalidad de la contratación en el renglón presupuestario 029.. ..	180
6.4 El contexto guatemalteco en la actualidad	184
6.4.1 El principio de sencillez debe de prevalecer	185
6.5 Impacto legal para el Estado de Guatemala	186
6.6 Impacto económico para el Estado de Guatemala.....	188
Conclusiones.....	197
Referencias	199
ANEXOS	205
ANEXO A.....	207
ANEXO B.....	211



Índice de tablas

Descripción	Página
Tabla 1. Definiciones de servicio civil	60
Tabla 2. Servicio civil de estructura abierta	63
Tabla 3. Servicio civil de estructura cerrada	66
Tabla 4. Integración del sistema de servicio civil guatemalteco	71
Tabla 5. Definición de funcionario y empleado público	73
Tabla 6. Tipos de elección de los funcionarios públicos	74
Tabla 7. Tipos de nombramientos de funcionarios o servidores públicos	75
Tabla 8. Renglón de Contratación en el Estado	76
Tabla 9. Frecuencia de edad	89
Tabla 10. Frecuencia por género	90
Tabla 11. Frecuencia por preparación académica	91
Tabla 12. Frecuencia por rango de honorarios	94
Tabla 13. Frecuencia por rango de antigüedad	95
Tabla 14. Necesidades fisiológicas	98
Tabla 15. Necesidades de seguridad	99
Tabla 16. Necesidades de pertenencia	101
Tabla 17. Necesidades de estima	102
Tabla 18. Necesidades de autorrealización	104



Descripción	Página
Tabla 19. Motivación según las necesidades de la población objetivo	105
Tabla 20. Razones de aceptación del contrato 029	108
Tabla 21. Frecuencia de compañeros que realizan actividades iguales o parecidas	109
Tabla 22. Lugar donde aceptaría un cambio laboral	111
Tabla 23. No me interesa cambiar	112
Tabla 24. Iniciativa privada	113
Tabla 25. Institución gubernamental renglón 011	113
Tabla 26. Frecuencia de cómo afecta al trabajador laborar en el renglón 029	115
Tabla 27. Frecuencia de razones positivas de la contratación renglón 029	117
Tabla 28. Frecuencia de razones negativas de la contratación renglón 029	118
Tabla 29. Casos amparados por la Corte de Constitucionalidad	188
Tabla 30. Comparación entre lo erogado en los renglones 413 y 913, años 2012-2018	192



Índice de gráficas

Descripción	Página
Gráfica 1. Distribución por edad	90
Gráfica 2. Distribución por género	91
Gráfica 3. Distribución por preparación académica	92
Gráfica 4. Distribución por rango de honorarios	94
Gráfica 5. Distribución por rango de antigüedad	96
Gráfica 6. Necesidades fisiológicas	98
Gráfica 7. Necesidades de seguridad	100
Gráfica 8. Necesidades de pertenencia	101
Gráfica 9. Necesidades de estima	103
Gráfica 10. Necesidades de autorrealización	104
Gráfica 11. Distribución de la motivación según las necesidades de la población objetivo	106
Gráfica 12. Distribución de las razones de aceptación del contrato 029	108
Gráfica 13. Distribución compañeros que realizan actividades iguales o parecidas	110
Gráfica 14. Distribución del lugar donde aceptaría un cambio laboral	111
Gráfica 15. Distribución de afectación de la contratación en el renglón 029	116
Gráfica 16. Comparación entre lo erogado en los renglones 413 y 913, años 2012-2018	192



Introducción

La seguridad nacional que brinda y que, por mandato constitucional, se le confiere al Estado que integra varios elementos a considerar como parte de una fenomenología, tanto a nivel nacional como internacional, originado de los múltiples intereses políticos regionales que se discuten y se estandarizan en los tiempos actuales y en los distintos organismos internacionales a los cuales los países se adhieren, Guatemala no es la excepción. Suponer una seguridad estandarizada no ha sido posible dentro de las interrelaciones privadas y públicas, sin embargo, algunas doctrinas tradicionales y tendencias han apoyado acciones que han propuesto nuevas denominaciones, como la de seguridad pública y seguridad de la nación, por dar un ejemplo. En la actualidad, el concepto de seguridad humana y seguridad ciudadana se han posicionado a nivel mundial.

La seguridad humana como tal comprende el derecho a gozar de una vida con libertad de temor, el derecho a gozar de una vida con libertad de miseria y el derecho a una vida digna. En resumen, esas preeminencias fundamentales están plasmadas en los principios esenciales de la Carta de las Naciones Unidas. En esta también figuran un número considerable de actividades e iniciativas relacionadas con la seguridad humana planteadas por los fondos, organismos y programas de las Naciones Unidas y por las organizaciones intergubernamentales, que se reseñan en el compendio presentado a la Asamblea General (A/62/695, anexo). (ONU, 2010). La seguridad humana tiene varias aristas las cuales son importantes tomar en cuenta para el bienestar de una sociedad, en la presente investigación se realizó el análisis de estas aristas desde la perspectiva de la Constitución Política de la República, y dicho sea de paso, la seguridad humana para Guatemala esta soportado nuestra ley suprema, la cual tiene como centro a la persona humana y la preeminencia del bien común, sobre el particular.



La seguridad de la población se debe fundamentar en la premisa de que los Estados deben de mantener como función esencial la de asegurar las formas más dignas de supervivencia, la dignidad y los medios de vida de sus habitantes. La seguridad de la población debe de ser tomada como de alta estima para la búsqueda de los gobiernos a que prevengan amenazas graves y de orden general que afecte la estabilidad de su población y de su soberanía. Tomando la seguridad humana como una columna importante en términos de seguridad poblacional, se debe privilegiar la promoción de políticas y programas para enfrentar las nuevas amenazas y poder responder en forma integral y priorizando las necesidades de la población. Esto coadyuvará a los gobiernos y a la comunidad internacional a manejar de manera objetiva sus recursos y construir estrategias con el fin de fortalecer e implementar un marco que proteja y empodere a la población en el tema de la seguridad humana y lo que redituara en el desarrollo de la paz y brindando estabilidad en todos los niveles: internacional, regional, local y nacional.

Por lo que se plantearon las siguientes hipótesis:

1. La falta de regulación laboral específica de la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029 vulnera el valor constitucional seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado.
2. La falta de regulación laboral específica de la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029 vulnera el valor constitucional de la seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado al disminuir la certeza en la previsión de recursos económicos que deben erogarse para otros fines que tiene mayor prioridad en la satisfacción de necesidades públicas que la población requiere, para el cumplimiento del fin supremo del Estado que es el bien común.

En las que se toman en consideración aspectos que vinculan la seguridad humana como tal, y quedando evidenciado que el mismo Estado transgrede el marco legal existente y que vulnera la seguridad de la población de los contratados.



En relación con la contratación de personal en el renglón 029, en la presente investigación se puede evidenciar que la base legal para la contratación de personal bajo el mencionado renglón, que utiliza el Estado de Guatemala, está razonablemente bien elaborada y que el fin primordial de este tipo de contratación es la contratación de personal profesional y técnico especializado, que desempeñara trabajos o estudios específicos de naturaleza técnica o profesional; pero lo anterior no se cumple, porque se contrata personal que desempeña funciones operativas del giro normal de actividades de las instituciones, actividades que deberían de realizar personal en relación de dependencia, y que en la mayoría de las veces esas actividades las realizan tanto contratados en el renglón 029 como personal en relación de dependencia y que son del giro permanente de la institución.

Las instituciones guatemaltecas gubernamentales, así como la población sujeto de estudio para esta investigación, fueron seleccionadas debido a que se tenía la facilidad para la obtención de la información; el autor ha tenido relación con algunas instituciones de gobierno y tiene la convicción que la situación demostrada en este estudio, no es solamente para las instituciones tomadas como referencia, sino que es en general y que todo lo evidenciado en las unidades objeto de estudio, es una mala práctica generaliza en todo el aparato estatal.

La presente tesis está comprendida por seis capítulos que compendian lo investigado. El trabajo de investigación presenta la siguiente estructura:

En el capítulo I: Se presenta la seguridad y población, se analizarán brevemente las distintas perspectivas de la seguridad desde la perspectiva de la Constitución Política de la República.

Capítulo II: En este capítulo se presenta un análisis de uno de los fines supremos del Estado guatemalteco que es el bien común, presentando también un análisis de la seguridad humana y sus diferentes aristas, haciendo un análisis de estas



y presentado el soporte que tienen en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Capítulo III: En este se analizará la administración pública como tal, y se abordará principalmente el tema de servicio civil, presentando brevemente teoría del servicio civil y la historia y avance del servicio civil del servicio y su marco legal en Guatemala.

En el capítulo IV: Se plantearán algunas problemáticas legales desde la perspectiva de la actual normativa que rige la contratación de servicios técnicos o profesionales bajo el renglón presupuestario 029. Se realizaron análisis y se presentan resultados basados en el trabajo de campo, el que se soporta por medio de gráficas y tablas.

En el capítulo V: se plantearan algunas razones por las que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de las personas que prestan sus servicios técnicos o profesionales bajo el renglón presupuestario 029.

En el capítulo VI: se desarrollarán las formas en que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de las personas que prestan sus servicios técnicos o profesionales bajo el renglón presupuestario 029, además, se presentan datos del impacto en pérdidas económicas que conlleva para el Estado, en relación con las demandas laborales por el uso del renglón 029.

Finalmente, se presentan las conclusiones, en donde se toman como referencia la teoría, el análisis obtenido de la recolección de datos, así como la observación *in situ*, en el momento de realizar el trabajo de campo.



CAPÍTULO I

Seguridad y población

1.1 Noción de Estado

A pesar de que el Estado es un concepto básico para la ciencia política y el derecho constitucional, como tantas veces sucede en estas ramas del saber, no hay una definición universalmente válida del mismo, porque son diversas las perspectivas de análisis, y tampoco es siempre coincidente la realidad que se trata de nombrar con ese término. Por lo tanto, se está ante la paradoja de que resulta muy difícil ofrecer una definición de Estado en este momento de la exposición y, sin embargo, parece conveniente partir al menos de una idea aproximada de lo que sea la realidad denominada con solo este término, que utilizase por primera vez Maquiavelo en su obra *El Príncipe* (1513), (Díaz Revorio, 2018). Así que de momento, solo es posible ofrecer un concepto amplio y tropicalizado de Estado, que se entendería, que este es el ente formado por la organización jurídico-política de una población dentro de un territorio determinado, mediante la cual se ejerce un poder que, actuando a través de normas jurídicas, dispone del monopolio del uso legítimo de la fuerza. Sin embargo, hay que advertir que esta idea es aplicable a casi cualquier organización política, mientras que el término Estado suele utilizarse para referirse a una concreta forma histórica de organización del poder.

Entonces, el Estado se puede denominar como una sociedad de tipo político, independiente y constituida, cuya función primordial es la de organizar la relación de las personas que componen la sociedad y procurar la satisfacción de las carestías relacionadas con su conservación y propiciar el progreso en común, un bienestar general o el llamado bien común. El Estado como tal, no solamente forma un espacio político sino más bien un poderío social que propicia la existencia de relaciones que coexisten en forma jerárquica entre gobernados y gobernantes.



La concordancia jerárquica entre gobernados y gobernantes que conduce al ejercicio de ejecutar poder soberano sujeto a una representación abstracta, despersonalizada y de orden permanente, o sea, la representación de una autoridad de mando personalizada, como lo es el caso de Guatemala, recae la figura del presidente de la República, como jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo, el cual es elegido por votación popular.

La naturaleza del Estado implica una relación social y un conjunto de órganos políticos que articulan un sistema de dominación política-jurídica. En los tiempos modernos, la estructura y el ordenamiento jurídico de un Estado son resultantes de una actividad política en la que el derecho se limita a expresar en normas los efectos y consecuencias de esta relación. (LLatas Ramírez, 2011)

La presencia del Estado deviene de una serie de pasos formativos por los cuales este ha venido sumando un complejo de atributos que, según en cada momento de la historia, muestra un distinto nivel de nivel progreso. La esencia del Estado se procede de la cordialidad de los seres humanos que la integran, es decir, conlleva una relación social y el crear un poder o sistema de dominación.

La ausencia de la noción de soberanía era lo que había hecho perdurar las viejas estructuras medievales en Oriente. En Occidente, especialmente en Francia, la idea de monarquía, al estar sólidamente unida a la noción de soberanía, requirió casi de inmediato la subordinación, la reducción de derechos y privilegios y el sometimiento de la Iglesia. (LLatas Ramírez, 2011)

Por lo tanto, el Estado es fruto de una idea abstracta, entonces, la abstracción es la que permite que se consolide un órgano político de carácter independiente y que no se encuentre atada al concepto de sociedad. Por lo anteriormente descrito, el Estado no posee una forma tangible, la forma en que se manifiesta a través de su relación que mantiene entre el pueblo, funcionarios y autoridades, esto toma forma cuando se echa a andar la administración de la maquinaria estatal.



La extensión del Estado se puede apreciar en su forma estructural que tiene que ver con la administración, es decir, la forma en que se organiza el Estado: órganos de poder (en Guatemala existen tres órganos) y los funcionarios que ocupan la máxima posición jerárquica en estos órganos; otro aspecto a tomar en cuenta es la actividad propia del Estado, la cual es visible de forma concreta en cada órgano que integra el Estado y a la realización de las funciones del Estado como tal. El poder que ostenta el Estado es independiente y de carácter supremo, cada Estado es holístico, por lo que un poder no debiera ser dependiente de otro poder, pero sobre los pero sobre las diversas aristas de Estados se construye la comunidad internacional.

Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad llamada poder. Jellinek distingue entre poder dominante y poder no dominante o simple. El poder simple es la acción de dar órdenes, pero carece de fuerza para la ejecución del mismo.(LLatas Ramírez, 2011)

En el Estado se encuentra concentrado el poder investido con la autoridad de gobernar, dirigir y establecer normas de conducta de la población. En este orden de ideas, el Estado es el poder institucionalizado. El poder de dominar a otros, es un poder difícil de resistir, por lo que es ejecutar el mando sin condiciones y llevar a cabo la coacción para que se cumplan los mandatos establecidos. Esa dominación es la condición que diferencia el poder que posee el Estado del resto de poderes. El poder admite dominio y competencia.

Por lo que se puede decir, la palabra Estado distingue en ocasiones a cualquier representación de organización política conocida, mientras que en otros momentos hace referencia a la forma histórica que tuvo surgimiento en la Edad Moderna. A lo anterior, se hará mención más a detalle en el desarrollo del presente capítulo.



1.1.1 Evolución del Estado a través de la historia

Allí donde ha existido una comunidad, siempre ha habido alguna forma más o menos organizada de poder, ejercido sobre la población de esa comunidad, que habitualmente ocupa un determinado territorio. Pero la forma de organización y manifestación de ese poder sobre esa población y territorio ha sido muy diferente en los diversos momentos históricos o espacios geográficos. Apesar de ello, a veces se emplea el término Estado en un sentido muy amplio para referirse a cualquier forma de organización política conocida históricamente, y así se habla a veces del “Estado helenístico”, del “Estado romano” o incluso del “Estado feudal”, por ejemplo, (Díaz Revorio, 2018). Pero este sentido es demasiado genérico y ambiguo, e incluye formas de organización cuyas características son claramente diferentes. Y sobre todo, parece ocultar las características propias que hacen que el Estado, en sentido moderno, constituya una forma de organización política específica y novedosa respecto a las conocidas anteriormente.

Por lo anterior, resulta mejor el utilizar el término Estado en un sentido más concreto y estricto cuando se hace referencia a forma en particular de una organización política que en algunas situaciones, con el fin de distinguirla de otras, a menudo se denominarse “Estado moderno”. De esta forma, puede definirse el Estado como la específica e histórica representación de la organización política de la población asentada en un territorio, la que tiene su surgimiento en la Edad Moderna en Europa y se extiende y se ha venido desarrollando posteriormente.

Se destaca el carácter indudablemente histórico del Estado, que se configura así como un fenómeno que nace en un momento dado, evoluciona, y talvez en algún momento sea sustituido por otra entidad política diferente. Aunque, desde luego, ninguno de estos cambios suele producirse de forma súbita, sino que más bien son fruto de un conjunto de factores que requieren un cierto desarrollo temporal. En cualquier caso, su origen suele situarse (con los antecedentes y los factores causales que pueden encontrarse en la Baja Edad Media) en el Renacimiento, y desde entonces



sufre modificaciones muy significativas fruto de su evolución secular, entre las cuales hay que destacar las producidas como consecuencia de las revoluciones francesa y Estadounidense, que dan origen a lo que podemos denominar “Estado constitucional” o Estado contemporáneo. Pero, puede considerarse que el Estado como entidad histórica surgida en la Edad Moderna se mantiene, con las alteraciones sufridas en la Edad contemporánea, hasta nuestros días, si bien desde hace ya tiempo empieza a vislumbrarse la crisis de algunos de sus elementos considerados en otro momento esenciales. Y es que, como toda forma histórica, nació, se desarrolló y seguramente en algún momento le llegue su fin. (Díaz Revorio, 2018)

Con el pasar de los tiempos el Estado ha sufrido de cierta evolución en relación a la centralización del poder, con el logro de la protección de los derechos de los integrantes de la sociedad así como el garantizar esos derechos que han contribuido en el desarrollo de la sociedad, así también el Estado ha logrado proteger los derechos del individuo.

1.1.2 Los elementos del Estado

Anteriormente se dieron nociones y se presentó la evolución histórica del concepto de Estado, ahora brevemente se presentará un análisis de los elementos del Estado, centrándose en un sentido histórico y concreto, en este ente político que tuvo su surgimiento en la Edad Media.

Desde los primeros apuntes y fundamentos de derecho es fácil distinguir los tres elementos que componen al Estado: el poder, la población y el territorio. Y sin dudar, en lo descrito anteriormente del Estado, se pueden distinguir, tomando en cuenta que el Estado es una estructura de un poder político, el cual se ejercerá sobre población (sociedad) la cual está asentada en un territorio establecido. Estos elementos en realidad hacen presencia en toda forma o representación política, por lo que esta idea se considera aplicable al conceptualizar de manera amplia al Estado, al que ya hemos



hecho referencia. En contraparte, el conceptualizar al Estado en su sentido estricto, el Estado moderno, este posee parámetros específicos que lo diferencia de manera importante de las anteriores formas de organización política. Por lo tanto, se trata, de encontrar la característica especial que ayuda a particularizar a los tres elementos mencionados en el Estado moderno.

Díaz (2018) cita a Pérez Royo (1994) quien ha apuntado que esta especialidad radica en el principio de igualdad, de modo que el Estado sería la expresión de un principio de igualdad geográficamente limitado.

Así puede explicar el monopolio del poder legítimo, porque la igualdad exige, o bien la ausencia de poder, o bien que todos estén sometidos a un mismo y único poder; así como el concepto de población, reconducido a la idea de ciudadanía, que es una expresión limitada de la igualdad, e incluso la propia idea “moderna” de territorio (y de “frontera”) como consecuencia de la objetivación del poder que impide la patrimonialización privada de este soporte físico(Díaz Revorio, 2018).

Como forma de acercamiento a los tres elementos del Estado, se concretiza la identificación del Estado constitucional; pero apuntala una característica específica para dar a entender lo singular que es el Estado como un ente político que ha dominado durante los últimos cinco siglos. Sin embargo, para poder entender de manera integral la forma peculiar en que se organiza políticamente el Estado, es oportuno agregar la idea de unidad, punto en común de cada uno de los tres elementos (del Estado), así como la interrelación entre ellos.

Porque siempre ha existido poder político, pero en el Estado moderno este se presenta como único, frente a la multiplicidad y dispersión de poderes del feudalismo y como un poder autónomo, separado del poder religioso de la Iglesia y separado de la moral desde Maquiavelo. Y siempre ha habido territorio, pero es la unidad territorial la que permite dar a este término su sentido moderno, y la coexistencia de distintos Estados soberanos, la que da sentido al término “frontera”. Por lo demás, la



consideración unitaria de la población, además de vincularse con la idea de igualdad antes apuntada permite considerar a esta como elemento del propio Estado y no como objeto del mismo. Por último, es la unidad de los tres elementos citados la que permite hablar de Estado como conjunto o idea unitaria, aunque compleja. (Díaz Revorio, 2018)

Podría objetarse a esta idea que en el Estado contemporáneo (y muy particularmente en los Estados federales) la idea de unidad de poder se debilita. Y ciertamente puede admitirse que la idea de unidad se aproxima tal vez más al Estado de la Edad Moderna, y la de igualdad al Estado contemporáneo. Pero nada de ello es obstáculo para mantener que los conceptos esenciales que sustentaron el Estado moderno siguen aplicándose en el Estado constitucional, sin perjuicio de su adaptación, porque sin la idea de poder, territorio y población unitarios no puede entenderse el Estado como entidad igualmente unitaria, aunque compleja, ni sus relaciones con otros sujetos, particularmente en el plano internacional. (Díaz Revorio, 2018)

Igualdad y unidad son, entonces, los principios que singularizan los elementos “poder”, “población” y “territorio” en el Estado, en relación con otras formas históricas de organización política. Para fines de la presente investigación, y ya habiendo tocado de manera breve los tres elementos del Estado, se procede a analizar con más detalle las características de la población.

1.1.2.1 La población como elemento del Estado

Después de haber explicado brevemente y de forma general el tema anterior, se hará lo propio en relación con la población.

Esta parte comprenderá el estudio de las ideas más generales sobre la población y la nacionalidad, entre otros temas que coadyuven al estudio de este tema.

Se puede indicar entonces, que la población es la agrupación de habitantes que existen en un territorio determinado esto incluye a todos los habitantes.



1.1.2.1.1 Evolución histórica de la población del Estado

En el transcurrir del tiempo la evolución de la población ha tenido ciertos avances por lo que han existido dos momentos históricos muy importantes, la revolución neolítica que es cuando el hombre empieza a dominar a la naturaleza y empieza a producir sus propios alimentos pudiendo almacenarlos de forma racional y eso hacía que dejara de depender de la caza y la recolección, ahí es cuando se produce la sedentarización de la población provocando estos cambios un aumento de la población. Con estos cambios la población se estanca, pero hasta el inicio de la edad moderna resurge nuevamente su aumento. El segundo aumento histórico importante para el crecimiento de la población sucedió en la Revolución Industrial y, a partir de este momento, comienza un estallido demográfico; durante este periodo se multiplican también los recursos económicos para poder mantener a la población.

Todas las formas de organización política conocidas implican el ejercicio del poder sobre una población determinada. Pero solo con el surgimiento del Estado esta población deja de ser meramente la suma de los individuos sobre los que recae el poder, para comenzar a ser un elemento constitutivo del propio Estado. La población es el elemento humano del Estado. Y puede ser objeto de una consideración en cierto modo igualitaria, en la medida en que toda la población está de igual modo sometida a idéntico poder, desapareciendo la estructura feudal piramidal basada en distintos niveles de fidelidad y obediencia. Y no es simplemente una suma de individuos, sino un “pueblo”, una comunidad que puede ser objeto de consideración unitaria. Los Estados modernos se configuran en su mayor parte como Estados nacionales, en cuya base se encuentra una comunidad política que suele compartir factores históricos, culturales o lingüísticos. Pero el concepto de población como elemento del Estado sufre una modificación radical con el surgimiento del Estado contemporáneo, cuyo origen podemos encontrar en la Revolución francesa. Hasta entonces, el nexo de unión de la población radicaba en la sumisión al único poder, que en la Edad Moderna era el poder real; el pueblo podía ser elemento del Estado, pero no participaba en el ejercicio del



poder. Sin embargo, desde el inicio del Estado constitucional da comienzo un proceso en el que el pueblo pasará a ser el sujeto del poder estatal, el titular de la soberanía. Las declaraciones de derechos con las que se inicia la Edad Contemporánea y las primeras constituciones escritas reflejan esta idea, en tanto que aluden al pueblo o a la nación como titulares del poder constituyente. El individuo miembro de esa población pasa de ser súbdito a ciudadano. (Díaz Revorio, 2018)

1.1.2.1.2 Conceptualización de la población

Para el autor Herrera (2003) el concepto de población se utiliza para señalar la misma agrupación humana pero como elemento componente indeterminado del Estado, porque se refiere a todos sus habitantes, tengan el carácter o la condición que tuvieren, nacionales, extranjeros, residentes, transeúntes, particulares, funcionarios, etc., y es en este sentido que se utiliza la expresión cuando se analizan los elementos que integran al Estado y que en el caso particular de la República de Guatemala está presente en la Constitución de la República de Guatemala, que literalmente dice:

“Artículo 2º.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

Como vemos el artículo anterior se refiere al deber de las autoridades de proteger a “todas las personas residentes en Guatemala”.

No se puede negar que el hombre es sin dudar, el factor fundamental del Estado toda vez que es su principal protagonista. Se convierte en sujeto y también en objeto de la actividad tanto estatal como social, teniendo como finalidad primordial el bien común, tema que se desarrollara más adelante, y por su lado la finalidad en esencia del Estado, se refiere al bienestar de cada uno de los habitantes de la sociedad política. (Pellet Lastra, 1999)



La población es para la teoría clásica del Estado uno de los tres elementos esenciales y constitutivos del mismo, porque sin un grupo humano y poblacional asentado en un territorio es impensable la existencia de un Estado. Ahora bien, pueblo y población no son sinónimos, porque la población es comprensiva de la totalidad de los habitantes, lo que incluye a los ciudadanos, nativos y naturalizados, los nacionales menores de edad y los extranjeros, residentes permanentes, es decir, es el conjunto de los hombres y mujeres, cualquiera sea su edad, nacionalidad y condición que conviven en la sociedad global, o sea en el Estado. (Pellet Lastra, 1999)

El pueblo, a su vez, supone también un conjunto pero con una connotación no sólo demográfica sino más bien política.

Entonces, se puede decir que la población es un conjunto de individuos que viven en un lugar determinado (territorio), así como también la población vista como un conjunto de personas que conviven en un espacio geográfico.

1.1.2.1.3 Población y ciudadanía

El concepto de ciudadanía es, por tanto, esencial para entender la población como elemento del Estado contemporáneo. La pertenencia a la comunidad, que forma parte del Estado, implica una serie de deberes y derechos, porque solo los ciudadanos pueden participar en la formación de la voluntad estatal; por ello es importante establecer criterios que permitan delimitar al “nacional”, esto es, al ciudadano de un Estado, del que no lo es. Desde luego, ya las primeras declaraciones de derechos consideraban algunos de ellos predicables del “hombre”; y sobre todo, la evolución del Estado constitucional ha implicado la extensión y universalización de muchos de los derechos constitucionales, de forma que hoy en día buena parte de ellos son predicables de la “persona”, con independencia de que sea o no “ciudadano”. Pero aun así, sigue resultando esencial la determinación de la condición de ciudadano, porque los derechos de participación política y parte de los deberes constitucionales siguen en general predicándose exclusivamente para los nacionales. (Díaz Revorio, 2018)



La población se refiere a un grupo de elementos vivos o no vivos que ocupan determinado lugar o espacio, por lo que se puede decir que la población es un conjunto de personas, objetos, elementos en los cuales se pueden presentar determinada característica susceptible de ser objeto de estudio.

1.2 Estado, pueblo y nación

El concepto de población del Estado, tal y como lo he venido definiendo, posee una clara relación con la idea de “nación”. Líneas arriba apuntaba que los Estados modernos aparecen como Estados nacionales fundados sobre comunidades con cierta historia común. Y la idea de nación existe ya durante la época de las monarquías absolutas, aunque la comunidad humana no aparece como titular del poder político. Sin embargo, la idea contemporánea de nación aparece después: ya he hablado de la nación como titular de la soberanía, concepto que aparece por ejemplo en Sièyes. Y será sobre todo en el siglo XIX, con el auge del Romanticismo, cuando la idea de “nación” cobre fuerza como comunidad unida por factores étnicos, religiosos, culturales o lingüísticos, y que posee voluntad propia.

Por ello, interesa precisar el concepto de nación y sus relaciones con el de población como elemento del Estado, teniendo en cuenta además que la idea de nación está presente hoy en muchos textos constitucionales. Sin duda, el término nación hace referencia a una comunidad humana que posee una serie de rasgos comunes. Entre estas características propias puede encontrarse la etnia, la religión (aunque en las sociedades actuales la uniformidad de raza o creencias es cada vez menos usual), la historia, la cultura o el idioma. Sin embargo, limitarse a la constatación de estas características comunes para definir la nación supone acoger un concepto estático que plantea serios problemas en los Estados contemporáneos. Como ha destacado, por ejemplo, López Guerra, es altamente cuestionable la identificación entre “comunidad política” y “comunidad cultural”, porque el reconocimiento de una entidad



nacional se produce hoy en Estados con una clara diversidad cultural cada vez mayor debido a los movimientos migratorios, y además, la historia ha puesto de manifiesto los peligros de una identificación jurídica entre nación y grupo étnico-cultural, por lo que ello puede implicar división de la población del Estado y discriminación o postergación de la parte de esa población que no posee esas características culturales comunes. De ahí que el concepto de nación útil al derecho constitucional sea un concepto político (o jurídico-político) que incluye el elemento volitivo: la nación es una comunidad que puede poseer más o menos rasgos culturales comunes, pero lo decisivo es que esa comunidad posee conciencia de tal y quiere configurarse y mantenerse como comunidad política de cara al futuro, normalmente constituyendo un Estado. Esa voluntad, que puede expresarse mediante la convivencia política de esa comunidad, también puede manifestarse expresamente en un momento concreto, como es el del pacto constituyente.

Con todo, las consideraciones anteriores tampoco permiten prescindir por completo del elemento histórico y cultural a la hora de definir la nación. Por ello creo que, una definición adecuada de nación debe incluir ambos elementos. Puede entenderse así que nación es la comunidad humana que posee ciertos rasgos culturales comunes, y que tiene conciencia y voluntad de mantenerse como grupo humano.

Por su parte, la nación, que según el *Diccionario Jurídico* de Manuel Ossorio, es uno de los más difíciles e indeterminables conceptos del derecho público, se reserva para identificar a un grupo social o población que, sin atender el territorio de su ubicación, y muchas veces ni su raza ni su religión, se encuentra tan estrechamente unida por razón de sus vínculos socio-culturales e históricos, que bien puede presentarse ante el concierto internacional con un carácter e identidad propios, como cuando hablamos de “la nación guatemalteca”. (Ossorio, 1963)

Es por ello que, podemos decir que la nación viene siendo un concepto tanto histórico como cultural porque hacemos referencia al conjunto de personas que tienen en común un lenguaje, una cultura histórica con sus respectivas tradiciones, mientras el Estado se puede entender como una organización de índole político que está integrada



a una población que se encuentra dentro de determinado territorio que se encuentra bajo la autoridad de este.

1.3 El valor constitucional de la seguridad en el Estado

La capacidad que posee el individuo y también la sociedad para hacer frente a futuros problemas de distinto ámbito, constituye el fenómeno de la seguridad como una columna importante y fundamental en que tiene su base la sociedad. La seguridad de manera directa da lineamientos y condiciones a la vida de la población y de alguna manera fomenta la desigualdad que hace surgir la necesidad y capacidad de acumular, que de alguna manera posee cada individuo en búsqueda de su subsistencia, a partir de este hecho se puede observar que el miedo es como el motor que empuja la voluntad del individuo en una sociedad que tiene como base la competitividad para vivir o más bien sobrevivir, lo anterior muchas veces genera y generará violencia y odio.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su preámbulo, literalmente, indica lo siguiente:

Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho.



Desde el preámbulo, la Constitución Política, muestra y declara una serie de principios por la que se pronuncian los valores que los que los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente dejaron inscrito en el texto, y en la que se puede observar que pone énfasis en la primacía de la persona humana, esto no significa que esté inspirada en los principios del individualismo y que, por consiguiente, tienda a vedar la intervención estatal, en lo que considere que protege a la comunidad social y desarrolle los principios de seguridad y justicia a que se refiere el mismo preámbulo.

Además, la Constitución Política de la República, es clara en los deberes que el Estado le debe a la población, según lo plasmado en el artículo 2º el cual se cita a continuación:

“Artículo 2º.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

(...) al referirse a los deberes del Estado respecto a los habitantes de la República, le impone la obligación de garantizar no solo la libertad, sino también otros valores, como son los de la justicia y el desarrollo integral de la persona, para lo cual debe adoptar las medidas que a su juicio sean convenientes según lo demanden las necesidades y condiciones del momento, que pueden ser no solo individuales sino también sociales... (Gaceta No. 1, expediente No. 12-86, página No. 3, sentencia: 17-09-86)

(...) El principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 2º. De la Constitución, consiste en la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico; es decir, hacia el conjunto de leyes que garantizan su seguridad, y demanda que dicha legislación sea coherente e inteligible; en tal virtud, las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, deben actuar observando dicho principio, respetando las



leyes vigentes, principalmente la ley fundamental... (Gaceta No. 61, expediente No. 1258-00, sentencia: 10-07-01)

Por lo que, se puede determinar que la seguridad es fundamental en el desarrollo de las sociedades tanto las desarrolladas como las emergentes. Es un deber innegable e irrenunciable del Estado. La seguridad (tanto como la educación, salud y empleo) no debe ser un tema para improvisación. Tampoco para plataformas o engaños políticos. La seguridad como tal, debe ser una política fundante para el Estado. Sin embargo, los lineamientos erráticos y coyunturales que han intentado y que en muchas ocasiones ha logrado la clase política, para poner en práctica y así lograr esa anhelada seguridad ciudadana no dan solución de fondo ni tan siquiera de manera parcial a este problema que aqueja a la mayoría de sociedades, por lo que, están lejos de dar un enfoque real a la seguridad, y que esta resguarde a las sociedades de violencia física y, se le aúna, la contaminación, poco o casi nulo cuidado de los recursos naturales tanto renovables como no renovables, con la salud de la población, con la protección en la libre locomoción tanto terrestre como marítima y aérea, con el ejercicio de las libertades que necesita el ser humano (de expresión, de libre locomoción entre otras), lo cual redundaría en una mejor calidad de vida, estabilidad y oportunidades de empleo digno; por lo que reclamo es amplio porque la población demanda tanto que no le quiten la vida en un robo, que no se contamine su medio ambiente natural, así como también se le den condiciones dignas, seguras y estables de empleo respetando sus garantías tanto legales como de su dignidad como ser humano.

1.3.1 Seguridad jurídica

Esta tipo de seguridad hace referencia a la convicción que deben tener los pobladores, es decir las personas que viven en determinado territorio y bajo la



protección y directrices de un Estado, de que su persona, la de su familia, sus propiedades y derechos sean protegidos, y nunca violentados, por todo el marco legal que impera en su país y la objetiva ejecución por medio de sus gobernantes, y que el individuo tenga la certeza que en caso se tenga que llevar un proceso legal, tanto en su contra o que el demande, se ejecutara un procedimiento ordenado y legal, y que se respeta en todo momento y ámbito el marco legal previamente establecido.

Se proclama la obediencia de las normas dirigida a materializar la realización del contenido axiológico del sistema normativo que entre otros son: la justicia, la seguridad, la paz y el orden. La seguridad jurídica se convierte en un valor teleológico a través de dos vías que la soportan: de una parte la seguridad de los ciudadanos entre sus relaciones y, de la otra; sus relaciones frente al poder estatal. Siguiendo esta línea, la seguridad jurídica ha sido definida en tres conceptos diferentes.(Gallego, 2012)

1.3.1.1 Como “principio” general inspirador del ordenamiento jurídico

El autor Gallego (2012) indica y cita algunos autores entre ellos como Heinrich Henkel (1968: 552) que lo estructuran en cuanto legitimidad, desde la cual alude a un contenido valorativo, a un contenido de justicia expresado en términos de derechos y libertades que la conciencia humana e histórica considera que han estar suficientemente protegidos y realizados a la altura del tiempo en que se vive.

A la vez indica que, a la seguridad jurídica se le puede entender como un Estado mental en el que los integrantes de una sociedad “sienten” tranquilidad y satisfacción, porque perciben como garantiza, y también, se ve materializado el conjunto de valores que posee el marco jurídico.

Entonces, la seguridad jurídica es la convicción y el comprensión que tiene la población de su marco legal y lo que se estipula en el, tanto en lo que le permite hacer como sus prohibiciones, además, de los procedimientos que se deben de realizar en



cada paso, teniendo como ley fundamental, la constitución y demás leyes y reglamentos que conjuntan su marco jurídico.

Teniendo en cuenta que, de ser violentado algún derecho de los pobladores o de sus pertenencias, el Estado está en la obligación de reparar la situación o el daño.

1.3.1.2 Como seguridad de la persona

Se circunscribe a la protección personal en cuanto a integridad física en el ejercicio y desarrollo de los derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico. Tanto en el ámbito privado o familiar como en el ámbito profesional, social, económico o político. “Sería el nivel más elemental de seguridad ciudadana, para el que todo individuo reclama protección del derecho y del Estado” (Roldán y Suárez, 1997: 200). De allí se desprenden dos conceptos sin los cuales no podría explicarse en su integridad la relación seguridad jurídica–seguridad personal. Son la base o el fundamento que dicha relación contiene. (Gallego, 2012)

Entonces, la seguridad jurídica conjunta integralmente la certeza del derecho, es decir, la previsibilidad que poseen las personas tener conocimiento y comprensión de cuál es la normativa que se aplicara y las probables consecuencias jurídicas de sus acciones o las acciones que se lleven en su contra, de sus derechos o pertenencias.

En la teoría kelseniana la obediencia al derecho se da por el derecho mismo. Es esta la seguridad que se entiende en la doctrina del pacto social, en la cual, el hombre cuando “decide” (como si la decisión fuese libre) entrar en sociedad, está entregando o cediendo parte de su ilimitada libertad para someterse a un ordenamiento reglado y sin discriminaciones (el derecho) a través del Estado, para que este le brinde una seguridad que no va a depender de su fuerza física. Esta concepción es la dominante en relación con lo que debe entenderse por derecho, que no es otra cosa que el derecho legislativo emanado de la representación legalista del Estado de derecho, en contraposición al Estado absolutista. (Gallego, 2012)



Por lo que, a través de certeza jurídica se busca controlar la conducta del individuo en sociedad, por medio del conocimiento mismo de las personas y la libertad de acción que poseen. Es decir, se supondría que las personas, toman en cuenta lo que establece el marco legal, tienen en el entendido que es bueno y que es malo, por lo que sabrán cuales son las consecuencias de sus actos; lo cual es una manera de regular su libertad, todo lo anterior en función de que su actuar sea de forma correcta sin vulnerar los derechos de otros pobladores.

Gallego (2012) cita a Husoon (1974: 184-196) e indica en este sentido el derecho está en la ley y solo en ella. El derecho está totalmente contenido dentro de los textos legales, de tal suerte que la tarea del jurista no consiste más que en extraerlo de allí.

1.3.1.3 Como certeza y previsibilidad

Bajo estos presupuestos debe entenderse la seguridad jurídica como “certeza o conocimiento de la legalidad” (Roldán & Suárez, 1997: 203), y, por tanto, como previsibilidad de las consecuencias jurídicas que se puedan derivar de una determinada actuación. Esta certeza es entendida como conocimiento cierto del ordenamiento jurídico aplicable y de los intereses que jurídicamente se protegen. (Gallego, 2012)

Esta es la definición más utilizada por juristas y abogados litigantes, porque es la que presenta la mayor visibilidad en el ámbito jurídico, pero sobre todo en las discusiones judiciales, puesto que implica una relación directa con los debates que a diario se presentan en los estrados judiciales. Tales son: “el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad, la irretroactividad y la no arbitrariedad”(Gallego, 2012)



Entonces, la seguridad jurídica es la exigencia de que los sistemas jurídicos contengan los instrumentos y mecanismos necesarios para que los sujetos obtengan una cierta garantía sobre cómo van a ser las normas jurídicas que rigen sus conductas, y cuáles serán las que se apliquen cada una de las mismas (Escudero, 2000: 502).

1.3.2 Aspectos subjetivo y objetivo de la seguridad jurídica

La seguridad jurídica se muestra como una realidad objetiva, esto es, se manifiesta como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico, a través de sus normas e instituciones, mas, su faceta subjetiva se presenta como certeza del Derecho, es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva. Por ello, se requiere la posibilidad del conocimiento del Derecho por sus destinatarios. La certeza representa la otra cara de la seguridad objetiva: su reflejo en la conducta de los sujetos del Derecho. Esta premisa conduce a cifrar la exploración del sentido de la seguridad en el conjunto de caracteres que connotan e informan su dimensión objetiva.(Zavala, 2012)

La seguridad jurídica tiene, pues, su aspecto estructural (objetivo), el que es inherente al sistema jurídico, a las normas jurídicas y a sus instituciones y, de ahí, dimana al sujeto que está obligado por el sistema jurídico que adquiere la certeza o la certidumbre de las consecuencias de sus actos y las de los demás, ésta es la faceta subjetiva.(Zavala, 2012)

1.3.3 La positividad del derecho como requisito de la seguridad jurídica

Zavala (2012) indica que para la realización de la seguridad jurídica en su aspecto objetivo, esto es, estructural, afirma, G. Radbruch, catedrático de la



Universidad de Heidelberg, que se requiere básicamente que exista la positividad del Derecho y que ésta reúna al menos las siguientes condiciones:

1. Que la positividad se establezca mediante leyes;
2. Que el derecho positivo se base en hechos y no en el arbitrio del juez;
3. Que esos hechos sean practicables, es decir, susceptibles de verificación; y,
4. Que el Derecho positivo sea estable.

Mientras que Lon L. Fuller impone ocho exigencias para que el Derecho positivo satisfaga el requerimiento de la seguridad jurídica estructuralmente:

1. Generalidad de las normas;
2. Promulgación;
3. Irretroactividad;
4. Claridad;
5. Coherencia;
6. Posibilidad de cumplimiento;
7. Estabilidad; y,
8. Congruencia entre lo dispuesto en las leyes y su aplicación.

(Zavala, 2012) Sea cuales fuesen las exigencias de un Derecho positivo que cree seguridad jurídica, según G. Radbruch, para que esta exista siempre deberá existir positividad del Derecho, pues, si nadie es capaz de fijar lo que es justo, alguien tiene que establecer lo que debe ser derecho; y si el derecho debe cumplir la función de poner un término a la pugna de las concepciones jurídicas contrapuestas por medio de un fallo de poder autoritario, hay que otorgar el establecimiento del derecho a una voluntad que sea capaz de hacer lo cumplir en contra de toda concepción jurídica que se le oponga. Aquel que es capaz de hacer cumplir el derecho de muestra que está llamado a establecerlo. En igual sentido, afirma Heinrich Henkel, profesor de la Universidad de Hamburgo, que en cuanto a la seguridad jurídica referida al Derecho de normas establecido, (...) el acto de “positivación” del Derecho en las normas



establecidas satisface ya una exigencia de la seguridad jurídica. Casi toda tarea jurídica de regulación... deja siempre en pie dudas e incertidumbres, e incluso frecuentemente, varias posibilidades defendibles de solución. En estos y en otros casos es una urgente exigencia dirigida al Derecho la de ir más allá de las consideraciones jurídicas discrepantes y “establecer lo que sea Derecho”. La “positividad”, pues, crea la primera base de la seguridad jurídica...

1.3.4 Necesidad de un sistema de normas, primarias y secundarias, que posean efectos sancionantes de la legalidad legítima

El autor Zavala (2012) indica que tomando la existencia de las normas primarias o reglas de conducta y de las secundarias, esto es, normas sobre otras normas, un sistema jurídico tiene que producir certeza en lo referente a la legalidad y a su estabilidad, provocando efectos en lo referido a:

- Al nacimiento mismo de las leyes, en virtud de los requisitos de gestación, promulgación y publicación.
- A su extinción, por vía de exigencias y requisitos de derogación formal.
- A la compatibilidad e interferencias entre leyes (las llamadas derogaciones incompletas o imperfectas).

Estos son efectos en cuanto a la información del contenido de las leyes que realice un cierto contrapeso a la presunción de derecho del conocimiento de las mismas leyes por todos los ciudadanos. Otros son:

- Al ámbito espacial de su vigencia (leyes territoriales especiales y leyes sobre efectos extraterritoriales).
- Al ámbito temporal de esa vigencia (vacación legal y entrada en vigor; normas transitorias; irretroactividad normal y retroactividad excepcional, etc.).



- Al ámbito personal abstracto de los sujetos destinatarios de las normas, entre los que no puede producirse discriminación por razón alguna, conforme al principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante la Ley.
- Al orden jerárquico debido entre leyes de distinto rango, según la gradación establecida en la Constitución.
- A los márgenes de creatividad normativa, complementaria y de desarrollo que le quepa a la administración a través de la potestad reglamentaria, y bajo qué requisitos, determinados unos y otros en la Constitución; y al conocimiento efectivo de su ejercicio, dado el requisito de publicación oficial de dichas disposiciones.
- Al margen de la creatividad normativa complementaria que sea posible dejar a la jurisprudencia de los Tribunales, determinado en la propia Constitución y Leyes Orgánicas que la desarrollan.
- A la existencia misma de esa jurisprudencia y los principios generales declarados por ella, a través del requisito legal de publicación de los fallos judiciales.
- A la existencia de las costumbres, a través de las reglas legales o jurisprudenciales acerca de su admisión, extensión y prueba.

1.3.5 La seguridad jurídica en las declaraciones constitucionales, presupuesto y función del derecho

De esta forma, en el Derecho guatemalteco, la seguridad jurídica se torna en presupuesto del mismo, pero no por su apego a la legalidad, sino por su vinculación a los derechos que fundamentan o sustentan el entero orden constitucional e informando al mismo en su integridad (principio) y, a su vez, se convierte en función del Derecho porque éste tiene como deber prioritario, preeminente e inexcusable dar y poner en efectiva vigencia la seguridad jurídica de los derechos públicos subjetivos de rango constitucional. (Zavala, 2012)



La Constitución Política de la República de Guatemala, como ya se indicó anteriormente, comienza afirmando que el Estado debe garantizarla vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz de la población, además, del desarrollo integral y seguridad para la efectiva vigencia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los habitantes que se encuentren en territorio guatemalteco, lo cual lo plasma en el TÍTULO II, Derechos Humanos y CAPÍTULO I, Derechos individuales.

“(...) Nuestra Constitución agrupa los derechos humanos dentro del Título II de la misma, pero claramente se distingue que en el capítulo I, bajo acápite de Derechos Individuales, figuran los que la doctrina divide en civiles y políticos” (Gaceta No. 8, expediente No. 87-88, página No.184, sentencia: 26-05-88).

Lo anterior es un deber prioritario del Estado de Guatemala, y así lo indica la Constitución Política de la República de Guatemala y a continuación se especifica textualmente:

“Artículo 3º.- Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.”

(...) el derecho a la vida está contemplado en el texto supremo (artículo 3) como una obligación fundamental del Estado, pues el propio preámbulo de la Constitución afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, y de allí que en la ley matriz también se regule que el Estado de Guatemala debe organizarse para proteger a la persona humana (artículo 1) y que por ello, debe garantizar a los habitantes de la República (entre otros aspectos) la vida y su desarrollo integral (artículo 2) por lo que este derecho constituye un fin supremo y como tal merece su protección. (Gaceta No. 64, expediente No. 949-02, sentencia: 06-06-02)



1.4 Política Nacional de Seguridad de Guatemala y el concepto de seguridad

En la Política Nacional de Seguridad se define la seguridad en alta correlación con el modelo de seguridad democrática, por lo que, se podría fijar más una definición que un concepto, al indicar que esta es una aplicación de uso del mismo. Por lo que, se constituyen dos términos profundamente relacionados los cuales son la seguridad de la nación y seguridad democrática. (Tinoco, 2016)

La seguridad de la nación se define, según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 2, Definiciones., inciso a): (...) el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan la independencia, soberanía e integridad y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, que consolidan la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.(Congreso de Republica de Guatemala, 2008)

La seguridad democrática se define, según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 2, Definiciones., inciso b): (...) es la acción del Estado que garantiza el respeto, la promoción y la tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que permitan a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme con lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.(Congreso de Republica de Guatemala, 2008)

Con lo indicado anteriormente, Tinoco (2016) conceptualiza la Política Nacional de Seguridad como “el conjunto de lineamientos que definen los cursos de



acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

En el siguiente capítulo se dará un breve análisis de uno de los fines primordiales del Estado, que es el bien común, además, de tocar el tema de la seguridad, los anteriores temas serán analizados tanto desde el punto de vista teórico, así como desde el enfoque que le da la Constitución Política de la República.





CAPÍTULO II

La efectiva garantía de la seguridad en la población guatemalteca

2.1 Fin supremo del Estado (bien común)

El bien es realmente común cuando propicia un tipo de vida en común. Es decir, cuando nadie es privado de las condiciones básicas para su desarrollo personal y cuando nadie se aprovecha del bien de todos en menoscabo del derecho de los otros para servirse de él.

El fundamento del bien común es la dignificación del trabajo, que asegura la satisfacción de las necesidades básicas, perfecciona al trabajador y realiza a la persona.

El bien común afirma que lo humano y lo común tienen primacía sobre lo particular y lo individual. Sin embargo, se puede objetar que esa primacía anula la dimensión personal, a continuación se ampliará más este tema.

2.1.1 Teoría del bien común

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 1 establece que el Estado de Guatemala protege a la persona, así también indica que su fin supremo es la realización del bien común, por lo tanto, el Estado debe perseguir los objetivos generales y nunca los particulares.

El bien común es el fin que persigue toda sociedad, siendo el bien público el fin específico que pretende alcanzar; siempre que el ser humano se agrupe en una sociedad para obtener un fin que beneficie a todos siendo eso un bien común.



Según Herrarte (1995), esta teoría proviene de las doctrinas de Santo Tomás y está ampliamente difundida entre los cultivadores de la Teoría del Estado. La doctrina tomística del bien común estaba limitada para esa jerarquía de que se hallaba imbuida toda su filosofía. La ley humana se encuentra supeditada a la ley divina, de donde resulta imposible, bajo el pretexto de la búsqueda del bien común, quebrantar los principios del Derecho natural instituido por Dios.

La teoría del bien común se explica por la circunstancia de que el Estado debe colocarse dentro de la categoría de las sociedades. Toda sociedad tiene un fin y el Estado, como sociedad tiene asignado el fin del bien público, en virtud del principio político generador de su estructura, que comprende todas las agrupaciones existentes dentro de su territorio. Desde luego, el Estado no puede asimilarse al tipo de fundación administrada por hombres de confianza, sin participación activa ni pasiva de los beneficiarios. En el Estado existe participación activa, o más bien, una participación positiva de los miembros. En el Estado democrático puede observarse la participación activa en la formación de la autoridad o gobierno, y participación pasiva en el pago de impuestos o en el servicio militar. (Herrarte, 1995)

El bien común se refiere, en lo general, al bienestar de todos los integrantes de una comunidad, así también prevalece el interés público sobre el interés particular, siendo la finalidad del Estado el bien común estando por encima de todos los bienes particulares.

La historia y discusión teóricas tangibles en los textos clásicos lo mismo que en la vida política, oscilan entre la hipostación acrítica del bien común en el concepto “supremo”, no cuestionado, sino “creído”, “ontológico” (*bonum commune*, “razón de Estado”, “máxima arcana”), en cuyo nombre se han eliminado, e incluso reprimido, los intereses privados, como en las “sociedades cerradas”, por un lado (“la utilidad común prevalece sobre la utilidad propia” y similares), y la degradación hacia una simple “formula vacía”, hacia un mero instrumento de poder, encubierto ideológicamente, por el otro. Por el contrario, en las sociedades abiertas (en el sentido Popper) el bien



común revela como una fórmula que constituye la convivencia humana. Sus contenidos históricamente cambiantes remiten a contexto de legitimación últimos o penúltimos como la concepción del Estado y la forma de gobierno (“república”, “democracia”), la ética social y la justicia, y tiene que ser transformado en la práctica en el caso particular del derecho positivo, a pesar de la tensión que pueda hacer entre el bien común como postulado ideal y su realidad (no pocas veces deficiente) (Häberle, 2007).

El bien común es fundamental y se basa en las buenas acciones y la organización social dependerá de las virtudes que existan en la comunidad, por lo tanto el bien común es necesario para poder dirigir a la sociedad es por ello que el bien común tiene un aspecto social.

2.1.2 Dimensión conceptual del Derecho al bien común

La fenomenología de poder hace acto de presencia e influye en las distintas zonas de la vida de relación presenta aspectos múltiples. Resulta de la coincidencia de las fuerzas o acciones compulsivas (procedentes de centros de agresión o de dominio) que afectan a los individuos integrados en la comunidades (producto de la organización de los grupos primarios, si la sociedad se fracciona en unidades intermedias) o a cada una de las personas físicas, si la sociedad es invertebrada o difusa. La sujeción al poder y la exposición a las repercusiones de su impacto son de servidumbres inseparables de la movilidad de los individuos y de las comunidades a que afectan la normalidad y la patología de su imperio. En el ejercicio del poder impone sacrificios (unas veces legítimos y, otras, más o menos condescendientes o forzosos) a cuentos, por inercia psicológica, prefieren secundar el dictamen de su libre albedrío y evadirse de esa cautividad, sobre todo si quieren culminar el proyecto personal que se han trazado o cumplir los deberes nacidos del sentimiento de la moralidad individual. El poder solo tiene sentido si se le utiliza selectivamente y si quienes lo ejercen no cometen el torpe pecado (hay que recordar que el gobernante moralmente malo es indefectiblemente un mal gobernante, que no conoce ni domina las reglas del oficio) de



agotarlo en la voluptuosidad (que, a veces, degenera en calvario) de su posesión y disfrute. Su naturaleza es la de un poder-función que (contrapuesto a la desnudez del poder fuerza física) va en pos de ciertos objetivos morales y sociales, y se caracteriza por la voluntad de servirlos y la perseverancia en la tarea de alcanzarlos. (Lledó Yagüe & Zorrilla Ruiz, 1998)

Según los autores Lledó & Zorrilla (1998), el poder de ordenar según razón (en que reside la verdadera y única noción de autoridad) solo es meritorio si se constituye y ejercita para garantizar el bien común. Es tal la carga de tradición y prestigio que este concepto doctrinal ha conseguido acumular, y tal intensa su afectación ético-social, que, a la hora de recordar y alegar su peso específico, los legisladores rehúyen un liberalismo comprometedor y sustituyen la mención nominal del bien común por la invocación del interés general o, con más precisa terminología, por la de la suma de los intereses generales. El bien común presupone que la persona debe compartir activamente la experiencia creadora de edificar una sociedad seria y sanamente avanzada, contra la tentativa (antisocial y estéril) de quedar, por falta de arrestos o escudada en falsas excusas autocríticas, fuera de este proceso de renovación. El bien común requiere, en fin, que la persona (comprometida en operaciones tan valiosas y entregadas a la realización del proyecto social) se beneficie del reparto de unas ventajas inviables sin la contribución que las ha precedido y materializado.

Consideramos como tal al bien común si todos los miembros de una sociedad se logran beneficiar de él, por lo tanto decimos que la razón del ser del bien común es la persona.

El ser humano está subordinado al servicio del bien común, por lo tanto, se le debe de proporcionar con un trabajo con las mejores condiciones y así el poder ponerlas al servicio de los demás para hacer posibles las condiciones que exige el individuo en una sociedad.



2.1.3 Construcción progresiva del bien común

La consigna de la fidelidad y devoción a bien común ha dominado siempre el discurso filosófico de la generalidad de leyes que no pueden dictarse para ordenar casos particulares o infrecuentes, sino para ocuparse de necesidades reiteradas y socialmente significativas. Ha guiado la labor constructiva del derecho de resistencia popular frente a los abusos del poder político, pues la edificación del orden natural (emprendida en pro de la causa de los desvalidos y débiles) trajo toda una longevidad y grandeza del empeño en preservar unos valores, que con el tiempo se han acrecentado y adquirido vigor. Ha provocado los esfuerzos y revolucionarios en defensa de las libertades que, aun al precio de su simplicidad o formalismo, siguieron al desmoronamiento del sistema monárquico que denegaba a la persona las opciones del protagonismo político más rudimentario y le rehúsa los medios necesarios para colmar sus ansías de emancipación. Ha caracterizado a la reacción sindical del mundo del trabajo y su denuncia de los abusos de un poder económico amparado en los derechos clásicos (germen de adquisiciones más recientes) de propiedad privada y libertad de comercio. Ha impulsado cuantas tentativas tejieron el recto entramado del Estado social de Derecho, para la igualdad representarse la oportunidad, común e indistinta, de enterar en posesión de la libertad material, y de que ambas (igualdad y libertad) no se ciñesen a la ostentación (vacua y simbólica) de quienes nunca estuvieron en condiciones reales de aprovecharlas. Ha respaldado la confección del modelo de Estado de bienestar, a fin de que el futuro de cada persona permanezca intacto y de que (si, en el curso de su existencia individual, sufre algún daño o amenaza) los poderes públicos cuiden de su reparación. (Lledó Yagüe & Zorrilla Ruiz, 1998)

La persecución y adquisición del bien común dependen de un pacto social y sometimiento a un poder o sistema de fuerzas capaz de trazar, acatar y concluir, con resultados aceptables, un proyecto de vida sugestivo y honesto. De ello da fe la tendencia del hombre a relacionarse (benévola y amistosamente) con sus iguales y su rechazo a la honestidad y la violencia de las actitudes que degradan a cuantos cometen el error de incurrir en ellas. El poder de un factor de racionalización necesario



para forjar y dirigir las comunidades en que se integra la persona, al dejar de ser un átomo disperso de la colectividad primitiva y convertirse en una pieza importante del pequeño y novedoso mundo que acoge su existencia y enciende sus esperanzas de futuro. El espiritualismo del pacto social de integración sustituye a la vulgaridad mecanicista resignada del pacto de sometimiento que, al proclamar la inherencia de la autoridad a cualquier forma de vida común, reconoce que la clave de la supervivencia está en la capacidad de abatir al enemigo que el hombre incluye y teme, o quiere descubrir, tal vez, en todos y cada uno de sus semejantes. (Lledó Yagüe & Zorrilla Ruiz, 1998)

El bien común es el principio de toda acción de la sociedad, por lo tanto, el gobernante debe de procurar el interés común o su bien común, por lo tanto se ve obligado a proteger y proporcionar protección a las distintas variantes de la seguridad a la población; para que cada uno conserve de modo seguro los derechos que el legislador tendría la obligación de atender de manera consciente a un interés para la sociedad siendo su deber asegurar la estabilidad laboral que se está atentando al contratar bajo el renglón presupuestario 029, sin embargo, ¿qué sucede con los desposeídos que no gozan con esa estabilidad laboral? En donde ellos ponen al servicio su trabajo para sobrevivir y mantener su seguridad por la misma necesidad que existe para proveer comida, vestido, alojamientos, entre otras necesidades básicas etc.

2.2 Seguridad humana

2.2.1 Orígenes

Para valorar adecuadamente la seguridad humana es preciso comenzar constatando que su formulación fue posible gracias a los cambios experimentados en dos planos: el del contexto internacional y el de las ideas. Por un lado, su aparición es resultado de los cambios operados en la sociedad internacional tras el final de la Guerra Fría, tanto en el plano de la seguridad (fin de la confrontación bipolar entre los



bloques, claro predominio de las guerras internas vinculadas a problemas del desarrollo, emergencias políticas complejas en contextos de colapso de la economía y de los Estados), así como en el plano de las ideas (auge del liberalismo y sus valores) y de la política internacional. (Pérez de Armiñón, 2007)

Por lo tanto, el interés en la seguridad humana no es algo nuevo. Las civilizaciones, desde la antigüedad hasta la época contemporánea, han tratado de responder a las inquietudes de sus poblaciones respecto de la seguridad y el desarrollo. Desde los años setenta hasta principios de los noventa, esas inquietudes fueron abordadas por comisiones, como la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland y la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. (ONU, 2010)

La Organización de las Naciones Unidas ha sido uno de los contextos más significativos para el desarrollo de la agenda de seguridad humana. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que pertenece al sistema de ese organismo internacional con los informes anuales que realiza, ha contribuido de manera decisiva a la difusión y conocimiento de este concepto. (Fernández Pereira, 2005)

La expresión seguridad humana fue utilizada por primera vez en 1994 por la Organización de Naciones Unidas en uno de los informes que realice anualmente en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este informe fue el inicio de una reflexión mundial acerca de las nuevas dimensiones de la seguridad humana. Hoy, este concepto, es empleado por un gran número de expertos y de investigaciones académicas para subrayar que la seguridad humana tiene un carácter multidimensional, interdependiente, universal y preventivo. Que esta se amplía más allá de la presencia o ausencia de un conflicto armado y que la seguridad, en su sentido más básico, se refiere a la vida y salud de la persona, la familia y la comunidad.



El PNUD dedicó un capítulo del informe a la necesidad de cambiar el paradigma y pasar de un concepto de seguridad centrado en el Estado a uno centrado en la gente, es decir de la seguridad nuclear a la seguridad humana.

El autor Roses Periago (2012), comenta en el capítulo sobre las nuevas dimensiones de la seguridad humana y señala lo siguiente:

El concepto de la seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior, o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente.

El informe comienza definiendo este nuevo enfoque de la seguridad, el que literalmente dice lo siguiente:

Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en el mundo acerca de la seguridad humana. (PNUD, 1994)

Señala, además, una de las características que definen la nueva naturaleza de los temas relacionados con la seguridad: la interdependencia.

La seguridad humana es pertinente a las personas en todo el mundo, en países tanto ricos como pobres. Tal vez las amenazas a su seguridad sean distintas –el hambre y la enfermedad en los países pobres y los estupefacientes y el delito en los países ricos- pero estas amenazas son reales y van en aumento. Algunas



son comunes a todos los países como la inseguridad en el empleo y las amenazas al medio ambiente.(PNUD, 1994)

Cuando la seguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resulten involucrados. La desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales. Pero incluso cuando no repercutan directamente, los medios de comunicación la imponen a nuestra conciencia.(PNUD, 1994)

Manifestando, por último, la conveniencia de adoptar un enfoque preventivo, atajando los problemas antes de que se presenten de forma crítica. Con un enfoque preventivo sería menos costoso y de mayor nivel humanitario atender a esas amenazas desde las bases hacia la cima y es mejor hacerles frente temprano, en lugar de hacerlo cuando ya han aparecido los problemas. (Fernández Pereira, 2005)

Para mucha gente, tal como recoge el informe, las preocupaciones con respecto a la seguridad tienen que ver con las preocupaciones de la vida cotidiana. Perder el empleo, tener seguridad alimentaria, seguridad frente a la delincuencia, seguridad frente a la violencia en razón de su sexo o en razón de su pertenencia a una etnia o religión. La seguridad humana no sería una preocupación por las armas; sino una preocupación por la vida y la dignidad humana. (Fernández Pereira, 2005)

La mayoría de las personas comprenden intuitivamente el significado de la seguridad. La seguridad significa estar libres de las constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidiana, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente.(PNUD, 1994)



En este informe se entiende la seguridad centrada en las personas, en las numerosas situaciones de riesgo que les afectan en los diferentes ámbitos donde se desarrolla su vida, en el empleo, en la calle o en el hogar, más que como se venía comprendiendo hasta esos momentos, centrada en los intereses de los Estados.

Según ese documento, la seguridad humana:

No es una preocupación por las armas; es una preocupación por la vida y la dignidad humanas. Orientada hacia el ser humano tiene su principal interés en la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.(PNUD, 1994)

El concepto de seguridad humana, como ya se mencionó, cobra fuerza a partir de su incorporación y conceptualización en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que lo introduce de manera formal en el trabajo de las Naciones Unidas. (PNUD P. d., 2011)

No obstante, sus antecedentes se remontan a tiempo atrás. Entre los hitos históricos importantes, en que se menciona la necesidad de un concepto de seguridad que vaya más allá de los intereses del Estado para centrarse en las necesidades de la persona humana, está la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. En ella se proclama que “la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, con lo cual se establece claramente la centralidad del ser humano. La Declaración afirma, además, que:

El desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre (sic), el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria,



disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias. (PNUD P. d., 2011)

(PNUD P. d., 2011) Las expresiones “libertad del temor y libertad de la miseria”, incorporadas en la Declaración, fueron utilizadas por primera vez por el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt en su discurso del Estado de la Unión de 1941 y en la Carta del Atlántico, suscrita el 14 de agosto de 1941 por el primer ministro de Gran Bretaña Winston Churchill y el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt.

Estos conceptos, a criterio de Edward Stettinius, Secretario de Estado de Estados Unidos de ese entonces, serían los componentes integrales de la estrategia de paz de las Naciones Unidas:

La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera. (PNUD P. d., 2011)

(Roses Periago, 2012) El informe del PNUD agrupa las amenazas contra la seguridad humana en siete categorías principales: económicas, alimentarias, sanitarias, ambientales, personales, comunitarias y políticas. Además, en la publicación se señala que:

- La seguridad humana es una preocupación universal,
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes, y
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención que con la intervención posterior.



2.2.2 Conceptualización

La seguridad humana es un paradigma emergente que permite comprender vulnerabilidades globales. El concepto ha evolucionado durante los dos últimos decenios: antes era una noción tradicional vinculada a la seguridad nacional con fuertes inversiones en preparación y respuesta militares; ahora está más bien centrado en las dimensiones que sustentan la seguridad de la población a través de la inversión en el desarrollo de las personas y las comunidades. Hoy en día, el paradigma de la seguridad humana sostiene que una visión de la seguridad centrada en las personas es de vital importancia para la estabilidad nacional, regional y mundial. (Roses Periago, 2012)

Por otro lado, la conceptualización de la seguridad humana es el colofón de una línea de evolución teórica habida durante las últimas décadas en el campo de la seguridad y de los estudios sobre paz y conflictos. La concepción tradicional de la seguridad se ha centrado en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas en un sistema internacional anárquico y violento, debiendo lograrse mediante el incremento de las capacidades militares. Frente a esta concepción, en diferentes círculos académicos emergieron ya desde los años setenta y, sobre todo, durante los ochenta, nuevas propuestas y formulaciones alternativas que cuestionaban el enfoque imperante, como son los de seguridad común, comprehensiva, cooperativa, global, etc. En conjunto, estos avances teóricos allanaron el camino hacia la formulación de la seguridad humana debido a que supusieron un profundo cuestionamiento de dicha concepción clásica en diferentes planos. (Pérez de Armiñon, 2007)

Para el autor Pérez de Armiñon (2007), la aparición del concepto de seguridad humana responde sobre todo a dos nuevas ideas formuladas en la década o década y media anterior:



- a) La seguridad debe centrarse en las personas; y
- b) La seguridad de las personas se ve amenazada no sólo por la violencia física sino también por otras amenazas a su subsistencia en condiciones de dignidad.

El segundo elemento ha sido en parte abandonado por el enfoque restringido de la seguridad humana. A estas ideas habría que añadir una tercera, referida a los medios: la seguridad no puede alcanzarse mediante la confrontación y las armas, sino mediante la cooperación y la política.

Por último, se puede añadir que la aparición del concepto de seguridad humana también es deudora de otra línea de evolución teórica, la habida en el campo del desarrollo y que dio lugar al paradigma del “desarrollo humano”. Este es el formulado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 como un proceso de ensanchamiento de las capacidades y libertades de las personas, en contraposición al concepto clásico del desarrollo, entendido en términos de mero crecimiento macroeconómico.

El PNUD, al formular posteriormente la idea de la seguridad humana, la define como la condición para que las personas puedan ejercer tales opciones de forma libre y segura, con una relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparezcan mañana. Desde esta perspectiva, una y otro están estrechamente interrelacionados y se necesitan mutuamente. La seguridad humana es un requisito para el disfrute del desarrollo humano, que a su vez es necesario para materializarla. (Pérez de Armiñón, 2007)

La ONU (2009) cita a la Comisión sobre la Seguridad Humana (CSH), en su informe final Human Security Now, la cual define la seguridad humana como:

(...) protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que



son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad. (CSH: 2003: 4)

(ONU D. d., 2009) En general, la definición propuesta por la CSH reconceptualiza la seguridad de forma profunda, para lo que:

- (i) Se distancia de las concepciones tradicionales, enfocadas en el Estado, que se centraban principalmente en la seguridad de los Estados frente a agresiones militares, para dirigir la mirada a la seguridad de las personas, su protección y su empoderamiento;
- (ii) Presta atención a las múltiples amenazas que trascienden los diferentes aspectos de la vida de las personas y, así, destaca la interconexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos; y
- (iii) Promueve un nuevo enfoque integrado, coordinado y centrado en las personas para avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarrollo tanto dentro como entre los países.

2.2.3 Características de la seguridad humana

La seguridad humana aúna los “elementos humanos” de la seguridad, los derechos y el desarrollo.(ONU D. d., 2009)

Por lo tanto, es un concepto interdisciplinar que muestra las siguientes características:



1. Centrado en las personas
2. Multisectorial
3. Integral
4. Contextualizado
5. Preventivo

Como concepto centrado en las personas, la seguridad humana sitúa a la persona como el “sujeto de estudio”. Por lo tanto, toma en consideración un amplio conjunto de condiciones que amenazan la supervivencia, el sustento y la dignidad, e identifica el umbral para considerar que la vida humana se encuentra amenazada de forma intolerable.

La seguridad humana también se basa en una visión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, la seguridad humana conlleva entender de forma amplia las amenazas e incluye las causas de la inseguridad, por ejemplo, en relación a la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

2.2.4 Seguridad humana y sus siete componentes

Según Fernández (2005), una de las características que define la seguridad humana es su multidimensionalidad. El informe de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo establece siete componentes de la seguridad humana. Aunque la lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, la mayoría de ellas podrían agruparse en siete categorías. Las amenazas a la seguridad relacionadas aquí reflejan siete categorías distintas de inseguridad humana (salud, alimentación, económica, personal, comunitaria, política y medioambiental) muestran que el concepto abarca desde la necesidad de libertad del miedo y libertad de la necesidad. Al cimentar este concepto mediante la prevención, el informe aboga por el uso de aviso previo de indicadores de angustia humana, como las tasas de criminalidad, los accidentes de tráfico, la contaminación, la desigualdad de ingresos.



Siete elementos de la seguridad humana

Componentes	Ejemplos de principales amenazas
1. Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo
2. Seguridad alimentaria	Hambre, hambruna
3. Seguridad en la salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos
4. Seguridad ambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación
5. Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil
6. Seguridad de la comunidad	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades
7. Seguridad política	Represión policial, abusos de los derechos humanos

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández (2005).

2.3 Componentes de la seguridad de la población guatemalteca como valor constitucional

La Constitución Política de la República de Guatemala contiene valores que plantean diversidad de opciones jurídicas. En el texto constitucional podemos considerar que dentro de los valores constitucionales surgen ciertos componentes de la seguridad de la población guatemalteca dotadas de una estructura concreta a las cuales se le asignan funciones constitucionales, siendo los valores constitucionales normas para poder identificar e interpretar las disposiciones de un sistema que pueda ayudar a distinguir de una mejor manera la norma, a fin de que el futuro de cada persona pueda permanecer intacto, pero si en el curso de la existencia del ser humano llegare a sufrir alguna amenaza, vejamen o daño los poderes públicos cuiden de su reparación.



2.3.1 Seguridad alimentaria

Para el caso particular de Guatemala en el artículo 1 de la Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional se encuentra determinado el concepto de seguridad alimentaria y nutricional el que literalmente establece que:

El derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.

Guatemala, en la Constitución reconoce el derecho a la alimentación al momento de señalar que es el Estado el que debe de garantizar y de proteger la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

Uno de esos derechos es el de la alimentación tal y como lo establece la constitución en el **artículo 55 Obligación de proporcionar alimentos**. Es punible la negativa a proporcionar alimentos en la forma que la ley prescribe.

Siendo el Estado el encargado de controlar la calidad de los productos alimenticios y de todos aquellos que puedan afectar la salud y el bienestar de los habitantes proporcionando con ello una efectiva seguridad alimentaria tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en los artículos 96 y 99 los que se describen literalmente a continuación:

Artículo 96. Control de calidad de productos. El Estado controlará la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquéllos que puedan afectar la salud y bienestar de los habitantes. Velará por el establecimiento y programación de la atención primaria de la salud, y por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas.



Artículo 99.- Alimentación y nutrición. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

El derecho a la alimentación no solo se encuentra regulado en nuestra constitución sino también se encuentra su desarrollo normativo a través de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, la Ley del Adulto Mayor y el Código de Salud.

Guatemala también ha suscrito y ratificado a nivel internacional convenios que respalda la seguridad alimentaria siendo los siguientes:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.
2. La Convención de los Derechos del Niño.
3. La Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre.

2.3.2 Seguridad económica

La seguridad económica es la capacidad del uso y disposición de los recursos económicos para poder proporcionar y asegurar una buena calidad de vida.

La seguridad económica requiere, según el informe, un ingreso básico asegurado, por lo general, resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos. Pero en la actualidad solo alrededor de la cuarta parte de la población mundial puede tener seguridad económica en tal sentido. (Fernández Pereira, 2005)



Muchos ciudadanos de los países ricos se sienten hoy inseguros porque resulta cada vez más difícil obtener y conservar un empleo. Incluso quienes tienen empleo pueden sentirse inseguros si este es solo temporal. Las condiciones más inseguras de trabajo suelen hallarse en el sector no estructurado. La inseguridad en cuanto al ingreso ha afectado también a los países industrializados. (PNUD, 1994)

Los derechos económicos son relativos a las condiciones sociales y económicas básicas y necesarias para una vida digna que se relaciona con necesidades básicas como el trabajo, salud, educación alimentos, vivienda, seguridad social siendo el Estado el que debe de actuar de manera determinada constituyendo herramientas importantes para poder desarrollar una sociedad que se conduzca hacia la justicia económica.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece, en el **Artículo 118.- Principios del Régimen Económico y Social**. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.

2.3.3 Seguridad social

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. (OIT, 2003)



La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 100 Seguridad social en su parte conducente establece que: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria...”

La seguridad social está ligada a las necesidades humanas porque su principal objeto es poder llegar a satisfacerlas es por ello que la constitución y demás ordenamiento jurídico contempla dicha protección la cual el Estado proporciona mediante una serie de medidas públicas, las cuales serían:

- a) Derecho a un trabajo (Constitución política de la república de Guatemala Artículo 101.- Derecho al trabajo)
- b) Invalidez y (Constitución política de la república de Guatemala Artículo 102.- Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo, Ley orgánica del instituto guatemalteco de seguridad social Artículo 28 y 32)
- c) Vejez (Constitución política de la república de Guatemala Artículo 51.- Protección a menores y ancianos inciso r, Ley orgánica del instituto guatemalteco de seguridad social Artículo 28 inciso g y 32)
- d) Muerte (Ley orgánica del instituto guatemalteco de seguridad social Artículo 28 inciso h y 29 inciso c)
- e) enfermedad laboral o accidentes de trabajo (Ley orgánica del instituto guatemalteco de seguridad social Artículo 28 incisos a y c y artículo 29)

Por lo anteriormente descrito se determina que, el Estado debe de brindar beneficios preventivos para lograr bienestar presente y futuro.

La seguridad social ha sido considerada como un derecho humano básico en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida, 1944 (Núm. 67). Este derecho está confirmado en la



Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 (OIT, 2003)

2.3.4 Seguridad ambiental

La industrialización intensiva y el rápido crecimiento de la población han sometido el planeta a una tensión intolerable. (Fernández Pereira, 2005)

En los países en desarrollo, una de las mayores amenazas al medio ambiente es el abastecimiento de agua. La escasez de agua se está transformando cada vez más en un factor causante de conflictos étnicos y de tensión política. En 1990, casi 1.300 millones de habitantes del mundo desarrollado carecían de acceso a agua no contaminada.

Pero la población en desarrollo también ha estado sobrecargando las tierras. Todos los años se pierden entre 8 y 10 millones de acres de bosques, superficie igual a la de Australia. En los países industrializados una de las principales amenazas ambientales es la contaminación del aire. (Fernández Pereira, 2005)

Para el Estado de Guatemala el medio ambiente es un pilar muy importante porque se construye el desarrollo de la persona tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo **97.- Medio ambiente y equilibrio ecológico**. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

Así también, los siguientes artículos: Art. 64: Patrimonio Natural, Art. 118: Principios del Régimen Económico y Social, Art. 119 Obligaciones del Estado, inciso a:



promover el desarrollo económico de la nación, b: promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, c: adoptar las medidas necesarias para la conservación de los recursos naturales, Art. 121 incisos b, d, e, f: Bienes.

El Estado de Guatemala, por medio de la Constitución de la República, garantiza el respeto a la identidad cultural y sobretodo fomenta la conservación y la protección del ambiente y los recursos naturales. Las siguientes leyes y reglamentos obedecen a este precepto constitucional; cuyo espíritu prevalece también en la firma de tratados y convenios internacionales.

El Decreto No. 68-86 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente del Congreso de la República

Decreto 90-2000 Creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

Es por ello que, se debe procurar el dar cumplimiento a la normativa tanto nacional como internacional vigente para lograr avanzar en el mejoramiento de vida de los guatemaltecos.

2.3.5 Seguridad de la comunidad

La mayoría de la población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que le den seguridad a la persona.(PNUD P. d., 1994)

Pero las comunidades tradicionales pueden, también, perpetuar las prácticas opresivas: el empleo de mano de obra sojuzgada y esclava y el tratamiento particularmente cruel de la mujer. (Fernández Pereira, 2005)



Las comunidades tradicionales, en particular los grupos étnicos, pueden ser también objeto de ataque mucho más directo, entre ellas mismas. En varios países aumentan las tensiones étnicas debido al limitado acceso a las oportunidades, ya sea de servicios sociales del Estado o de empleos en el mercado. (Fernández Pereira, 2005)

La seguridad hacia la comunidad busca mejorar la convivencia y la seguridad con los diversos grupos étnicos es por ello que el Estado de Guatemala respeta y por ende reconoce los diversos grupos étnicos que existen en nuestro país reconociendo su clase de vida, tradiciones y costumbres, así también su patrimonio goza de una protección especial por parte del Estado de Guatemala inclusive en la constitución política de la república se encuentra establecido que el Estado mediante programas especiales proveerá tierras a las comunidades indígenas, tal y como lo vemos plasmado en la Constitución política de la república de Guatemala en los Artículos 66 Protección a grupos étnicos, Artículo 67 Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas y Artículo 68 Tierras para comunidades indígenas.

2.3.6 Seguridad educativa

Es un poco complejo referirnos al término seguridad educativa porque el término seguridad se involucra con varios aspectos sin embargo nos referimos a la seguridad en el ámbito de la educación porque el Estado de Guatemala a través de la Constitución Política establece que el Estado debe de garantizar y proporcionar educación para que la sociedad pueda tener un desarrollo integral, así como lo establece el **Artículo 71.- Derecho a la educación**. Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.



Siendo uno de los retos importantes que tiene el Estado de Guatemala el de dar una formación académica de calidad para que la persona tenga un desarrollo integral, tal y como lo establece el mismo cuerpo legal ya citado en el **Artículo 72.- Fines de la educación.** La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social y la enseñanza sistemática de la Constitución de la República y de los derechos humanos.

Es por ello que, el Estado de Guatemala ve la necesidad de prestar esa seguridad a toda la población proporcionando una educación en sentido obligatoria y gratuita por lo tanto se convierte en un derecho adquirido.

Artículo 74.- Educación obligatoria. Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación impartida por el Estado es gratuita. El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos. La educación científica, la tecnológica y la humanística constituyen objetivos que el Estado deberá orientar y ampliar permanentemente. El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extra escolar.

2.3.7 Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento. (PNUD, 2014)



En la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra establecido lo relacionado a la seguridad ciudadana en los artículos siguientes:

Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Artículo 183.- Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.
- c) Ejercer el mando de la Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.

Es obligación del Estado de Guatemala prevenir todo aquello que atente en contra de la seguridad ciudadana, sin embargo las condiciones de inseguridad que se viven en Guatemala hacen de suma importancia que se brinde la protección a las personas el resguardo a su integridad física para que el individuo tenga un ambiente adecuado para su desarrollo humano, al hablar de la seguridad ciudadana no solamente nos referimos a la reducción de delitos sino también a implementar estrategias para poder mejorar la calidad de vida de la población así también el prevenir la criminalidad



2.3.8 Seguridad vial

La seguridad vial es el conjunto de acciones y mecanismos que garantizan el buen funcionamiento de la circulación del tránsito; mediante la utilización de conocimientos (leyes, reglamento y disposiciones) y normas de conducta; bien sea como peatón, pasajero o conductor, a fin de usar correctamente la vía pública previniendo los accidentes de tránsito. (cultura vial, 2011)

La Constitución Política de la República en el artículo 26 establece que todo ciudadano guatemalteco tiene el derecho de poder permanecer, entrar, salir y poder transitar sin ningún impedimento del territorio nacional.

La seguridad vial es un derecho social y es un mandato al cual se le debe de dar cumplimiento porque es una norma jurídica que ordena el comportamiento humano en el territorio.

En relación a la regulación legal que refiere al tránsito y la seguridad vial, podemos encontrar el **artículo 26 Libertad de locomoción** el cual mencionamos con anterioridad, así como el **artículo 131 Servicio de transporte comercial**. Por su importancia económica en el desarrollo del país, se reconoce la utilidad pública, y por lo tanto, gozan de la protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos, dentro de los cuales quedan comprendidos las naves, vehículos, instalaciones y servicios.

Las terminales terrestres, aeropuertos y puertos marítimos comerciales, se consideran bienes de uso público común y así como los servicios del transporte, quedan sujetos únicamente a la jurisdicción de autoridades civiles. Queda prohibida la utilización de naves, vehículos y terminales, propiedad de entidades gubernamentales y del Ejército Nacional, para fines comerciales; esta disposición no es aplicable a las entidades estatales descentralizadas que presten servicio de transporte.



Para la instalación y explotación de cualquier servicio de transporte nacional o internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez llenados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización inmediatamente.

El artículo anterior afirma que se tienen como valor intrínseco la protección de valores que refieren a la vida y la integridad de los individuos. El respeto que se produzca de dichas normas tiene incidencia directa en la producción de conflictos de intereses en la vía pública y por ende en la existencia o no de siniestros viales.

Todos los ciudadanos que hacen uso de la vía pública se encuentran sujetos a derechos y obligaciones establecidos en las leyes de la materia, que están vigentes, que tiene por objeto la preservación de la integridad física de los mismos. El papel de la norma es solventar en forma preventiva dichos conflictos, y cuando los conflictos se produzcan, poder establecer la responsabilidad y las sanciones que se derivan de dichos conflicto, porque está siempre relacionada al incumplimiento de una o más normas. Tanto la Seguridad Vial como el Derecho de Tránsito tienen como finalidad satisfacer los requerimientos de la sociedad.

En el siguiente capítulo se tratará el tema del marco legal del servicio civil, tomando en cuenta la parte histórica, así como su evolución y funcionamiento en el ámbito guatemalteco.





CAPÍTULO III

Marco legal del servicio civil en Guatemala

Brevemente se desarrollara el tema de administración pública, con el propósito de proporcionar una base teórica al lector, y que comprenda cómo funciona la administración pública, aunque esta tenga bases en el proceso administrativo al igual que la empresa privada, la administración pública tiene procesos propios y que se manejan de forma diferente a los procesos que se llevan en el sector privado.

3.1 Administración pública

La autora Chalico Pérez (2013), indica que se conoce que el Estado en general, y Guatemala no es la excepción, está formado por tres elementos que son: población, territorio y gobierno o autoridad. Es importante tocar esta cuestión del Estado y su administración pública para observar su organización y el deber ser de su actuación en su cumplimiento de la Constitución de la República, como Ley Fundamental y las que de la misma se originan, esto con el fin de no dañar el Estado de Derecho que asiste por ley a cada integrante que forma parte de la población.

Por lo anterior, debe existir una estructura estatal, en la que se precise cual será el funcionamiento de sus órganos en el marco de lo que determina la Constitución, donde también se señala la competencia y facultades para cumplir eficazmente la Constitución.

3.2 División de poderes del Estado

Para Chalico Pérez (2013), en la división de poderes, están establecidos los diferentes órganos. Los cuales son:



- a) Poder Legislativo: Este crea, cambia o suprime situaciones en el ámbito jurídico a partir de las leyes, originando el cumplimiento mediante órganos que establezcan la existencia de un Estado de Derecho.
- b) Poder Ejecutivo: Este principalmente realiza la función administrativa mediante el acto administrativo.
- c) Poder Judicial: Este órgano jurisdiccional es el que hace cumplir la ley en casos de polémica jurídica, tomando en cuenta preceptos constitucionales fundamentales en todo procedimiento, como la garantía de audiencia y la legalidad.

3.3 Definiciones de administración pública

Como aspecto fundamental para poder comprender la administración pública es importante precisar primordialmente su definición: la cual hoy en día se ha desarrollado y ha venido tomando gran auge e importancia. Al respecto, Campo Urbano, Marsal y Garmendia (1987) definen la administración pública de la siguiente forma:

La palabra administración tiene su origen etimológico en el término latín *administratio, onis*, a su vez de *ad* y *ministrare* (servir), agregando que por una parte y en general, el empleo de este término en el ámbito jurídico, se refiere a la actividad dirigida a la conservación y explotación de un patrimonio propio y ajeno.

El concepto de administración pública, en las ciencias administrativas, se refiere al tema de la organización del trabajo colectivo, aquí el término tiene validez tanto como para la iniciativa privada como la organización pública. A continuación, se transcribe, literalmente, la definición dado por Revilla (1957), citado por Chalico (2013):

El esfuerzo conjugado de dos o más hombres que persiguen un fin cualquiera, eso es administración en el sentido más lato... Está dirigida unas veces al



cumplimiento de las directrices trazadas por el Parlamento (...), es decir, a la ejecución de la ley. Estamos así frente a la Administración Pública. En otras ocasiones este esfuerzo conjunto se reduce a la obtención de ganancias; estamos entonces frente a la Administración Privada.

A continuación, se presentan otras definiciones del concepto administración pública. La autora Chalico (2013), citando a otros autores, presenta otras definiciones de la administración pública.

- I. En sentido objetivo, haciendo referencia un determinado tipo de actividad estatal o función pública, se tomara literalmente lo descrito por García Oviedo (1955):

En resumen, puede hablarse de cuatro distintas significaciones de la “administración”: a) “Administración” equivale a gobierno, como acción general de dirigir o gestionar los negocios publicos; b) “Administración” se identifica con acción que, bajo la actividad de gobierno, provee a la inmediata satisfacción de las necesidades públicas por actos incesantes y continuos; c) “Administración” se contrapone a Constitución como actividad teleologica del Estado en su unidad; d) “Administración” es una de las actividades funcionales del Estado, que se propone la satisfacción de las necesidades colectivas por actos concretos y bajo el orden juridico propio del Estado de que se trate.

- II. En sentido subjetivo, la administración pública es:

- 1) El conjunto orgánico constituido por el Poder Ejecutivo del Estado. “Preferentemente, estos órganos son los del Poder Ejecutivo, aunque otros órganos públicos cooperen también a la obra de la “Administración” lo anterior según García, A. (1955).
- 2) Cualquier persona jurídica de derecho público. Donde la Administración Pública comprende no solo la del Estado, sino la Administración de Estados,



Municipios, la de las Corporaciones de derecho público, la de las Uniones Internacionales. (Gascón y Marín, 1947)

- III. Para Galindo (1997) existe otra definición de la administración pública, él la enmarca como la parte orgánica del Estado que realiza la función administrativa y la describe literalmente como:

La actividad que realiza el Estado fundamentalmente a través del órgano Ejecutivo, bajo el orden jurídico de derecho público y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que el hombre le ha asignado.

- IV. Desde el punto de vista social, tiene como objeto regular la distribución de la riqueza y de los recursos sociales entre las clases sociales que conforman la nación. La Administración Pública es la instancia reguladora de la distribución social. (Pichardo, 1984)

Entonces, se podría decir que mediante la administración pública, el Estado puede realizar actos denominados administrativos para lograr sus fines y objetivos, todo esto a través de sus trabajadores, conocidos en este campo de acción como funcionarios y servidores públicos. Así, la administración pública, mediante sus actos, busca concretar las políticas gubernamentales toda vez que es el órgano que maneja el patrimonio del Estado.

3.4 El servicio civil

El servicio civil también llamado función pública se podría catalogar como uno de los elementos más importantes para poder comprender los derechos que tienen cada uno de la población para poder exigir al Estado su cumplimiento.



Se desarrollará brevemente el tema del servicio civil, con la intención de proporcionar una base teórica al lector sobre este tema, y que pueda comprender cómo funciona la administración de recursos humanos en el Estado, porque como se observará, el servicio civil tiene procesos muy particulares y que se operan de forma distinta a los procesos que utiliza la iniciativa privada.

El autor Quiroga (1988), indica que el servicio civil está en expansión en el mundo entero y ello es reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado, afirmación que toma sentido al observar como en Guatemala, el Estado crecido de manera importante tanto en nuevas instituciones como en el número de personas que prestan su fuerza laboral.

Es notorio como la administración pública, tiene cada vez más funciones, que son diversas y también tienen un alto grado de complejidad, de las que tenía hasta hace algunas décadas.

En la actualidad, estamos ante una administración pública que de alguna manera promueve el desarrollo económico y social, contrario a como lo era en la antigüedad que solamente se circunscribía a conservar el orden y administrar servicios públicos, y para desempeñar los nuevos retos y roles que se demandan del Estado, este necesita recurso humano competente.

3.4.1 Generalidades del servicio civil

El servicio civil de carrera es una expresión que se usa desde hace ya varias décadas para designar al conjunto de personal al servicio del Estado.

Según Quiroga (1988), la noción de *civil service* (servicio civil), se utilizó para designar el conjunto de sus funcionarios y su administración.



En Francia se utilizó el nombre de *fonctión publique* y en América Latina se usa “administración de personal”, para designar no solamente al conjunto de funcionarios sino también su gestión y reglamentación.

Es importante dar a conocer mediante una pequeña explicación de lo que significa un servicio civil.

En la tabla 1, se presentan algunas definiciones de servicio civil:

Tabla 1. Definiciones de servicio civil

Autor	Definición
El autor Duhalt Krauss en su libro <i>La Administración de Personal en el Sector Público</i> : Un enfoque sistémico, citado por Quiroga (1987), concibe el servicio civil como:	Un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos; basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.
Para las Naciones Unidas (citado por Quiroga (1988), se considera el servicio civil para designar el grupo de funcionarios y empleados no políticos:	Un servicio de carrera (al que le dan también otros nombres, como vg. Servicio civil o público) es el cuerpo no político permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración (pública).
El autor Quiroga (1987), define el servicio civil como:	Aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto al privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública.

Fuente: Elaboración propia con base a Quiroga (1988).



Sin embargo, la descripción de servicio civil no puede tropicalizarse, pues no cubre los mismos aspectos en un país capitalista que en un país socialista. En algunos países capitalistas el personal público tiene un régimen aparte que el personal privado (Francia, Inglaterra, México y también el caso de Guatemala); en otros, tanto el personal público como el privado, pueden ser reglamentados por el mismo derecho (Estados Unidos) y en los países socialistas en los que no existe separación del Estado, el concepto dado anteriormente para estos países no tiene sentido, por mencionar un caso China.

Otro aspecto que hay que resolver es la de saber si todo trabajador al servicio del Estado es servidor público. Los obreros, ingenieros y administradores públicos en la mayoría de los países no son servidores públicos y sin embargo, son pagados con fondos del Estado (Quiroga, 1988); cabe mencionar que en Guatemala todo trabajador del Estado contratado bajo el renglón 011, 021 o 022, será servidor o funcionario público, esto según sea su puesto y funciones, conceptos que se desarrollarán más adelante.

3.5 Modelos de servicio civil

Cada país tiene un servicio civil acoplado a sus necesidades, está basado y es reflejo de su civilización, historia, geografía, tradiciones y por sobre todo de sus estructuras sociales, económicas y políticas.

El autor Quiroga (1988), cita a Gaizer y presenta dos concepciones opuestas: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada.



3.5.1 Servicio civil de estructura abierta

Este modelo de servicio civil se basa en los diferentes puestos de trabajo de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas idóneas. Con el principio de buscar la mejor persona para cada puesto, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, mediante la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto. Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, a partir de la cual se deben organizar los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. (Quiroa ,1988)

En la Tabla 2 se presentan las características, ventajas y desventajas del servicio civil de estructura abierta.

Tabla 2. Servicio civil de estructura abierta

Principales características	Las ventajas	Desventajas
<p>a) Se realiza inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.</p> <p>b) El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto y la especialización</p> <p>c) La persona es titular del puesto, si este desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.</p> <p>d) No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.</p>	<p>a) La simplicidad, no hay que establecer todo un sistema de ascenso, de clasificación de méritos, de promoción y de retiro.</p> <p>b) Flexible, porque se puede trabajar en el sector público como en el privado.</p> <p>c) Rentable, porque solo se emplea solo a la gente que se necesita y por otra parte conocen su especialidad, pues son reclutados exactamente para un puesto en específico.</p> <p>d) Integra más al resto del país a los servidores públicos y no se constituye una élite o casta aislada.</p>	<p>a) Se necesita tener una administración pública muy especializada, es evidente que esto no se da, porque se encuentran tareas de administración general.</p> <p>b) La administración pública no es una organización como cualquier otra; se necesita por parte del trabajador un espíritu de servicio público.</p> <p>c) Se necesitan llenar dos requisitos: 1) que el régimen educativo sea muy diversificado y 2) contar con un sector privado importante.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Quiroga (1988)



Se puede mencionar un ejemplo claro es como el caso de Estados Unidos de América en donde se aplica el modelo de servicio civil de estructura abierta.

3.5.2 Servicio civil de estructura cerrada

Este se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos promociones, denominado carrera administrativa.

El servicio civil de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales:

- a. Estatuto o ley.
- b. La carrera administrativa.

3.5.2.1 Estatuto o ley

Quiroa (1988) indica que existen reglas particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de “derecho público”. Tienen derechos y obligaciones que no son iguales a los que tienen los empleados de la iniciativa privada. Por tanto, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales; en el caso de Guatemala, el servicio civil esta normado por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, cabe mencionar que instituciones descentralizas, autónomas y semiautónomas tienen su propia reglamentación en cuanto a la administración de su recurso humano.



3.5.2.2 Carrera administrativa

Según indica Quiroa (1988), la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente forma:

- a) Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del “cuerpo administrativo” al cual pertenece o bien pasando a otro cuerpo administrativo.
- b) Según lo expuesto en el inciso anterior, surge la necesidad de una formación más general que especializada.
- c) La seguridad o estabilidad laboral, es uno de los derechos del servidor público.
- d) El servidor público tiene obligaciones que los del sector privado no tienen. No pueden realizar otras actividades profesionales que sean incompatibles con la actividad administrativa.
- e) La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

En la Tabla 3 se presentan las ventajas e inconvenientes que presenta el servicio civil de estructura cerrada.



Tabla 3. Servicio civil de estructura cerrada

Las ventajas	Inconvenientes
<p>a) Proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio público.</p> <p>b) En este sistema son formados desde la entrada y capacitados para tener calificación y competencia más elevada.</p>	<p>a) En este sistema es más complicado que el de estructura abierta. Hace funcionar un sistema de carrera con mecanismos que son delicados, de manera que cada quien avance en su carrera administrativa y que corresponda al mismo tiempo a las necesidades del servicio administrativo, es muy complicado.</p> <p>b) La administración pública no se preocupa de la formación y capacitación del personal, lo que supone organizar escuelas e instituciones y cursos especiales.</p> <p>c) El riesgo que se corre es la rutina, la monotonía y el aburrimiento que provoca bajo rendimiento.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Quiroga (1988).

Los ejemplos más importantes de este sistema son Francia e Inglaterra. Según la teoría anterior, cabe mencionar que Guatemala tiene un sistema cerrado de servicio civil.

Entonces, los principales problemas del funcionamiento del servicio civil se refiere a la gestión del personal, al reclutamiento y selección, a la formación y capacitación del personal administrativo, la clasificación de puestos, la organización de la carrera administrativa, derechos y obligaciones de los servidores públicos, su



remuneración y garantías a los cuales se le dan diversas soluciones dependiendo de los países y de los sistemas que ponen en práctica.

3.6 El servicio civil en Guatemala

La autora Roca (2003), indica que los primeros indicios que se sabe del Servicio Civil de Guatemala se encuentran en la Constitución de la República de Guatemala de 1945, en la cual se estipula que su objetivo primordial es el de regular la relación del Estado y sus colaboradores. No obstante, hasta el año de 1956 se aprueba el “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado”, según Decreto Presidencial No. 584 del 29 de febrero de año antes mencionado, el cual en su normativa contenía regulaciones al sistema técnico administrativo en el sector público. Se establece el Departamento Nacional de Personal el 01 de mayo de 1957, del cual iban a depender 26 oficinas de personal de los distintos Ministerios de Estado y en el año de 1958 este Departamento fue sustituido por el Departamento de Servicio Civil, el cual se creó para elaborar los estudios necesarios y pertinentes para poner en marcha un plan de clasificación de puestos.

En el año de 1965, se incorpora en la Constitución de la República, un mandato que estipulaba que en un plazo de dos años, a partir de su entrada en vigencia, debía formularse la Ley de Servicio Civil con la consigna de garantizar una función pública eficiente y la de dignificar al trabajador del Estado. La mencionada Ley fue aprobada el 02 de mayo de 1968, Decreto No. 1748 del Congreso de la República, la que entró en vigencia el 1 de enero de 1969.

En la Constitución Política de la República de Guatemala actual, vigente desde el 14 de enero de 1986, se respetaron e incluso se ampliaron los derechos laborales, al englobar en su contenido lo referente a los trabajadores Estatales, confirmando que la Ley de Servicio Civil, es la protectora de las relaciones entre servidores públicos y el



Estado, excluyendo los casos de las instituciones que tengan su propio régimen de personal.

En la presente Ley de Servicio Civil se estipulan elementos ideológicos y los fundamentos del sistema, estructura técnico/administrativa y sus normas básicas para su operación, cayendo esta responsabilidad en la Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC- como la entidad responsable de velar por su apropiada aplicación.

3.6.1 Marco legal del servicio civil en Guatemala

La legislación existente en cuanto al tema relacionado comprende varios cuerpos legales; en primer lugar se encuentra la Constitución Política de la República de Guatemala, concretamente por lo regulado del Artículo 107 al 117 y en los Artículos 170 literal b, y 262. Siguiendo un orden jerárquico descendente es conveniente apuntar lo relacionado a las leyes de carácter ordinario que regulan el servicio civil, como lo son: **a)** Ley de Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República, la que se encuentra en vigencia desde el uno de enero de 1969. A partir de la vigencia de esta ley se puede afirmar, que en Guatemala, viene implementándose paulatinamente un sistema técnico de administración de personal en sus áreas esenciales, dentro de la estructura orgánica que la misma establece, y con la intención de garantizar la eficiencia y eficacia de la función pública y con ello también la estabilidad laboral y la dignificación del servidor público, siendo el ámbito de aplicación de la ley de servicio civil la relación funcional entre el Organismo Ejecutivo y los servidores públicos del mismo; **b)** Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo Decreto número 44-86, que entró en vigencia el 19 de agosto de 1986; **c)** Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial Decreto número 48-99 del Congreso de la República la que entró en vigencia desde el 14 de enero del año dos mil; **d)** Ley de Servicio Municipal la cual entró en vigencia el 4 de febrero del año dos mil; **d)** Los Estatutos de Relaciones Laborales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y su Personal, el cual se encuentra documentado en actas de las sesiones del Consejo Superior Universitario: 17-77, 17-



78, 22-78, 30-78, 37-78, 12-79, 13-79, 20-79, 28-79 y 33-79; estando vigente desde el 8 de junio del año 1979; siendo esta regulación, un ejemplo a las normas especiales que existen entre las entidades autónomas y sus funcionarios públicos, existiendo más entidades autónomas y descentralizadas las que cuentan con una regulación propia.

Es significativo destacar un aspecto importante referente al servicio civil lo cual lo se puede encontrar en los reglamentos, las contrataciones colectivas y los pactos colectivos de carácter económico social que se han venido desarrollando en las diferentes instituciones del Estado.

De lo anteriormente expuesto se puede decir que, el soporte legal del servicio civil en Guatemala, es extenso; y no lo constituyen únicamente las leyes mencionadas con anterioridad en los párrafos anteriores sino, que por el contrario, existen otras normas que lo regulan, dependiendo de la entidad de que se trate, si la entidad es autónoma, tendrá una ley que regulara sus relaciones de carácter laboral en específico.

Los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil deben ser:

Artículo 2. Propósito. El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurando los mismos, justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de Administración de personal.

Artículo 3. Principios. Son principios fundamentales de esta ley, los siguientes:

1. Todos los ciudadanos Guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, sí reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.
2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motiva 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 ajuicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.

3. El sistema nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración

Pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.

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

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

6. 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.

Garantizar a la nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponda igual salario; estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal de los respectivos nombramientos, ascensos y despidos; propiciar que la administración pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de



servicios personales, manteniendo estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país, y en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye un función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales. (Roca, 2003)

3.6.1.1 Sistema de servicio civil guatemalteco

En la tabla 4, se indica la organización del sistema nacional del servicio civil en Guatemala.

Tabla 4. Integración del sistema de servicio civil guatemalteco

Órganos Directores	
Presidencia	El Presidente de la República es la autoridad máxima en materia de Servicio Civil Guatemalteco.
Junta Nacional del Servicio Civil	Esta se integra de tres miembros titulares y dos suplentes, para un periodo de tres años, nombrados por el presidente de la república. Algunas de sus atribuciones y deberes son: rendir al Presidente de la República y al Congreso, una memoria anual de sus labores; colaborar en la promoción y mejora del Sistema Nacional de Servicio Civil; investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado las reclamaciones que surjan en materia de reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.
Oficina Nacional del Servicio Civil – ONSEC-	Es el órgano ejecutivo encargado del Servicio Civil. Está integrada por un director y un subdirector y por el demás personal necesario para su funcionamiento. Su principal obligación es organizar el sistema de administración de personal al servicio de la Administración Pública.



Ministerios	Dentro de cada ministerio se encuentran las unidades de gestión administrativa a cargo de: administración general, comunicación social, secretaría, administración financiera, recursos humanos, contrataciones y adquisiciones u servicios generales. La administración general depende jerárquicamente del Ministro.
Ministerio de Finanzas Públicas	El Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas. Transferir a los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados es sus distintos presupuestos. Regula la creación de plazas en el sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en Roca (2003, página 4).

3.6.2 Diferencia entre funcionario y empleado público

En cuanto a este tema, son dos aspectos los que permiten diferenciar al funcionario público del empleado público, con base en el artículo 1, incisos a) Funcionario público y b) empleado público, del Reglamento de la Ley de Servicio Civil Guatemalteco, (1998), los cuales a continuación se describen literalmente en la tabla 5:



Tabla 5. Definición de funcionario y empleado público

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.
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.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen se podría decir, el primero actúa en representación del Estado, expresa su voluntad frente a los administrados, éste ingresa al servicio civil en virtud de nombramiento o elección popular según este establecido en la ley; a diferencia con el servidor público, puesto que éste desarrolla actividades que pueden ser de carácter intelectual, manual o ambos, en relación de dependencia, a cambio de un salario e ingresa al servicio civil en virtud de nombramiento, contrato u otro vínculo legalmente establecido. (Orrego, 2008)

3.6.3 Sistemas de ingreso al servicio civil

El autor Acevedo (2006), indica que para llevar a cabo la designación de Recurso Humano se tiene diferentes tipos de ingresos de personal y variarán de



conformidad con el cargo para el cual se pretende hacer la designación, y según como sea regulado por la legislación tanto constitucional como ordinaria, pudiendo hacerse la misma a través de los sistemas siguientes:

3.6.3.1 Ingreso por elección

Este sistema es utilizado comúnmente para cargos en los cuales la persona designada, fungirá como un funcionario público, el mencionado sistema presenta dos modalidades los cuales se describen en la Tabla 6.

Tabla 6. Tipos de elección de los funcionarios públicos

Tipo de elección	Descripción
Elección popular	En este tipo de elección la escogencia de la persona que ha de desempeñar el cargo como funcionario público es realizada por los ciudadanos guatemaltecos que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, como por ejemplo se tiene elección realizada para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, integrantes de los concejos municipales, alcaldes municipales, diputados, rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, los decanos de las facultades con que cuenta la Universidad de San Carlos de Guatemala.
Elección discrecional o por nombramiento	En este tipo de elección, la escogencia de la persona que ha de desempeñar el cargo como funcionario público es realizada por los miembros integrantes de un órgano colegiado, como por ejemplo los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de la Corte de Apelaciones, el Contralor General de la República, que son electos por el Pleno del Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en Acevedo (2006, página 48).



3.6.3.2 Ingreso por nombramiento

En este sistema de elección, el superior jerárquico del órgano administrativo tiene la facultad por ministerio de la ley de designar, observando las prescripciones de la ley, a la persona que desempeñará el cargo de que se trate, ello en virtud de la relación de subordinación que existirá entre el superior jerárquico que hace la escogencia y la persona seleccionada. Este sistema también puede adoptar dos modalidades; los cuales se describen en la tabla 7.

Tabla 7. Tipos de nombramientos de funcionarios o servidores públicos

Tipo de Nombramiento	Descripción
Nombramiento discrecional	Tiene lugar cuando la designación puede recaer en cualquier persona, en virtud de no exigir la ley, ningún tipo de requisitos específicos, por no requerirlo el cargo que se desempeñará; de esta forma se designa principalmente a los empleados públicos menores, pero el funcionario superior que hace la escogencia es responsable de hacer la misma, sobre la persona más idónea.
Nombramiento condicionado	Tiene lugar cuando la designación recae en personas que cumplan con requisitos específicos establecidos en la ley en virtud de la naturaleza de actividad que se desarrollará, por ejemplo cuando se designa personal para alcanzar finalidades específicas y estas se cumplen. En esta modalidad la designación se realiza por examen de oposición, con el cual se evalúa a los aspirantes recayendo la designación sobre el que haya obtenido la mejor calificación.

Fuente: Elaboración propia con base en Orrego (2008, página 30).



3.6.3.3 Ingreso por contrato

Este se verifica normalmente para las consultorías, generalmente profesionales y técnicos, por tiempo definido o por trabajos específicos, contratándose con base en honorarios profesionales. En esta modalidad entran en cuenta las contrataciones de personal 021, 022 y 029, más adelante se dará una breve explicación de cada uno de los renglones mencionados. (Acevedo, 2006)

3.6.4 División de Servicios Personales en el Estado de Guatemala

La situación de las personas que prestan sus servicios al Estado de Guatemala, están definidos por la categoría presupuestaria a la que se les asigna.

En la Tabla 8 se dará una descripción conceptual de los diferentes renglones a los que se asignan los servicios personales en el Estado de Guatemala:

Tabla 8. Renglón de Contratación en el Estado

Renglón	Descripción
Renglón 011 (Personal Permanente)	Los empleados en relación permanente se les asignan en este renglón. A continuación se describe literalmente el concepto: “Personal permanente. 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.”
Renglón 021 (Personal Super numerario)	Los empleados en calidad de supernumerario, siendo este de carácter temporal, se les asignan en este renglón y corresponden con exclusividad a títulos funcionales y salarios que por la necesidad de los Ministerios, Secretarías o Instituciones, requieren



	<p>ser creados para un ejercicio fiscal. A continuación se describe literalmente el concepto.</p> <p>“Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para labores temporales de corta duración, que no pueden realizarse con el personal permanente o de planta. Su propia naturaleza implica que con cargo a este renglón no puede contratarse personal adicional para labores permanentes. Se citan como ejemplo: personal adicional para los servicios de correos en épocas de pascua; personal de enfermería o paramédico que sule vacaciones de los de planta en diferentes departamentos o secciones, y el personal”</p>
Renglón 022 (Personal por contrato)	<p>Originalmente se creó para empleados que trabajan bajo un contrato temporal. Normalmente, estos son individuos que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo; posteriormente se creó una ampliación a este renglón, el cual se le denomina: “Servicios Directivos Temporales”, dichos servicios tienen escalas salariales y reglamentación diferente al 022 tradicional (Acción Ciudadana, 2007). A continuación se transcribe literalmente el concepto de este renglón:</p> <p>“Contempla los egresos por concepto de sueldo base a 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”.</p>



<p>Renglón presupuestario 029 (Otras remuneraciones de personal temporal)</p>	<p>Esta categoría fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados públicos. En la práctica suelen haber profesionales bajo esta categoría ejerciendo labores permanentes.</p> <p>Esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la oficina de Servicio Civil como en el caso de los empleados bajo los renglones 011 y 022. Sin embargo, los contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos.</p> <p>Estos empleados no tienen los mismos derechos a las prestaciones a que tienen derecho los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios. De acuerdo a la Ley del Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública las personas contratadas bajo este renglón no tienen calidad de funcionarios o servidores públicos.</p> <p>A continuación se transcribe literalmente el concepto de del renglón presupuestario 029:</p> <p>“En este renglón se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal”.</p>
<p>Renglón 031 (Jornales)</p>	<p>A este a personal se le contrata por hora. La mayoría de estos trabajadores son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas y en hospitales.</p> <p>“Comprende los egresos por concepto de salario diario que se paga a los obreros, operarios y peones, que presten sus servicios</p>



	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”.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (2008).

En el capítulo siguiente se plantearán algunas problemáticas legales desde la perspectiva de la actual normativa que rige la contratación de servicios técnicos o profesionales bajo el renglón presupuestario 029.





CAPÍTULO IV

Problemáticas legales en cuanto a la regulación específica de la contratación al personal bajo el renglón presupuestario 029

En el presente capítulo se presentan las herramientas y el proceso metodológico que fueron utilizados, con el fin de recolectar, procesar y presentar la información necesaria para poder llevar a cabo el trabajo de campo y que coadyuvaran a dar respuesta a las hipótesis propuestas en cuanto a la contratación de trabajadores en la modalidad de del renglón presupuestario 029, tomando como unidades de análisis para la presente investigación a la Contraloría General de Cuentas y a la Dirección General de Desarrollo Cultural y fortalecimiento de las Culturas, la cual pertenece al Viceministerio de Cultura, del Ministerio de Cultura y Deportes. Conforme se presenta el análisis del trabajo de campo se planteara de la mano el análisis a la problemática legal que posee este tipo de contratación, desde la perspectiva de la normativa actual, tomando en cuenta que los únicos instrumentos que rigen este tipo de contratación de manera directa son el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (2008) y la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017) ver anexo A.

Se presentan los resultados que arrojaron las 130 encuestas realizadas en las unidades objeto de estudio y el análisis de estos, obtenidos luego de los procesos de recolección y procesamiento de datos en el programa Microsoft Excel 2016. Dichos análisis y resultados se presentan acompañados de gráficas y tablas, lo cual facilitara la comprensión y el entendimiento de los datos.



4.1 Tipo de estudio

Tomando como base lo indicado por Hernández, Fernández-Collado y Baptista (2006), la presente investigación puede catalogarse como un estudio del tipo no experimental; porque en la investigación no se manipuló ninguna de las variables involucradas, además se observan los fenómenos tal y como se dieron en el contexto natural, para posteriormente ser analizados en función de los datos obtenidos en la investigación de campo. Por lo anteriormente expuesto, los procedimientos y resultados obtenidos pueden utilizarse y generalizarse a otros individuos y situaciones cotidianas bajo contextos y poblaciones que guarden ciertas similitudes, a las de la presente investigación.

4.2 Diseño de la investigación

La presente investigación puede enmarcarse en sus inicios del tipo exploratorio (Hernández et. al., 2006), porque no se encontró alguna investigación relacionada directamente con el tema tocado en la presente investigación. Por tanto, es un tema que no ha sido abordado antes, cosa que queda evidenciada en la revisión literaria realizada, previo a la realización de la investigación. Además, la investigación se desarrolla también como del tipo descriptiva (Hernández et. al., 2006), porque se está realizando la investigación tomando como referente la Seguridad Humana, una de las varias aristas de la seguridad, además, de determinar los efectos que causa la contratación de personal en la modalidad del renglón presupuestario 029 en el ámbito legal y jurídico, para realizar el trabajo de campo se utilizó un instrumento (cuestionario) que se basa en la “Teoría la Jerarquía de las Necesidades” de Abraham Máslow, quien da lineamientos sobre las áreas que pretende medir con su teoría (fisiológicas, seguridad, pertenencia, estima y autorrealización), porque esta teoría mide y evalúa dimensiones y componentes de la motivación que van alta correlación con aspectos fundamentales de la seguridad humana, además, el instrumento fue de utilidad el



análisis tanto jurídico como legal de la muestra tomada del personal contratado bajo el renglón presupuestario 029, en las unidades de análisis.

La investigación es del tipo no experimental, teniendo la particularidad de ser de diseño transeccional, porque este tipo de investigaciones son las que recolectan la información y sus datos en un solo momento, podría decirse en un tiempo único, es como tomar una fotografía de un evento, para posteriormente analizarla y procesarla, y que la información resultante sirviera para comprobar o no, las hipótesis presentadas, tanto de manera positiva o negativa, así como también responder a los objetivos de la presente investigación (Hernández y cols., 2006).

4.3 Definición de la población

Como indican los autores Hernández, et al. (2006), población de estudio es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones; entonces, se puede afirmar que la población de la presente investigación está conformada por todo el personal contratado en la modalidad del renglón presupuestario 029 en las unidades de análisis que se escogieron para este estudio, las cuales son la Contraloría General de Cuentas y a la Dirección General de Desarrollo Cultural y fortalecimiento de las Culturas, la cual pertenece al Vice ministerio de Cultura, del Ministerio de Cultura y Deportes, cabe mencionar que se tomó como mes de referencia para realizar el presente estudio, el mes de julio de 2018.

4.4 Fórmula muestral

El tamaño de la muestra fue obtenida utilizando la fórmula estadística relacionada con las poblaciones finitas, en donde se utilizó un nivel de confianza del 95%, un margen de error del 5% y en cuanto a las variabilidades la positiva se consideró del 80% y la negativa del 20%. (Rodríguez, 2005)



La muestra de la población a la cual se aplicaron las encuestas fue obtenida con base en la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 N p q}{e^2 (N - 1) + Z^2 p q}$$

En donde:

n = tamaño de la muestra

z = nivel de confianza 95% = 1.96%

N = población = 78 trabajadores de la Contraloría General de Cuentas y 74 Dirección General de Desarrollo Cultural y fortalecimiento de las Culturas, la cual pertenece al Vice ministerio de Cultura, del Ministerio de Cultura y Deportes.

p = Variable negativa = 0.5

q = Variable positiva = 0.5

e = Es la precisión o error = 0.05

4.5 La muestra

Conforme la fórmula muestral, se determinó que de una población total de 152 empleados que laboran el renglón presupuestario 029, se estudiaron la opinión de 130 empleados, de los cuales 65 trabajadores son de la Contraloría General de Cuentas y 65 de la Dirección General de Desarrollo Cultural y fortalecimiento de las Culturas, la cual pertenece al Vice ministerio de Cultura, del Ministerio de Cultura y Deportes.

Se hace la observación que según lo descrito en los numerales 4.5.1 y 4.5.2, se determinó una muestra de 127 trabajadores, pero al momento de realizar el trabajo de campo, muchas personas estuvieron con el entusiasmo de contestar la encuesta y por lo tanto fueron tomadas en cuenta para el estudio, por lo que se incluyeron tres encuestas más, siendo el nuevo total de la muestra de 130 trabajadores.



A continuación, se presentan los cálculos utilizando la fórmula que se determinó en el punto anterior.

4.5.1 Contraloría General de Cuentas

Se tiene una población objetivo, la cual es de 78 trabajadores en el renglón presupuestario 029.

$$n = \frac{(1.96)^2 * 78 * 0.5 * 0.5}{(0.05)^2 (78 - 1) + (1.96)^2 * 0.5 * 0.5} = \underline{65}$$

4.5.2 Dirección General de Desarrollo Cultural y fortalecimiento de las Culturas, la cual pertenece al Vice ministerio de Cultura, del Ministerio de Cultura y Deportes

Se tiene una población objetivo, la cual es de 74 trabajadores en el renglón presupuestario 029.

$$n = \frac{(1.96)^2 * 74 * 0.5 * 0.5}{(0.05)^2 (78 - 1) + (1.96)^2 * 0.5 * 0.5} = \underline{62}$$

4.5.3 Instrumento de recolección de datos

El cuestionario usado como instrumento en la medición se estructuró en tres secciones (ver anexo B), las cuales se describen a continuación.



4.5.4 Parte introductoria

Se hace la presentación del investigador, además se define el objeto y la confidencialidad del cuestionario.

4.5.5 Primera parte

En esta parte se piden los datos de cada participante marcando la opción de cada uno de los siguientes elementos:

- a) Edad
- b) Género
- c) Escolaridad
- d) Rango de honorarios mensuales
- e) Antigüedad en la institución

4.5.6 Segunda parte

Esta parte del instrumento está destinado a medir el nivel de motivación de los trabajadores, para esta parte del cuestionario se tomaron algunas preguntas del trabajo de tesis doctoral del autor Duarte (2006), el cual presenta un conjunto de afirmaciones con opción de respuesta en el escalonamiento del tipo Likert (Hernández, et al., 2006), el cual consiste en un conjunto de enunciados representados en forma de afirmaciones o juicios, a los cuales se pide la reacción de los integrantes de la unidad de análisis.

La instrucción pide marcar con escala de 1 a 5 las preferencias personales de cada empleado evaluado, seleccionando entre los siguientes ítems con su respectiva ponderación: (5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) No de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo.



Teniéndose en el entendido que 5 es la puntuación más alta de aceptación y 1 la más baja puntuación, lo cual muestra la más baja aceptación a la afirmación presentada.

Esta parte del instrumento consta de veinte enunciados, los cuales miden cada nivel de la teoría antes mencionada de la siguiente forma:

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------|
| a) Necesidades fisiológicas: | Enunciados del 1 al 4. |
| b) Necesidades de seguridad: | Enunciados del 5 al 8. |
| c) Necesidades de pertenencia: | Enunciados del 9 al 12. |
| d) Necesidades de estima: | Enunciados del 13 a la 16. |
| e) Necesidades de autorrealización: | Enunciados de la 17 a la 20. |

Esta parte del cuestionario buscó determinar el nivel de motivación que tienen los empleados, determinando en que área es la que más baja motivación presentan, además con el promedio de los cinco niveles que presenta la teoría de Máslow.

4.5.7 Tercera parte

En esta parte se presentan cuatro preguntas, la primera de ellas es abierta para lo cual se asigna un espacio de renglones para que el empleado anote su respuesta, y las siguientes tres son cerradas porque se les presenta de dos a tres opciones (dependiendo la pregunta) a elegir, así como también un espacio de renglones, en el que puede ampliar y comentar la respuesta, en el presente capítulo en su parte final, se ampliara más a detalle la forma en que se planteó cada pregunta y los datos que arrojaron las respuestas de los 130 encuestados y el análisis de sus respuestas.



4.5.8 Captación y procesamiento de los datos

Se administró el instrumento a una muestra piloto de 15 empleados para validar la escala de resultados (Hernández, et al., 2006). Una vez confirmada la utilidad del instrumento, se administró a la muestra total seleccionada y la información recolectada se capturó en una base de datos en Excel para analizar los valores mínimos y máximos, medidas de tendencia central como la moda y el promedio.

4.5.9 Tiempo de llenado del cuestionario

En general, el tiempo promedio de llenado del cuestionario por grupos (por departamentos de las instituciones) fue de 13 minutos, siendo el menor tiempo registrado de 07 minutos y el mayor de 18 minutos

El anexo B de este documento muestra un ejemplar del cuestionario.

4.6 Custodia de la información

Los cuestionarios originales aplicados, las hojas de cálculo en Excel de cada institución se guardaran; para cualquier análisis detallado y verificación de la información, por un período de seis meses a partir de la aprobación del presente trabajo de tesis, y de la entrega de una copia del documento a cada institución que participo en la investigación.

La privacidad de la información recogida en los cuestionarios, el análisis de los datos y los reportes emitidos se garantiza permanentemente por el autor de esta investigación.



4.7 Análisis de resultados

En este capítulo se presentan los resultados y el análisis de estos, obtenidos luego de los procesos de recolección y procesamiento de datos en el programa Microsoft Excel 2016. Dichos análisis y resultados se presentan acompañados de gráficas y tablas, lo cual facilitara la comprensión y el entendimiento de los datos.

4.7.1 Distribución de los elementos socio demográficos

En la primera parte del instrumento de investigación muestra las condiciones socio demográficas de la población sujeto de estudio; las cuales se analizaran en el siguiente orden:

- 1.1 Distribución por edad, inciso a)
- 1.2 Distribución por género, inciso b)
- 1.3 Distribución por preparación académica, inciso c)
- 1.4 Distribución por rango de honorarios, inciso d)
- 1.5 Distribución por rango de antigüedad de los trabajadores, inciso e)

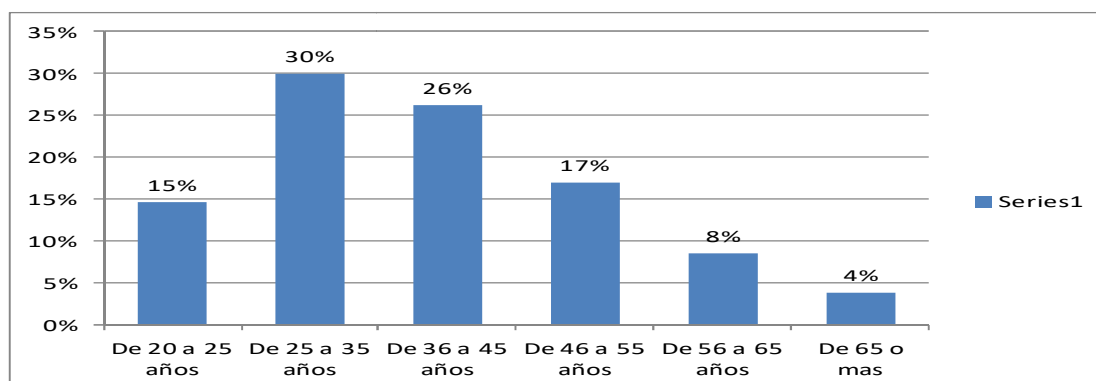
4.7.2 Distribución por edad

Tabla 9. Frecuencia de edad

RANGO DE EDAD	TOTAL	PORCENTAJE
De 20 a 25 años	19	15%
De 25 a 35 años	39	30%
De 36 a 45 años	34	26%
De 46 a 55 años	22	17%
De 56 a 65 años	11	8%
De 65 o mas	5	4%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 1. Distribución por edad



Fuente

: Datos propios, Donis (2018).

Como se puede determinar en la tabla 9 y la gráfica 1, donde indica la frecuencia de edad de la población objeto de estudio, puede observarse que se encuentra conformada en su mayoría por individuos jóvenes adultos de entre 25 y 35 años, lo cual representa un 30% y siguen en orden importancia los adultos entre 36 a 45 años con un 26%, quienes en conjunto representan 56%, siendo seguidos por los empleados que pudiese considerarse como en edad madura por estar entre las edades comprendidas entre los 46 a 55 años, quienes representan el 17% de la población; y los más jóvenes que oscilan entre las edades entre 20 y 25 años, representan un 15%; los de mayor edad, que se catalogan como adultos de la tercera edad solamente son un 4%.

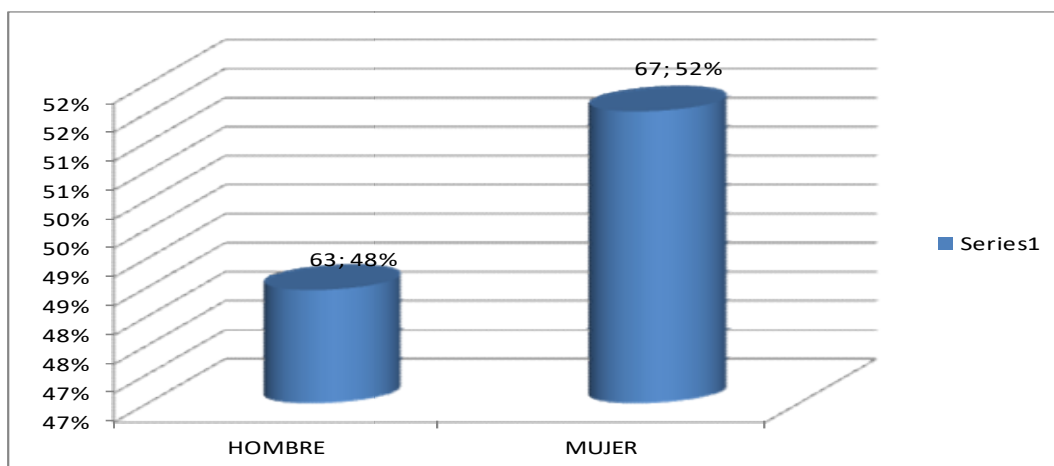
4.7.3 Distribución por género

Tabla 10. Frecuencia por género

Genero	TOTAL	PORCENTAJE
HOMBRE	63	48%
MUJER	67	52%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 2. Distribución por género



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Como se puede observar en la tabla 10, así como también en la gráfica 2, la población objeto de estudio está compuesto en su mayoría por Mujeres, quienes representan un 52% y los Hombre representan el 48%.

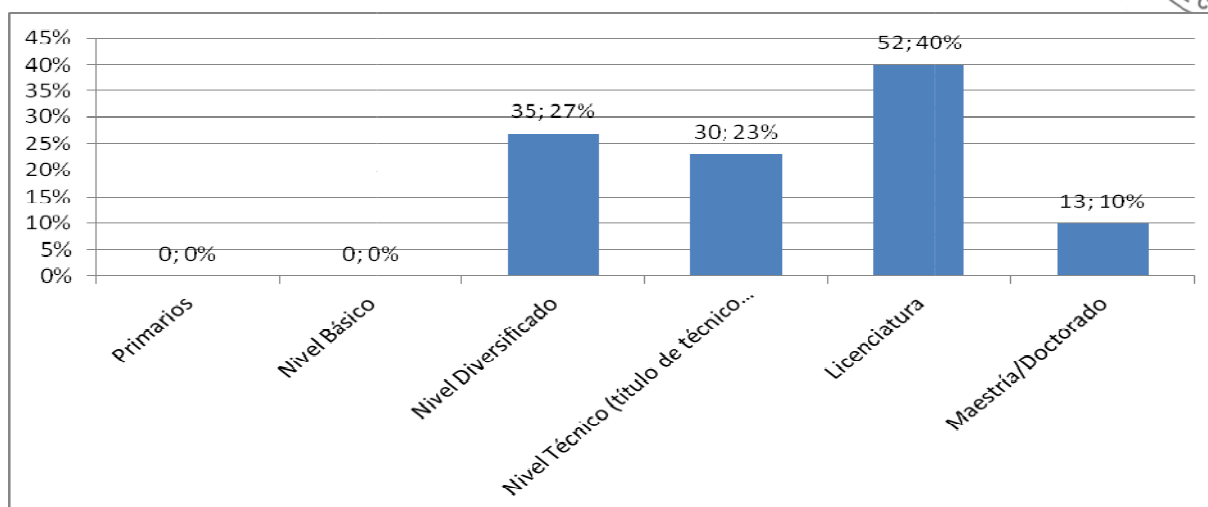
4.7.4 Distribución por preparación académica

Tabla 11. Frecuencia por preparación académica

	TOTAL	PORCENTAJE
Primarios	0	0%
Nivel Básico	0	0%
Nivel Diversificado	35	27%
Nivel Técnico (título de técnico o mínimo 3er. Año Aprobado De Universidad)	30	23%
Licenciatura	52	40%
Maestría/Doctorado	13	10%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 3. Distribución por preparación académica



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Según la tabla 11 y la gráfica 3, la población objeto de estudio estuvo conformada en mayor medida por individuos cuyo nivel educativo de licenciatura con 52 individuos que representa un 40%, siguen en orden de peso porcentual los que tienen nivel diversificado y nivel técnico (título de técnico o mínimo 3er. año aprobado de universidad) teniendo un peso del 27% y 23% respectivamente, quienes en conjunto suman un 50% del total de la población; los individuos que poseen estudios universitarios a nivel de maestría/doctorado son solamente 13, que representan un 10%.

Un dato que llama de manera importante la atención al observar estos datos, es que en la población objeto de estudio se tenga personal que al momento indique que solamente posee el nivel académico de diversificado, estos suman 35 individuos, teniendo un porcentaje de 27%, lo anterior contraviene lo estipulado en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017) en la que literalmente dice en sus numerales 7 y 9:



7. Los técnicos no universitarios deberán acreditar, previamente al acto contractual, la preparación técnica recibida, mediante constancia certificada extendida por las instituciones autorizadas por el Gobierno o bien acreditar satisfactoriamente suficiente experiencia en la rama técnica de que se trate.

9. La contratación de servicios técnicos y profesionales con cargo al renglón presupuestario referido, solamente se autorizará cuando tales servicios no pueden ser desempeñados por empleados regulares y siempre que pueda determinarse su costo total, el plazo y el producto final y que la actividad a realizarse no tenga carácter de permanente, a criterio de la autoridad contratante.

Según se puede observar en lo estipulado para la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029, según en el numeral 7 de la mencionada circular, solamente se pueden contratar técnicos que acrediten el grado universitario o demostrada experiencia en la rama técnica en la que se desempeñaran; la mayoría de ese personal desempeña labores administrativas, tales como labores secretariales, de digitación de datos, archivo de documentos entre otros, las mencionadas labores pueden ser desempeñadas por personal que ya poseen las instituciones, situación que también incumple con lo estipulado en el numeral 9 de la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017)

El personal mencionado en el párrafo anterior, es viable que se contrate en el Renglón 011 (personal permanente).

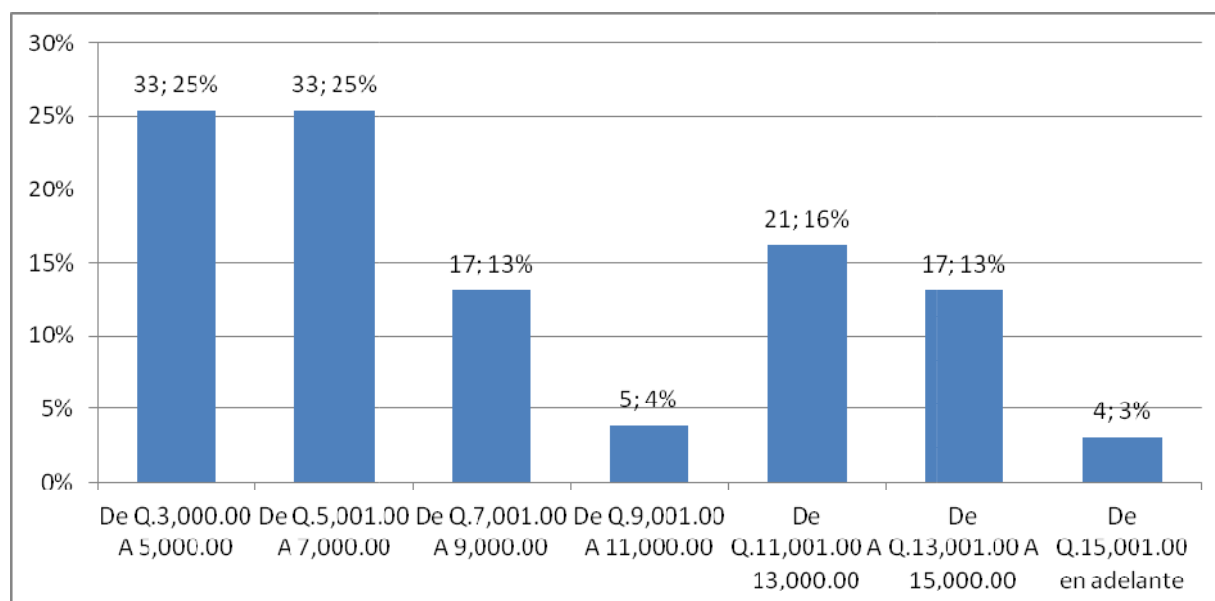
4.7.5 Distribución por rango de honorarios

Tabla 12. Frecuencia por rango de honorarios

	TOTAL	PORCENTAJE
De Q.3,000.00 A 5,000.00	33	25%
De Q.5,001.00 A 7,000.00	33	25%
De Q.7,001.00 A 9,000.00	17	13%
De Q.9,001.00 A 11,000.00	5	4%
De Q.11,001.00 A 13,000.00	21	16%
De Q.13,001.00 A 15,000.00	17	13%
De Q.15,001.00 en adelante	4	3%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 4. Distribución por rango de honorarios



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Como puede observarse en la tabla 12 y gráfica 4, la población objeto de estudio está representada en mayor medida por individuos cuyo nivel de honorarios esta de Q.3,000.00 a Q.5,000.00 y de Q.5,001.00 a Q.7,000.00 con 33 trabajadores cada rango y que en conjunto representan un 50%, le siguen los individuos con ingresos de Q.11,001.00 a Q.13,000.00, con 21 y con una representación del 16%, en conjunto



estos tres rubros suman un 71% del total de la muestra, los individuos con honorarios mensuales de Q.9,001.00 a Q.11,000.00 con 5 trabajadores, que representan el 5%, y en los rangos más altos de honorarios De Q.13,001.00 A 15,000.00 con 17 individuos representando el 13% y de Q.15,001.00 en adelante están 13 individuos que son el 7% del total de la población; cabe mencionar que de 29 trabajadores que tienen honorarios de Q.11,000.00 en adelante, 39 de ellos son profesionales universitarios, y únicamente tres individuos tienen estudios con nivel técnico.

Es importante mencionar que en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017) y en otros documentos en que se regulen aspectos relacionados con el renglón presupuestario 029, no se estipulan los honorarios que se pagarán a los contratados, y tampoco se indican parámetros para que las instituciones tomen de base para el cálculo de los honorarios que se harán efectivos a los contratantes, por lo que las instituciones estatales de manera arbitraria asignan los honorarios a los técnicos y profesionales que contratan; según los datos que se evidencian en el trabajo de campo se puede observar que varios casos se han pagado los mismos honorarios a una persona que tiene un nivel académico medio, como a contratados que poseen hasta una maestría, personas que se encuentran realizando las mismas labores. Lo anterior evidencia la arbitrariedad con las que se designan los honorarios en este tipo de contratación.

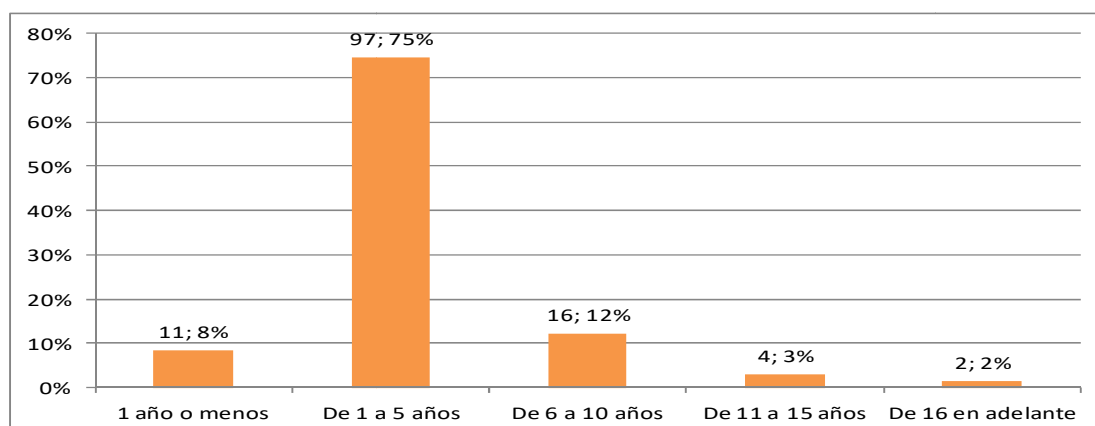
4.7.6 Distribución por rango de antigüedad de los trabajadores

Tabla 13. Frecuencia por rango de antigüedad

	TOTAL	PORCENTAJE
1 año o menos	11	8%
De 1 a 5 años	97	75%
De 6 a 10 años	16	12%
De 11 a 15 años	4	3%
De 16 en adelante	2	2%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 5. Distribución por rango de antigüedad



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Considerando la inestabilidad que tiene el trabajador en el renglón presupuestario 029, resulta lógico de esperar una población con poco tiempo de servicio dentro de las instituciones que fueron objeto de estudio; dicha observación queda confirmada cuando se considera que la población objeto de estudio, está representada en su mayoría por individuos de reciente ingreso a las instituciones, según la gráfica 5, los más representativos son los individuos de 1 año a 5 de antigüedad son 97 y representan un 75% y los de 6 años a 10 de antigüedad que son 16, quienes representan el 12%, que en conjunto los dos rangos ya mencionados suman un 87%; los que siguen en orden de antigüedad son los de 1 año o menos con 11 individuos que son el 8%, los de 11 a 15 años con 4 individuos representando un 3% y los de menor cuantía de 16 años en adelante con 2 individuos que figuran el 2% del total de la población.

Es interesante resaltar que, tomando como referencia el párrafo anterior, un 35% (70 individuos) de los trabajadores tienen antigüedad de entre 6 a 10 años, de 11 a 15 años y de 16 años en adelante; lo cual resulta discordante con lo estipulado en la Norma II de la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), que literalmente dice:



10. Con cargo al renglón presupuestario descrito únicamente pueden contratarse personas individuales para la realización de trabajos o estudios específicos de naturaleza técnica o profesional. Para el cumplimiento de lo pactado, la persona contratada deberá prestar la "fianza o garantía de cumplimiento" de conformidad a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado.

En dicha norma se puede observar que estipula que se contratarán bajo el renglón presupuestario 029, personas para realizar trabajos o estudios específicos, y se entiende por trabajos específicos o estudios, trabajos que deben realizarse en el corto plazo; este personal con tantos años de servicios para el Estado, debería ser tomado en cuenta para que trabaje en los renglón 011, 021 o 022, conceptos desarrollados en el Capítulo III, y solamente contratar a técnicos y profesionales que desarrollaran trabajos o estudios específicos en lapsos cortos y medianos de tiempo, dependiendo del estudio o trabajo a realizar.

4.8 Resultados de la motivación de la población objeto de estudio

Como ya se indicó al inicio del presente capítulo, la medición de la motivación la población objeto, se hará utilizando como base la teoría de la jerarquía de necesidades de Máslow, que se divide en 5 niveles, los cuales se evaluarán en base a la segunda parte del cuestionario, ver anexo B, de la siguiente forma:

- a) Estimación de la motivación según las necesidades fisiológicas:
Enunciados de la 1 a la 4.
- b) Estimación de la motivación según las necesidades de seguridad:
Enunciados de la 5 a la 8.
- c) Estimación de la motivación según las necesidades de pertenencia:
Enunciados de la 9 a la 12.

d) Estimación de la motivación según las necesidades de estima:

Enunciados de la 13 a la 16.

e) Estimación de la motivación según las necesidades de autorrealización:

Enunciados de la 17 a la 20.

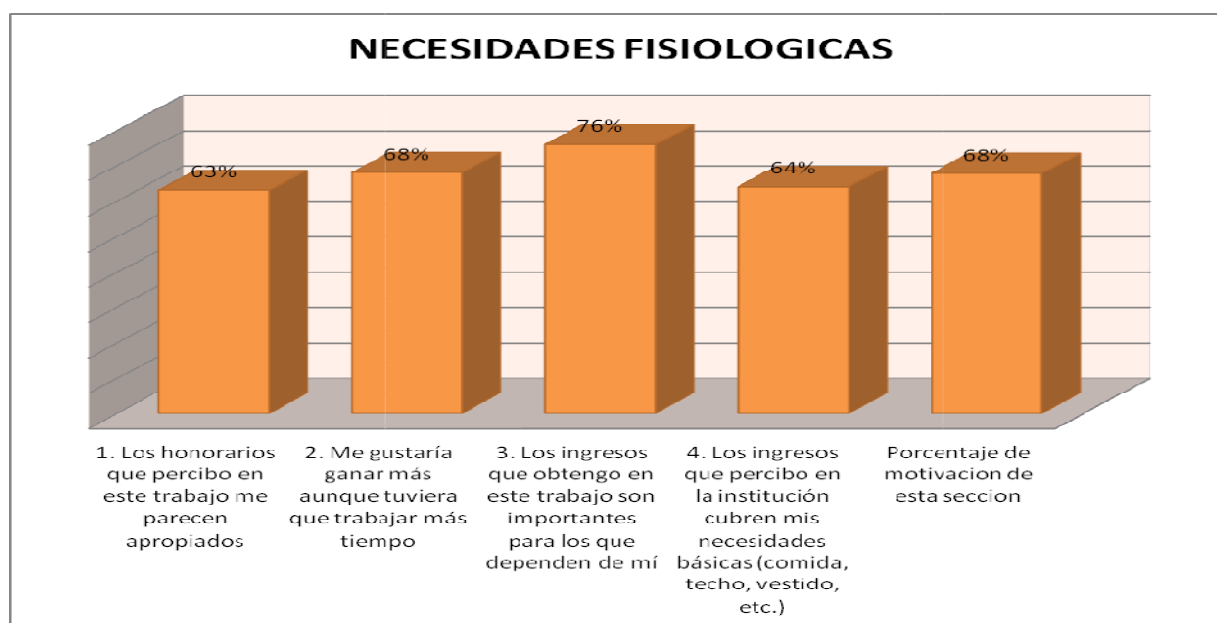
4.8.1 Estimación de la motivación según las necesidades fisiológicas

Tabla 14. Necesidades fisiológicas

Seccion del cuestionario relacionado con la importancia asignada a las necesidades fisiologicas	Total de empleados estudiados: 130				Porcentaje por pregunta	Porcentaje de motivacion de esta seccion
	Ponderacion de las respuestas		Calculos estadisticos			
	Minimo	Maximo	Moda	Desviacion Estandar		
1. Los honorarios que percibo en este trabajo me parecen apropiados	1	5	4	0.97	62.92	67.50
2. Me gustaría ganar más aunque tuviera que trabajar más tiempo	1	5	4	0.94	67.85	
3. Los ingresos que obtengo en este trabajo son importantes para los que dependen de mí	1	5	4	0.77	75.54	
4. Los ingresos que percibo en la institución cubren mis necesidades básicas (comida, techo, vestido, etc.)	1	5	3	0.77	63.69	

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 6. Necesidades fisiológicas



Fuente: Datos propios, Donis (2018).



Los datos registrados en la tabla 14 y gráfica 6, resaltan que los ingresos que reciben los empleados (enunciado 3) son considerados importantes por los empleados en general, teniendo un 76% de aceptación, lo que resulta lógico porque el ingreso monetario es importante para el sustento de las necesidades básicas de todo ser humano; lo cual tiene relación con la aceptación del enunciado 4, porque el 64% de los trabajadores aceptan que los ingresos que perciben de sus instituciones cubren sus necesidades básicas.

El trabajador percibe que sus ingresos no son los apropiados, lo cual se refleja en la aceptación del enunciado 1, teniendo este la aceptación más baja con 63%; lo que está respaldado con la aceptación del enunciado 2, con un porcentaje del 68%, en dicho enunciado el trabajador acepta que le gustaría ganar más, aunque para esto tuviese que trabajar más.

En general, los trabajadores en la estimación de la motivación según las necesidades fisiológicas tienen un 68% lo cual no es un porcentaje óptimo, pero es aceptable.

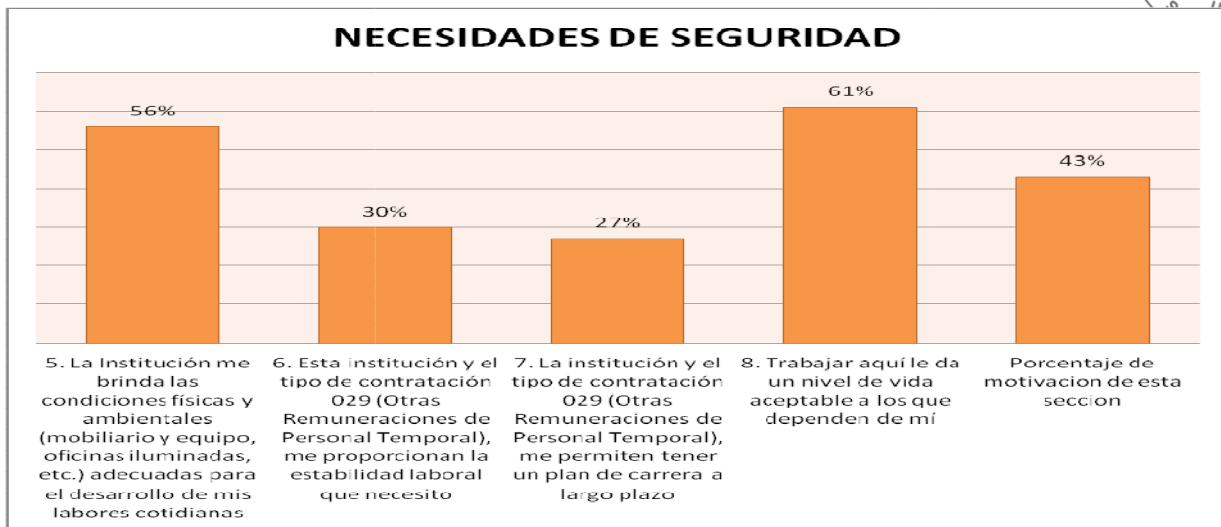
4.8.2 Estimación de la motivación según las necesidades de seguridad

Tabla 15. Necesidades de seguridad

Sección del cuestionario relacionado con la importancia asignada a las necesidades Seguridad	Total de empleados estudiados: 130				Porcentaje por pregunta	Porcentaje de motivación de esta sección
	Ponderación de las		Cálculos estadísticos			
	Minimo	Maximo	Moda	Desviación Estandar		
5. La Institución me brinda las condiciones físicas y ambientales (mobiliario y equipo, oficinas iluminadas, etc.) adecuadas para el desarrollo de mis labores cotidianas	1	5	3	0.94	56	43
6. Esta institución y el tipo de contratación 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal), me proporcionan la estabilidad laboral que necesito	1	5	1	0.52	30	
7. La institución y el tipo de contratación 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal), me permiten tener un plan de carrera a largo plazo	1	5	1	0.50	27	
8. Trabajar aquí le da un nivel de vida aceptable a los que dependen de mí	1	5	3	0.76	61	

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 7. Necesidades de seguridad



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Los datos mostrados en la tabla 15 y gráfica 7, resaltan que el trabajador en lo indicado en el enunciado 8, afirma que trabajar en la institución le da un nivel aceptable de vida a sus dependientes, es aceptado en un 61%, que es el más alto de los enunciados analizados en esta sección, el que le sigue en orden de aceptación es el enunciado 5, que afirma que la institución le brinda condiciones físicas y ambientales adecuadas, en un 56%, lo que debe ser tomado en cuenta, porque los empleados perciben que no están trabajando en condiciones que los motiven a realizar de manera óptima sus actividades laborales rutinarias.

Los enunciados 6 y 7 arrojan la aceptación más baja, con un 30% y 27% respectivamente. En estos enunciados se puede percibir la alta desmotivación que tienen los trabajadores, porque ellos saben que la institución no les brinda la estabilidad laboral que necesitan y tampoco les permite tener un plan de carrera, esto tomando que solo un 22% (ver tabla 5) tiene antigüedades que van desde los 6 años hasta más de 16 años de trabajar bajo la modalidad de contratación del renglón presupuestario 029; por tanto, todo este personal debiese pasar a ser personal permanente (renglón 011) porque después del número de años desempeñados bajo la modalidad de contratación 029, es evidente que sus funciones son parte del que hacer rutinario de

las entidades y no son estudios o trabajos específicos, que deberían ser realizados en el corto plazo, ver el análisis hecho en este capítulo (4.7.6 Distribución por rango de antigüedad de los trabajadores)

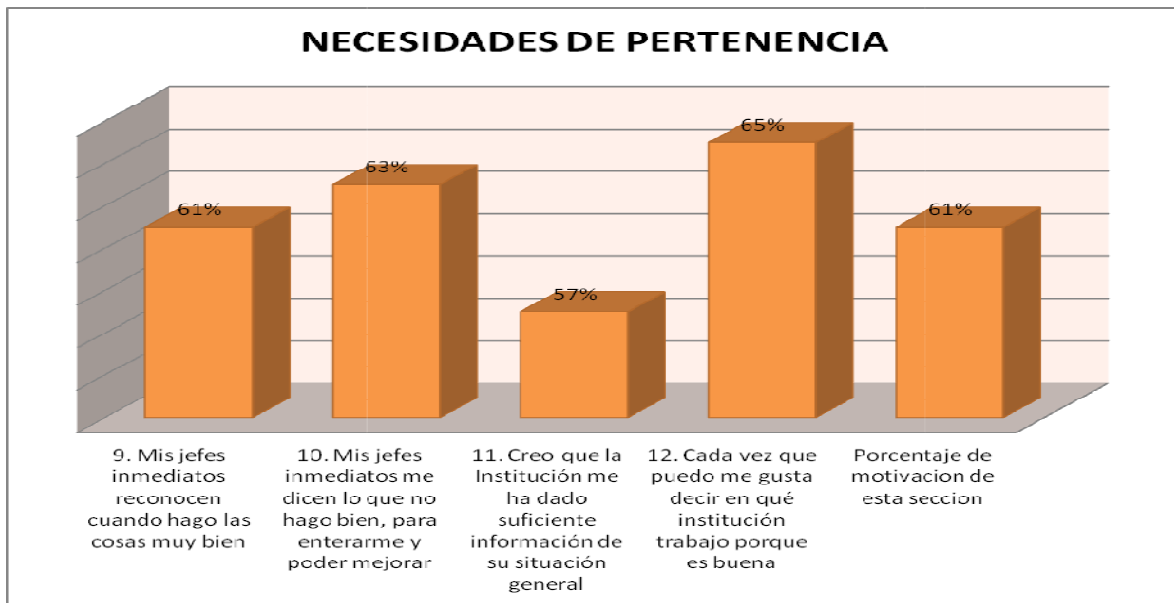
4.8.3 Estimación de la motivación según las necesidades de pertenencia

Tabla 16. Necesidades de pertenencia

Seccion del cuestionario relacionado con la importancia asignada a las necesidades de pertenencia	Total de empleados estudiados: 130				Porcentaje por pregunta	Porcentaje de motivacion de esta seccion
	Ponderacion de las		Calculos estadisticos			
	Minimo	Maximo	Moda	Desviacion Estandar		
9. Mis jefes inmediatos reconocen cuando hago las cosas muy bien	1	5	3	0.94	61%	61%
10. Mis jefes inmediatos me dicen lo que no hago bien, para enterarme y poder mejorar	1	5	3	0.94	63%	
11. Creo que la Institución me ha dado suficiente información de su situación general	1	5	3	0.93	57%	
12. Cada vez que puedo me gusta decir en qué institución trabajo porque es buena	1	5	4	0.98	65%	

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 8. Necesidades de pertenencia



Fuente: Datos propios, Donis (2018).



Los datos que se muestran en la tabla 16 y gráfica 8, resaltan que los trabajadores sienten una aceptable motivación de dar a conocer en cualquier ámbito en la institución que trabajan, porque el enunciado 12, tiene aceptación en un 65%, que es la más alta de la estimación de la motivación según las necesidades de pertenencia.

Sin embargo, en los enunciados 9, 10 y 11 tienen una aceptación del 61%, 63% y 57%, es evidente la similitud que tienen entre ellos e indiscutible que la comunicación y motivación por parte de las altas autoridades, así como de sus jefes inmediatos, no es eficiente del todo, porque no están reconociendo de manera oportuna los aciertos, así como tampoco están haciendo saber las deficiencias que tiene el trabajador para que este se esfuerce en corregirlas, lo cual genera en alguna medida desmotivación.

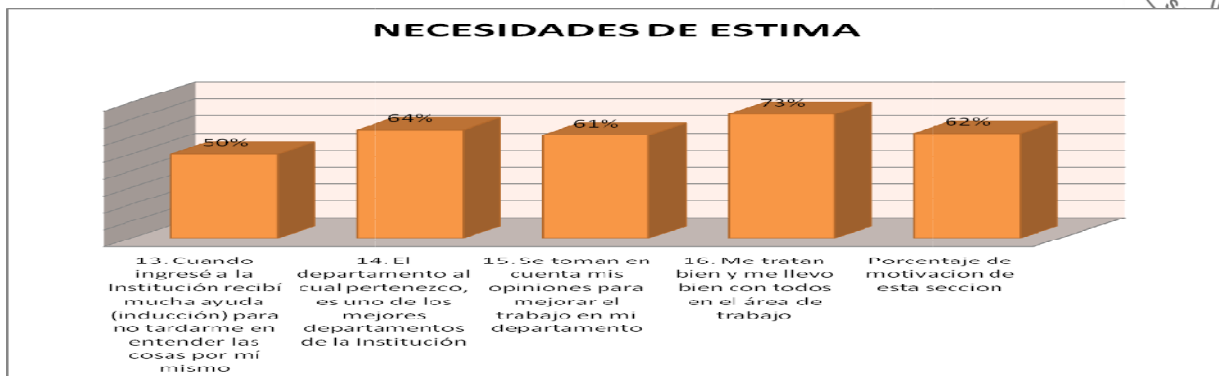
4.8.4 Estimación de la motivación según las necesidades de estima

Tabla 17. Necesidades de estima

Seccion del cuestionario relacionado con la importancia asignada a las necesidades de estima	Total de empleados estudiados: 130				Porcentaje por pregunta	Porcentaje de motivación de esta seccion
	Ponderacion de las		Calculos estadisticos			
	Minimo	Maximo	Moda	Desviacion Estandar		
13. Cuando ingresé a la Institución recibí mucha ayuda (inducción) para no tardarme en entender las cosas por mí mismo	1	5	2	1.02	50%	62%
14. El departamento al cual pertenezco, es uno de los mejores departamentos de la Institución	1	5	3	0.90	64%	
15. Se toman en cuenta mis opiniones para mejorar el trabajo en mi departamento	1	5	3	0.92	61%	
16. Me tratan bien y me llevo bien con todos en el área de trabajo	1	5	4	0.79	73%	

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 9. Necesidades de estima



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Los datos que se muestran en la tabla 17 y gráfica 9, resaltan que los trabajadores aceptan en un 50%, que cuando llegaron a su empleo actual recibieron ayuda para conocer su trabajo, es de hacer la observación que de los cuatro enunciados, este (enunciado 13) es el que más baja aceptación tuvo.

Al preguntar sobre si consideraban si sus opiniones eran tomadas en cuenta para la mejora de su departamento, en el enunciado 15, este tuvo una aceptación de un 61%, lo cual muestra que las autoridades y jefes inmediatos están tomando en cuenta en bajo nivel las sugerencias de los empleados; el enunciado 14 mostró un 64% de aceptación, al preguntarse al empleado si afirmaba que su departamento era el mejor, esta afirmación fue el segundo que más peso tuvo.

Los empleados consideran llevarse bien, enunciado 16 (aceptación del 73%), con su grupo de trabajo, lo que lógicamente es de beneficio para el empleado, además que está motivado al tener una buena relación con sus compañeros y pares de trabajo, este enunciado fue el que mayor aceptación mostró.

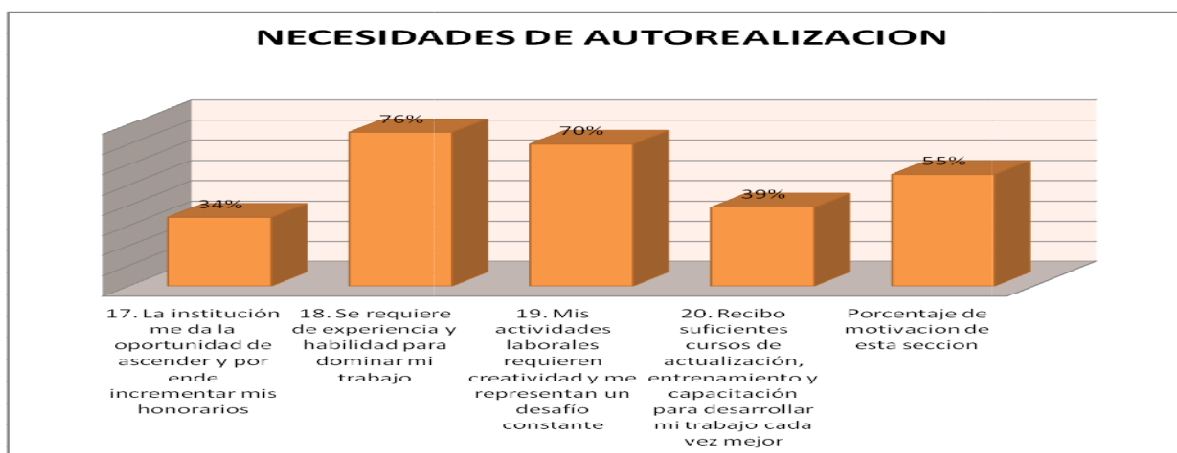
4.8.5 Estimación de la motivación según las necesidades de autorrealización

Tabla 18. Necesidades de autorrealización

Seccion del cuestionario relacionado con la importancia asignada a las necesidades autorrealizacion	Total de empleados estudiados: 130				Porcentaje por pregunta	Porcentaje de motivacion de esta seccion
	Ponderación de las respuestas		Calculos estadisticos			
	Minimo	Maximo	Moda	Desviacion Estandar		
17. La institución me da la oportunidad de ascender y por ende incrementar mis honorarios	1	5	2	0.58	34%	55%
18. Se requiere de experiencia y habilidad para dominar mi trabajo	1	5	4	0.58	76%	
19. Mis actividades laborales requieren creatividad y me representan un desafío constante	1	5	4	0.67	70%	
20. Recibo suficientes cursos de actualización, entrenamiento y capacitación para desarrollar mi trabajo cada vez mejor	1	5	2	0.85	39%	

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 10. Necesidades de autorrealización



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Los datos plasmados en la tabla 18 y gráfica 10 expresan que los empleados consideraron en el enunciado 18, que las labores que desarrollan en su rutina de trabajo, requiere experiencia y habilidad, siendo este el enunciado que mayor aceptación tuvo, con un 76%. Los empleados aceptan en un 70% la afirmación del enunciado 19, y dicen que sus actividades requieren creatividad y que les representan desafío al momento de desarrollarlas.



También, se ve en los valores de la tabla 18 que los empleados aceptaron en un 34% el que la institución les da la oportunidad de ascender y de incrementar sus ingresos (enunciado 17), esta respuesta se apoya de alguna manera en el resultado de aceptación del enunciado 7, en el que se tuvo 27% de aceptación (ver análisis en el numeral 4.7.2 Estimación de la motivación según las necesidades de seguridad, del presente capítulo).

Una de las afirmaciones más bajas en aceptación tuvo fue la del enunciado 20, con un 39%, en el cual los empleados manifestaron que no han recibido todo el entrenamiento y capacitación que necesitan para mejorar su trabajo, dicha situación no propicia la autorrealización del empleado dentro de la institución, lo cual redundaba en una desmotivación constante y progresiva.

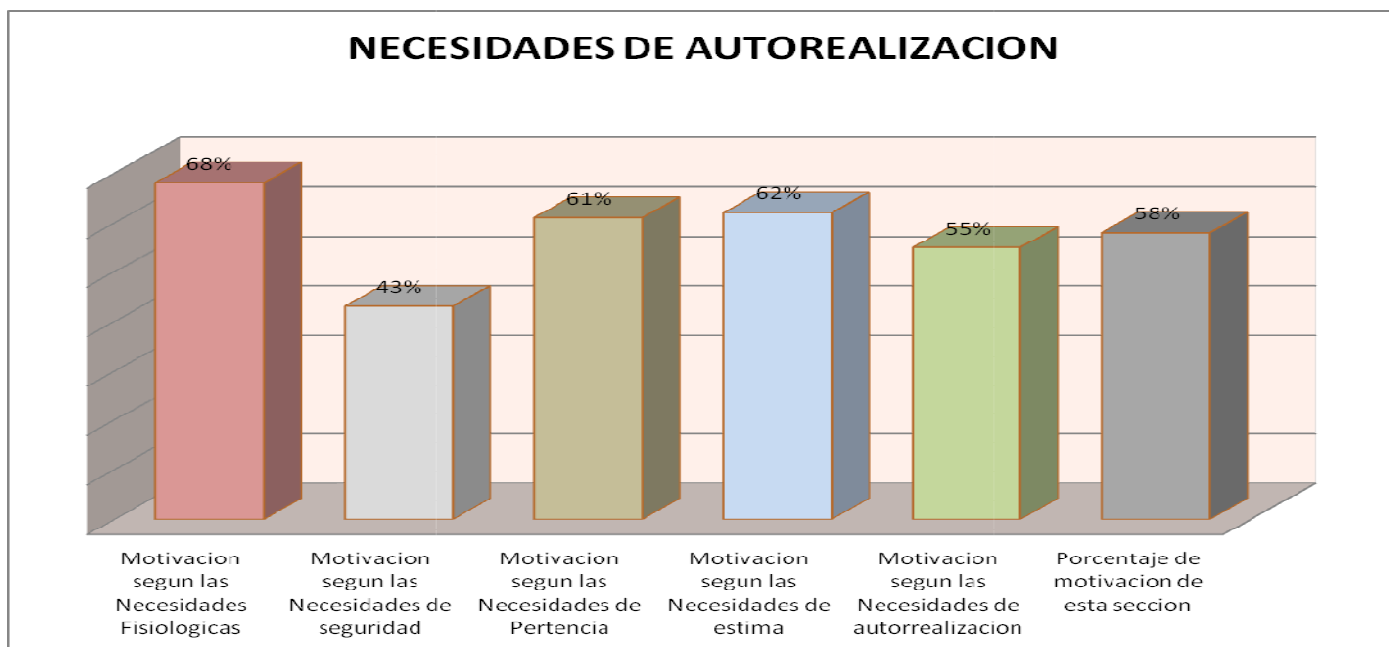
4.8.6 Medición de la motivación según las necesidades de la población objetivo

Tabla 19. Motivación según las necesidades de la población objetivo

Total de empleados estudiados: 130			
	Sección del cuestionario relacionado con la importancia determinada en la Estimación de la motivación en los distintos niveles de la Teoría de motivación según Maslow	Porcentaje por nivel	Porcentaje de motivación total
1	Motivación según las Necesidades Fisiológicas	68%	58%
2	Motivación según las Necesidades de seguridad	43%	
3	Motivación según las Necesidades de Pertenencia	61%	
4	Motivación según las Necesidades de estima	62%	
5	Motivación según las Necesidades de autorrealización	55%	

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 11. Distribución de la motivación según las necesidades de la población objetivo



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Después de analizar cada una de las áreas que abarca la teoría de la jerarquía de las necesidades de Máslow, se puede observar en la gráfica 11 que la motivación según las necesidades de seguridad, son las más bajas, están con un 43%, esto es muestra de que el trabajador no percibe seguridad, ni estabilidad laboral en la forma en que está contratado actualmente, (ver resultado de los enunciados 6 y 7, de este capítulo) así como tampoco siente que la institución le esté dando las condiciones de infraestructura adecuadas, para el desarrollo de sus actividades.

La motivación en los niveles de pertenencia y autorrealización tienen un 61% y 55%, lo que nos indica que los trabajadores poseen baja autoestima en estos niveles y demuestran desmotivación, y su nivel de identificación con la institución es baja, y en la misma medida se sienten autorrealizados en la institución.

Los niveles que mejor se encuentran los trabajadores, es el área de necesidades fisiológicas y en las necesidades de estimación, con un 68% y 62% respectivamente.



En el área de la necesidades de fisiológicas, se percibe que los empleados están logrando en buena medida cubrir sus necesidades básicas, con los ingresos que reciben en la institución en la que laboran; esto no es de causar sorpresa, porque los honorarios mensuales que se reciben los trabajadores en el renglón presupuestario 029, son más altos que los salarios que reciben sus compañeros que están contratados en los renglones 011, 021 y 022, aunque como ya se mencionó anteriormente, esto en algunos casos es solo un espejismo. Con la situación anterior, el trabajador que presta sus servicios en el renglón presupuestario 029, está satisfecho.

Según los resultados de la tabla 22, la estimación de la motivación con base en la teoría de las necesidades, después de haber promediado los cinco niveles, indica que el “índice de motivación laboral” tiene un resultado global de un 58%, con esto se percibe que el empleado no está motivado de manera integral, aunque su desmotivación no muestra una baja importante, y como se observa en la Tabla 14, el nivel de necesidades fisiológicas y de las necesidades de estima, con un 68% y 62%, son los más altos y los que al final elevan el índice (58%), de no ser así, este sería aún más bajo.

4.9 Resultados de información general

En la tercera parte del instrumento de investigación de campo, se realizaron cuatro cuestionamientos que sirvieron de complemento para la comprobación de las hipótesis propuestas, en la que demuestra el uso inadecuado que el Estado hace actualmente del renglón presupuestario 029 y de manera más palpable el impacto negativo que causa en la motivación este tipo de contratación.

Para esta parte del cuestionario, como ya se indicó se realizaron cuatro preguntas, la pregunta No. 21 es abierta; la pregunta No. 22 es del tipo dicotómica, porque le plantea al encuestado respuesta entre SI o NO; la pregunta No. 23 es de múltiple selección, dando al encuestado que profundice más en su respuesta, que se le



plantea un porqué; y por último la pregunta No. 24 es también del tipo dicotómica, porque le plantea al encuestado dos posibles respuesta (no ambas), respuesta entre negativamente o positivamente, al igual que la pregunta No. 23, solicita del encuestado el que amplió su respuesta y se le plantea un porqué, en el cual se buscó que el encuestado plasmara de manera objetiva y con sinceridad su respuesta.

4.9.1 Razones de aceptación trabajar en el renglón presupuestario 029

Pregunta No. 21 del cuestionario:

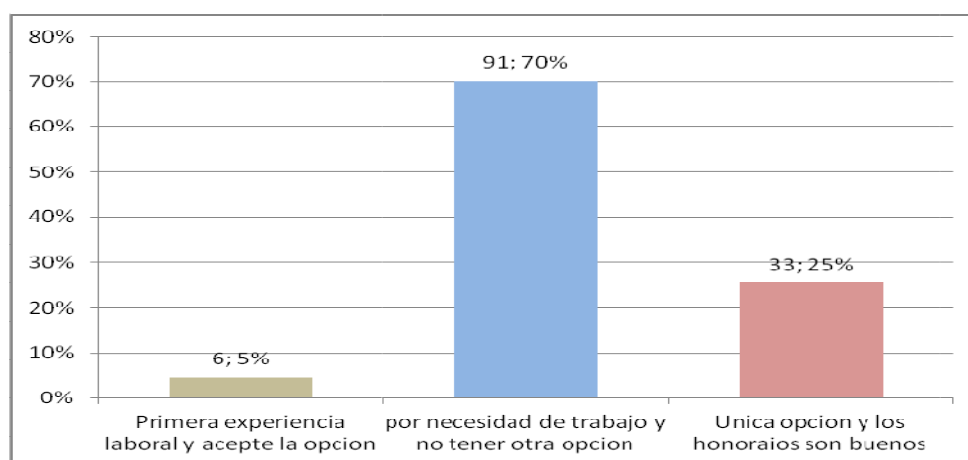
Describa brevemente las razones por las que aceptó trabajar en el renglón presupuestario 029 (otras remuneraciones de personal temporal)

Tabla 20. Razones de aceptación del contrato 029

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Primera experiencia laboral y acepte la opcion	6	5%
por necesidad de trabajo y no tener otra opcion	91	70%
Unica opcion y los honoraios son buenos	33	25%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 12. Distribución de las razones de aceptación del contrato 029



Fuente: Datos propios, Donis (2018).



La pregunta 20 pretendía que el trabajador libremente dijera las razones por las cuales había aceptado trabajar bajo ese tipo de contratación, sin colocar opciones de respuesta para no influenciar la misma, del grupo de la muestra seleccionada, 130 personas, se recibieron diversas respuestas, pero al analizarlas las mismas iban en tres respuestas recurrentes: como se puede observar en la tabla 20 y la gráfica 12, 91 trabajadores (70%) dijeron que fue la única opción que les dieron para laborar, además de la necesidad que poseían de conseguir un trabajo, y la segunda respuesta de mayor peso fue en la que indicaron que fue la única opción que les ofrecieron y además de sentir que los salarios son buenos; y la tercera respuesta recurrente que se tuvo fue en la que indicaron que para ellos era su primera experiencia laboral, con la atenuante de haber sido la única opción de contratación que les brindaron, estas respuestas fueron cinco, representando un 5%.

4.9.2 Personal 011 que realiza mismas funciones que los contratados en el renglón presupuestario 029

Pregunta No. 22 del cuestionario:

Tiene compañeros de trabajo, que estén contratados en el renglón 011, que realicen funciones iguales o parecidas a las que usted desempeña.

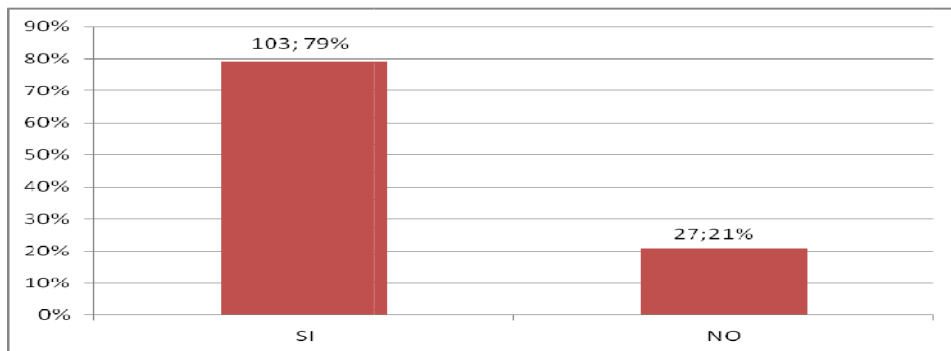
SI () NO ()

Tabla 21. Frecuencia de compañeros que realizan actividades iguales o parecidas

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	103	79%
NO	27	21%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 13. Distribución compañeros que realizan actividades iguales o parecidas



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

El propósito de hacer este cuestionamiento (pregunta 22), fue indagar si había personal permanente (renglón 011) que hiciera las mismas funciones o parecidas, a las que realiza el personal contratado en el renglón presupuestario 029; y como se puede constatar en la gráfica 13, 103 trabajadores (79%) contestaron afirmativamente y solo 27 (21%) contestaron que no, que nadie más realiza actividades iguales o parecidas a las que él realiza.

Se puede evidenciar, una vez más, con esta frecuencia de respuestas, que el Estado de Guatemala está incumpliendo con lo estipulado en el numeral 9, de la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), que literalmente dice:

9. La contratación de servicios técnicos y profesionales con cargo al renglón presupuestario referido, solamente se autorizará cuando tales servicios no pueden ser desempeñados por empleados regulares y siempre que pueda determinarse su costo total, el plazo y el producto final y que la actividad a realizarse no tenga carácter de permanente, a criterio de la autoridad contratante.

4.9.3 Frecuencia de cambio de estatus laboral

Pregunta No. 23 del cuestionario:

Si tuviese la oportunidad de cambiar de estatus de contratación laboral, indique en donde lo aceptaría.

() No me interesa cambiar () Iniciativa privada () Institución Gubernamental Renglón 011

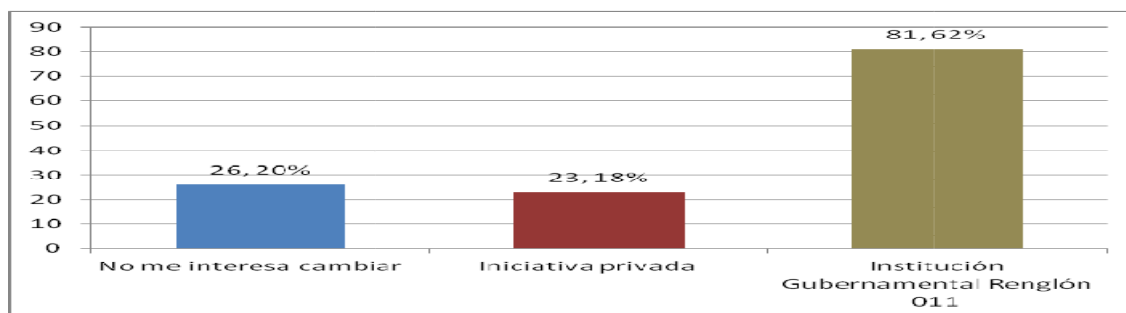
¿Por qué?

Tabla 22. Lugar donde aceptaría un cambio laboral

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
No me interesa cambiar	26	20%
Iniciativa privada	23	18%
Institución Gubernamental Renglón 011	81	62%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 14. Distribución del lugar donde aceptaría un cambio laboral



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Según los resultados de la pregunta 23, plasmados en la en la tabla 25 y gráfica 14, se puede observar que los empleados en un 62% les gustaría cambiarse a alguna Institución Gubernamental en el renglón 011 y a un 18% les gustaría trabajar en la



iniciativa privada y el 20% no les interesa un cambio, las que suman 104 personas de la muestra seleccionada y representan el 80% de intención de cambio de su estatus actual de trabajo. El 20% del personal, 24 personas, dijeron que a pesar de la inestabilidad que tiene el renglón presupuestario 029, a ellos nos les interesa el cambio.

En la tabla 25 se describen las razones que dieron los 26 trabajadores, que marcaron la opción “No me interesa cambiar“, la pregunta fue de opción múltiple, y dando un espacio en el cuestionario para que describiera la razón de haber escogido la opción marcada previamente y que el trabajador pudiese manifestar sus razones libremente, sin sesgar su respuesta.

Tabla 23. No me interesa cambiar

LAS RAZONES MAS RECURRENTEES FUERON

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Adquiere experiencia	1	4%
Es un trabajo temporal	2	8%
Jubilado	10	38%
Muy bajos los salarios en otro renglon	4	15%
Para abrirse nuevos espacios de desarrollo profesional	3	12%
Por libertad de trabajo y horario	3	12%
Esta bien en ese tipo de contratacion	3	12%
	26	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Por los datos que se pueden observar en la Tabla 23, que 10 personas la razón que mayor porcentaje presentaron por la cual no les interesa cambiar de tipo de contratación es porque son personas jubiladas, 10 personas, lo cual resulta lógico y conveniente para ellos porque tiene un ingreso durante el tiempo en que estén contratados sin interrumpir su jubilación; además son personas con experiencia en el sector público. La segunda respuesta con mayor frecuencia, cuatro personas (15%) dijeron haber aceptado el trabajo porque en otro tipo de contratación el salario era menor, percibiendo así que en la contratación en el renglón presupuestario 029 tenían mejor ingresos.



En la tabla 24 se describen las razones que dieron los 23 trabajadores, que marcaron la opción “Iniciativa Privada”.

Tabla 24. Iniciativa privada

LAS RAZONES MAS RECURRENTES FUERON

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Para abrirse nuevos espacios de desarrollo profesional	5	22%
Estabilidad Laboral Prestaciones de ley	9	39%
Estabilidad laboral y carrera laboral	9	39%
	23	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Por los datos que se pueden observar en la Tabla 24, las respuestas con mayor frecuencia fueron “estabilidad laboral y prestaciones de ley” y “estabilidad laboral y carrera laboral”, estas respuestas se separaron por que los encuestados plasmaron su deseo de tener estabilidad laboral y agregaron prestaciones de ley y otro grupo plasmó Estabilidad Laboral y carrera laboral, respuestas que demuestran un mismo deseo, el tener estabilidad laboral, respuestas que sumadas dan 18 respuestas, teniendo un peso porcentual del 78% un número de 23.

En la tabla 25 se describen las razones que dieron los 81 trabajadores (ver tabla 25), que marcaron la opción “Institución Gubernamental Renglón 011”.

Tabla 25. Institución gubernamental renglón 011

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Estabilidad Laboral, tener Prestaciones de ley y contar con jubilación	68	84%
Estabilidad Laboral y tener Carrera laboral	13	16%
	81	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).



Por los datos que se pueden observar en la Tabla 25, las respuestas en su totalidad manifestaron el deseo de tener estabilidad laboral al estar en el renglón 011, lo que más motivaría a cambiarse a este tipo de contratación, y de estas 68 personas manifestaron que además de la estabilidad, el tener prestaciones de ley y contar con jubilación es parte del deseo tener la oportunidad de ingresar como trabajador permanente del Estado (renglón 011) y 13 personas agregan el poder contar con carrera laboral.

Las respuestas anteriores evidencian el deseo de contar con seguridad laboral, prestaciones y jubilación, con esto se puede determinar que los empleados buscan un trabajo que les permita gozar de las garantías laborales de ley, que tiene sus compañeros (en renglón 011), así como también trabajadores de la iniciativa privada; pero a dichas garantías no tienen derecho, que según lo estipulado en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), en el numeral 1. El que literalmente dice:

Las personas contratadas con cargo al renglón presupuestario mencionado, no tienen el carácter de "servidores públicos" de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 4o. de Ley de Servicio Civil, por lo que debe quedar claramente estipulado en el contrato respectivo que dichas personas no tienen derecho a ninguna de las prestaciones de carácter laboral que la Ley otorga a los servidores públicos, tales como: la indemnización, vacaciones, aguinaldo, bonificaciones, pago de tiempo extraordinario, licencias, permisos, etc.; además, no se les hará ningún descuento para el Fondo de las Clases Pasivas Civiles del Estado, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ni el descuento, a que se refiere el Decreto Número 81-70 del Congreso de la República, exceptuándose las retenciones ordenadas por los tribunales de justicia, no estando en consecuencia amparadas por ninguna de las estipulaciones del Código de Trabajo.

No obstante lo anterior, las personas contratadas, además de las retribuciones pactadas por sus servicios, tienen derecho a que se les pague



los gastos en que incurran, cuando por motivo de los servicios prestados, tengan que trasladarse al interior o exterior del país, para lo cual cada dependencia deberá elaborar el procedimiento que corresponda. Esta condición debe quedar establecida en el contrato correspondiente de prestación de servicios.

4.9.4 Frecuencia de cómo afecta al trabajador laborar en el renglón presupuestario 029

Pregunta No. 24 del cuestionario:

Indique como le afecta el estar contratado en el renglón presupuestario 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal) y describa brevemente el ¿Por qué?

() NEGATIVAMENTE

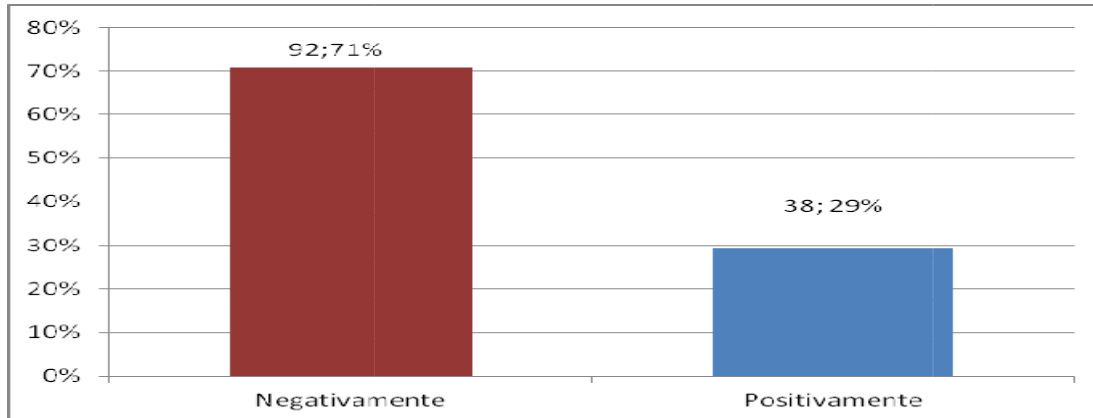
() POSITIVAMENTE

Tabla 26. Frecuencia de cómo afecta al trabajador laborar en el renglón presupuestario 029

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Negativamente	92	71%
Positivamente	38	29%
	130	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

Gráfica 15. Distribución de afectación de la contratación en el renglón presupuestario 029



Fuente: Datos propios, Donis (2018).

En la pregunta 24, además de cuestionar cómo le había afectado al trabajador la contratación bajo el renglón presupuestario 029, se le preguntó por qué este cuestionamiento fue dicotómico, sin opción de respuesta, para que el trabajador respondiera lo que realmente percibe.

Las respuestas a la pregunta 24, Tabla 26 y la Gráfica 15, dan muestra evidente de cómo perciben los empleados el hecho de trabajar en la modalidad de contratación del renglón presupuestario 029 y se tuvo la opinión de 92 empleados, quienes indicaron que les ha afectado negativamente el estar contratados en el Renglón presupuestario 029, con un 71%.



Tabla 27. Frecuencia de razones positivas de la contratación renglón presupuestario 029

LAS RAZONES MÁS RECURRENTES FUERON

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Porque tengo la oportunidad de tener un ingreso	23	61%
Por ser jubilado y tener un ingreso extra	10	26%
Puedo ejercer mi carrera profesional de forma liberal	5	13%
	38	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

En la tabla 27 se pueden observar las razones que más recurrentemente declararon los trabajadores, que les afectan positivamente al estar contratados en el Renglón presupuestario 029, en orden de peso porcentual se tiene la respuesta parafraseada “Porque tengo la oportunidad de tener un ingreso” con 23 respuestas que representan un 61% de las 38 que respondieron que les afecta de manera positiva este tipo de contratación; lo anterior tiene el respaldo del alto porcentaje de desempleo que se ha tenido en Guatemala, y el hecho de tener una fuente ingreso es satisfactorio, aunque posteriormente ven la necesidad de poder contar con un empleo estable y que les brinde prestaciones de ley.

Y la respuesta parafraseada “Por ser jubilado y tener un ingreso extra “ que 10 personas externaron, tiene estrecha relación con lo plasmado la respuesta de la pregunta No. 23 en la que también las personas que están gozando de jubilación, ven de forma positiva el estar contratado en este tipo de renglón, porque el aceptar otro tipo de contratación en el Estado, entiéndase en los renglones 011, 021 o 22, tendrían que suspender la jubilación tanto la ganada en el Estado y la que también tienen por derecho en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social de Guatemala -IGSS-, esta



última en caso de haber contribuido y de cumplir con los requisitos solicitados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

También en la tabla 27, cinco personas indicaron, respuesta parafraseada, que para ellos el “Poder ejercer mi carrera profesional de forma liberal” era algo positivo, esto es porque profesionales específicamente los de la rama de las ciencias jurídicas y sociales, particularmente los abogados y notarios, al estar en relación de dependencia en de los renglones 011, 021 o 22, en jornada completa (ocho horas) no pueden ejercer su profesión de forma liberal.

Tabla 28. Frecuencia de razones negativas de la contratación renglón presupuestario 029

Las razones más recurrentes fueron

RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
No hay incentivos salariales, sin jubilación	8	9%
Sin estabilidad laboral Sin Prestaciones Sin Carrera administrativa	84	91%
	92	100%

Fuente: Datos propios, Donis (2018).

En la tabla 28 se pueden observar las razones que más recurrentemente declararon los trabajadores, que les afectan negativamente al estar contratados en el Renglón presupuestario 029, la razón más frecuente fue la inestabilidad laboral con un 91% (84 trabajadores de 92), le sigue la falta de incentivos laborales y jubilación que no tienen derecho al estar contratados bajo esa modalidad, con un 9%. Lo anterior se ve respaldado con la baja aceptación que tuvieron las respuestas 6 y 7, de la segunda parte del cuestionario, ver el análisis numeral 4.8.2 (estimación de la motivación según



las necesidades de seguridad) de este capítulo, así como también la tabla 15 y la gráfica 7.

Todo lo anterior redundará en demandas laborales contra el Estado, porque como se evidenciara en los siguientes capítulos, los malos procedimientos del Estado tanto en la contratación, asignación de funciones, así como también al momento de rescindir los contratos lo hace de manera incorrecta, muchos de los contratados entablan sendas demandas, las cuales en un alto porcentaje son ganadas por los demandantes, lo cual redundará en un desgaste no solo de recurso humano, al tener que emplear abogados para la defensa de este tipo de situaciones, sino de impacto financiero.

Para continuar analizando y desarrollando el presente trabajo de investigación, en el capítulo siguiente se plantearán algunas razones por las que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de las personas que prestan sus servicios técnicos o profesionales bajo el renglón presupuestario 029.





CAPÍTULO V

Razones por las que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado, por la falta de regulación específica en la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029

En el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala* y en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), todos los Organismos del Estado, sus entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades del país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, las empresas públicas, estatales o municipales, en general, actualmente celebran y rigen sus contrataciones bajo el renglón presupuestario 029.

En las entidades que se mencionaron anteriormente, se celebran contrataciones bajo el renglón presupuestario 029, que como ya se ha manifestado a lo largo de la investigación, son relaciones contractuales que vulneran los derechos de los trabajadores que son contratados a través del renglón de gasto en mención. Teniendo en cuenta que una de las grandes y fundamentales obligaciones del Estado de Guatemala es velar por los derechos de los trabajadores, resulta ilógico y preocupante que este permita que dentro de su mismo sistema de administración del servicio civil, se lleven a cabo simulaciones laborales por medio de contrataciones (de recurso humano) de carácter estrictamente temporal, porque este a sabiendas de las garantías mínimas que otorgan las normas laborales no se proporcionan, sigue practicando dichas contrataciones.

Para entender la realidad y las razones por las que se vulnera la seguridad del personal que presta sus servicios bajo el renglón presupuestario 029, se estarán desarrollando algunos temas de manera breve, que pretende que el lector, tenga la oportunidad de tener un panorama más amplio de la situación de las personas que prestan su fuerza laboral para el Estado.



5.1 Valor de los trabajadores públicos

Son importantes los trabajadores estatales: esta es una aseveración con la cual no muchas personas estarían de acuerdo, porque siempre se ha pensado lo contrario. La mayoría de la población le resta importancia al empleado público, darán argumentos indicando que el burócrata no es de gran utilidad y, posiblemente, no señalen directamente a la persona como tal, sino más bien la función que realiza, señalarán directamente el argumento de que la participación del Estado en los procesos sociales, económicos y productivos es innecesaria, rechazando la función de regulación que ejercen las instituciones públicas sobre el actuar de los sujetos individualmente considerados, en especial podría mencionarse a la clase empresarial, la cual, en nuestro país, está abanderada por el CACIF (El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras). Los representantes del CACIF, de alguna manera, han manifestado que la problemática social, específicamente la relativa a los intereses populares, se debe autorregular, según las reglas y tendencias de mercado y que las soluciones se deberían dar en un clima de consenso y/o diálogo entre los ciudadanos y empresarios (quienes poseen el capital) sin ninguna intervención, en caso extremo, una mínima intervención estatal.

Un gran porcentaje de la población no le otorga valor al trabajo del empleado público, afirman de manera contundente y algunos lo hacen de manera soez y hasta ofensiva, mientras otros lo hacen de una forma más políticamente correcta para resguardar las apariencias y respetando el ambiente democrático que se vive en el país y, ante todo, por respetar los derechos humanos que conllevan hacer este tipo de críticas, especialmente no violentar estos derechos en los trabajadores públicos y así no tener algún tipo de repercusión por alguna demanda de la que pudieran ser objeto. Una de las críticas más frecuentes se refiere a las altas cifras de erogaciones del erario público, por concepto de salarios y prestaciones laborales, y entre las más señaladas se mencionan los beneficios que han obtenido a través de los pactos colectivos de trabajo, para una clase burocrática que para sus detractores no es necesaria y que en caso extremo sería mejor que no existiera y, de este modo, se evitaría este “gasto” y



esta parte del presupuesto se pudiera utilizar en otro tipo de inversión, y que esto se realizara a través del sector privado, y así evitar la contratación de más trabajadores burócratas.

Darían apoyo a una reducción de esa poca productiva clase burocrática, actuando de manera indiferente, ya sea por desconocimiento o no, de las condiciones indignas en que se les contrata o en relación con las situaciones que se dan a conocer en los noticieros, cuando se realizan despidos en masa de mujeres y hombres que han tenido relación laboral con el Estado, puntualmente personas contratadas bajo el renglón presupuestario 029. En estos casos, muchas instituciones alegan que para implementar procesos de “modernización” en las entidades se necesitan realizar este tipo de despidos, todo sea por lograr una mayor eficiencia o simplemente porque lo necesitan como pagos políticos, untema que ya fue abordado en la presente investigación, y que al gobierno de turno le interesa abrir espacios, despidiendo personal, para colocar a las personas que los apoyaron en el proceso de elecciones.

Muy probablemente ese paso se conformará con denuncias firmes en que se señalen casos de corrupción, este tipo de señalamiento tendrá su punto de partida y aseveración en el prejuicio generalizado de que todo empleado o funcionario público es corrupto, hasta que este no demuestre lo contrario, por lo que se condena sin el derecho de legítima defensa. Tendrán su conciencia tranquila no teniendo mayor pesar interno por desnaturalizar uno de los derechos constitucionales y fundamentales como es la presunción de inocencia, porque están auto convencidos de que, en términos generales, la administración pública no solo es a todas luces ineficiente, sino que, sin dudar, es totalmente corrupta, situación que se ha visto aún más señalada y evidenciada desde los acontecimientos del año 2015, desde el gobierno del Partido Patriota, hasta la presente fecha.

De tal manera que, los que reaccionan incrédulos ante la aseveración planteada al inicio de este título, el valor o la importancia de los trabajadores estatales, darán por conclusión que es natural la percepción de que el trabajador público, es un trabajador



de segunda clase, que son fácilmente sustituible por la supuesta ineficiencia que se les señala y su propuesta a corto plazo es la privatización de los servicios públicos, sin dar a conocer, a propósito, que el costo de la privatización recaerá en la población de clase media y baja, que seguramente será la población más vulnerable, la que más sufrirá.

Los que piensan de esta forma, responden a un proyecto ideológico que tuvo en consideración, de manera bastante equivocada, el privatizar lo público en la sociedad. Esta corriente de pensamiento que promueve la privatización de la vida social, y que condenó a estar en un rincón de la sociedad a los empleados y funcionarios públicos, por el solo hecho de serlo, sin recordar que también son seres humanos y que cumplen funciones rutinarias que mantienen el equilibrio organizacional de las entidades.

En el funcionario y empleado público se ven materializadas, de alguna forma, las múltiples funciones que realiza el Estado. Son, por decirlo de alguna manera, la parte tangible, son la personalidad y el rostro de la cosa pública. Situación que es evidente en las entidades de gobierno, cuando estos tratan de manera cortés y eficiente al ciudadano, este se muestra agradecido con una persona en particular; y la misma situación se da cuando el ciudadano recibe un mal servicio, porque culpablemente a la persona que lo atendió. De este modo, podemos decir que el empleado o funcionario público es la representación de un buen o mal servicio que el Estado brinda a la población en general.

Suponiendo la implementación del modelo de privatización de la cosa pública, en este caso el trabajador estatal es el parte más sensible, porque en ellos recaen los principales señalamientos de corrupción que se le critican al Estado, que principalmente el prescindir de ellos sería el principal objetivo de privatizar lo público.

A raíz de esto, al trabajador estatal se le cataloga como una persona sin credibilidad, ignorante, que no busca destacar en su área laboral, a quienes constantemente se les compara con los trabajadores del sector privado, que se les acredita honradez y eficiencia; el trabajador estatal posiblemente no sea el culpable



real de estos calificativos que se les imputan, pero ellos son los que deben responder los señalamientos y reclamos que la ciudadanía les hace directamente a ellos, ciudadanía que espera mejores servicios por parte del Estado. Pero estos señalamientos los acentúan más y de manera conveniente, quienes desean privatizar la cosa pública y esconder el verdadero valor del trabajo del empleado público.

Ya sea por mérito propio o por falsos señalamientos, la mala imagen que tenga el empleado público, como por ejemplo los médicos, maestros, soldados, empleados administrativos de las entidades públicas, es la que le da justificación al sector privado para buscar que se privaticen los servicios de salud, educación y seguridad, siendo estos servicios los más sensibles por parte de la población en general. Se magnifica la supuesta eficiencia del trabajador del sector privado y se señala, de manera tajante, al empleado público, con el propósito de privatizar y lucrar con funciones y garantías constitucionales que netamente son responsabilidad del Estado de Guatemala y sin un fin de lucro.

Los errores y ciertas falencias del empleado público que se han dado a la tarea de sobredimensionar algunos sectores de poder económico del país, y con esto poder marginarlo, es uno de los grandes intereses del sector privado, porque desean imponer su interés (privado) sobre el público, violentando uno de los derechos constitucionales, plasmado en el Artículo 1o. de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual literalmente dice:

“Artículo 1º. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

Pero, no respetando lo anterior, uno de sus principales fines es minimizar al Estado y a sus empleados, señalando ineficiencia del empleado público y la falta de capacidad de las autoridades para administrarlo, este argumento es el que utilizan para afirmar que la función pública debería de ser reducida y limitada.



5.1.1 Interés de la privatización de la cosa pública

Es necesario explicar la razón del porqué se les ha dado tan mala imagen, tanto a los empleados estatales como al Estado mismo. Es necesario hacer reflexionar a los que señalan la poca importancia de los empleados públicos y dar argumentos a favor de estos. Porque es constante escuchar expresiones peyorativas del empleado público con calificativos tales como: corruptos, innecesarios, ineficientes, abusivos, entre otros calificativos, tales afirmaciones dan pie a respaldar las supuestas bondades de privatizar los principales servicios estatales, esto, no es una mera casualidad, ni muchos menos una simple crítica social. Lo anterior, es base para sostener el discurso que da respaldo a que es necesario implementar el modelo de privatización del Estado de Guatemala, para que esto de un comienzo a un Estado moderno que respalde a nuestra insipiente democracia, obviamente desde el punto de vista de intereses de grupos que manejan y que son dueños de los medios de producción.

En nuestro país, en la última década del siglo XX, de manera puntual, en el gobierno del Sr. Álvaro Arzú Irigoyen (1996 – 2000) hasta la primera década del presente siglo, tuvo un auge importante la idea de privatizar algunos servicios que presta el Estado, lo cual era necesario para lograr la modernización estatal, lo cual no solo apoyaría en elevar la eficiencia, sino para dar soporte a nuestra joven era democrática. Lo anterior, planteaba el reto de desestatizar a la sociedad guatemalteca, es decir, menos injerencia del Estado y apertura al mercado. Principalmente en el gobierno del Sr. Arzú Irigoyen (1996 – 2000) se empezó a dar de manera importante esta reducción, impactando su participación en las actividades de producción de bienes y servicios, en ese tiempo se privatizó empresas públicas tales como la que administraba la distribución de energía eléctrica, ferrocarriles y la de telefonía, lo que dio pie al inicio de la desregulación, expresión que a continuación se explicara.

Cuando se habla de regulación estatal, este consiste en que tanto las actividades productivas como públicas que se dan en una sociedad, se deben de organizar y ejecutar según lo establecido en la legislación del país, que en el caso de



Guatemala, todo nuestro ordenamiento legal está orientado a la realización del bien común, por medio de la utilización correcta de la leyes. Caso contrario la desregulación, en este proceso se daría pie, a que el funcionamiento del Estado ya no se centre en hacer cumplir la legislación y las garantías que estas brindan en las que se privilegia el bien común, sino que se dé prioridad a la iniciativa privada y sus capitales en deterioro de los intereses de la mayoría. (Argueta, 2013)

Por lo anteriormente descrito, vemos que privatizar la cosa pública, se podrá realizar ejecutando una desregularización y si esto no fuera posible, entonces, converge en el mismo punto, el que el Estado no posea capacidad de regular su mismo accionar, lo que repercutirá en la corrupción de la función pública, esto se verá reflejado en el actuar de los funcionarios o empleados públicos, quienes realizarán acciones contrarias a su función, sino que buscarán beneficios propios o de terceros. Se podría decir que desregularizar sin un fin claro, podría acrecentar aún más la corrupción en el país.

Esa pérdida de capacidad del Estado para ejercer su mandato legal y dejar de regular los actos de las personas que viven en sociedad, se produce frente a las actividades productivas y públicas. Para imaginar la dimensión basta con mencionar cómo se organiza la vida económica de la sociedad bajo este tipo de modelo. La producción de bienes de consumo, como los alimentos, se realiza sin mayor control sanitario, no hay control de pago de impuestos, de pago de prestaciones laborales, de respeto al medio ambiente (que va desde proteger bosques, recursos naturales, ríos, lagos, evitar el ruido excesivo, la contaminación del aire, etc.), la importación de materias primas o insumos para esa actividad se realiza, probablemente, apoyándose en el contrabando, el transporte de las mercancías se tiene que hacer bajo altos niveles de inseguridad pública, es posible existan extorciones, la mano de obra puede que sea de bajo nivel de productividad por falta de capacitación y educación, al igual que la salud precaria de los trabajadores, etc. Todo este desorden social deriva de una incapacidad estatal para regular, por medio de las normas, las actividades individuales de producción y sin lugar a dudas se favorecen intereses sectoriales elitistas que



resultan beneficiados económicamente por la desregulación y corrupción derivada del propio modelo de Estado, y es a los trabajadores del Estado a los que les corresponde como se dice popularmente, “poner la cara” de toda esta incapacidad de regulación. (Argueta, 2013)

Al sugerir que el desregularizar o la corrupción, son variables creadoras de desestatización de la sociedad, entonces se podría decir y afirmar que la posición del empleado público es estar replegado y en un rincón de la clasificación social. En conjunto con el Estado que perdió campo de acción, concediendo su predominio a la iniciativa privada, por ejemplo las empresas transnacionales, así también el empleado público ha perdido presencia y buen nombre ante los ojos de la sociedad. Ya no se le reconoce como un servidor que con su trabajo diario, contribuye con el desarrollo social y coadyuva el alcance del bien común para la sociedad en general.

Sera menos lo que se reconozca la función del empleado público, al momento de que practicas mercantilistas entren a posicionarse de la función pública como tal. Los convenios de ciertos grupos de elite que se diseñan y ejecutan desde el mismo gobierno, al momento que este no posee, y tampoco la busca, la capacidad de regularizar el interés privado frente al interés común, poniéndolo desde la perspectiva del costo/beneficio, propio de la esencia empresarial, entonces estos mismo propician el señalado y mal visto clientelismo al que está sometido el Estado. La esencia del gobierno ya no es una función de servicio, sino más bien como empresa donde el ciudadano es el cliente y el alto funcionario público como un gerente.

Esta sería la lógica del negocio, para dar un ejemplo que ha dividido a la sociedad guatemalteca, como lo ha sido el otorgar licencias de exploración y explotación minera, así también otro ejemplo, diseñar “zonas libres” para la inversión extranjera, y desafortunadamente para Guatemala, esto se ha sido el único desarrollo macroeconómico, que han sido metas de gobierno, pero diseñadas bajo principios de productividad y competitividad empresarial.



Lo anteriormente descrito, al llevarlo al nivel microeconómico, se ven plasmados actos de corrupción intolerables y se puede evidenciar que muchos resuelven sus problemas u obligaciones con el gobierno por medio de “amistades”, las cuales ponen precio a su intervención.

Al implementar este modelo al gobierno, se le determina un rol secundario en la función de regularizar las actividades sociales de la producción y de las funciones públicas. Estas se dejan en manos de la iniciativa privada. Al considerar y poner la margen al gobierno, en esa misma medida, también se marginará a los empleados estatales.

El papel de relevancia de los empleados y funcionarios públicos permanece, a pesar de ciertas políticas impuestas que han “modernizado” el Estado, como ya se mencionó, desde mediados de los años de la década de los noventa, estas han acentuado la privatización de la función estatal, señalando reducidos límites en la participación social y económica del Estado y también haciendo denuncias del gasto público en los sueldos de trabajadores estatales como demasiado altos, por lo tanto el reducir el Estado se hace algo necesario. De lo anterior, deviene el tratar de anular al empleado público y relegarlo en su importancia en la sociedad.

5.1.2 Representación del Estado y de los empleados y funcionarios públicos

A pesar de las acciones por desacreditar toda función pública comparada a lo privado, como ya se mencionó anteriormente, el Estado como tal sigue existiendo y la administración pública continua siendo un referente político e institucional primordial para la vida de la sociedad y la influencia de la estrategia de crecimiento social y económico. Esa presencia concreta y real de administración de la cosa pública, tanto centralizada, descentralizada, autónoma y semiautónoma, por más mermada que se encuentre, esta sigue dando empleo a miles de guatemaltecos.



El trabajador estatal concretiza la presencia del Estado en un territorio Guatemala, con su esfuerzo, marchan diariamente hospitales, puentes, municipalidades, escuelas e institutos, tanto a nivel primaria, secundario y diversificado, Universidad de San Carlos; se realiza obra gris, carreteras, puentes, centros comunitarios; se presta el mantenimiento de la red vial del país; se realiza el cobro y la administración de los impuestos (SAT) y finanzas (Ministerio de Finanzas Públicas), se proyecta la economía nacional, el crédito y la política monetaria (Banco de Guatemala); se realizan el ornato de las ciudades, se abastece de agua potable, se genera y regulariza la energía eléctrica, se llevan los controles y funcionamiento de fronteras y aeropuertos; se da seguridad a la ciudadanía (policía nacional civil) se persigue el crimen (Ministerio Público), se imparte justicia (organismo judicial). Todo lo anterior se realiza por medio del trabajo de los empleados y funcionarios públicos.

Según Argueta (2013), la importancia de los trabajadores del Estado radica en la relevancia que tiene el cambio de modelo de Estado. El evidente fracaso de las políticas neoliberales en relación con la desestatización de la sociedad marca el rumbo de reestatizar la sociedad bajo nuevos valores que debería comprender:

- a) Prevalencia del interés general y la provisión de bienes públicos.
- b) Visión estratégica concertada.
- c) Política como forma de privilegiar los dos valores anteriores. En este sentido propone una nueva arquitectura de la relación entre Estado y sociedad, en la cual se le permita al primero ser el conductor de la estrategia de desarrollo económico y social del país.

Para Argueta (2013), la idea neoliberal de concebir el Estado, y junto con esta modalidad de administración pública que lo hace funcionar, solo ha producido mayor desigualdad económica y social. Produjo una terrible crisis global con un enorme costo social. Con esta idea se facilitó y privilegio la “búsqueda a ultranza de la ganancia individual” deteriorando las condiciones materiales y sociales de la vida de la



colectividad. Situación que se produce por el poder que ejercen las élites sobre los derechos de las personas y bienes públicos.

Así, en respuesta a la crisis, el consenso mundial ha sido un ajuste de enfoque a la idea del modelo de relación entre Estado y sociedad. Sin cambiar la esencia del sistema dominante se ha llegado a aceptar que el Estado, en lugar de ser anulado, debe fortalecerse y es imperioso mejorar la capacidad de intervención reguladora estatal en la sociedad (Argueta, 2013).

Aunque la posibilidad de esta propuesta implica la necesaria resolución del problema político que implica la construcción del consenso social, colectivo y mayoritario sobre la decisión de hacer prevalecer el interés público sobre el privado, es urgente que el Estado sea dotado de las herramientas necesarias para retomar su papel en función del bien común y la consecución de la justicia social superando los obstáculos que producen los intereses políticos de turno que mantienen modelos de gobierno con profundos déficit democráticos. (Argueta, 2013)

Los empleados y funcionarios públicos, representan la más importante herramienta estratégica, para que se logre un cambio importante en el enfoque en el modelo de Estado. Son estos trabajadores los que integran la parte humana, en lo que respecta a la presencia del Estado. En esto radica su principal preeminencia estratégica

La Organización Internacional del Trabajo –OIT- ha manifestado que el sector público es clave para impulsar una estrategia de desarrollo sostenible y para superar la situación de pobreza de muchos países. Ese sector funciona por medio de los empleados públicos y éstos por medio de sus organizaciones laborales constituyen un factor clave para la estrategia de diálogo social que permita la gestión, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que realicen la finalidad del Estado. (Argueta, 2013)



Los trabajadores estatales tienen tanta relevancia como lo es la representación del Estado en una sociedad. En esto radica su importancia tanto cualitativa como de la calidad de su trabajo, la cual va a estar directamente determinada por el ambiente y condiciones de trabajo que provea el Estado como su empleador directo. En este orden de ideas, la forma en que se organiza el trabajo en el sector público, va estrechamente relacionado con la forma de gestión que tenga el gobierno de turno. No sería posible considerar viables las recomendaciones y consensos regionales en relación con esa nueva arquitectura estatal en el contexto presente si al mismo tiempo se mantiene una estrategia laboral violenta, excluyente, autoritaria y desinstitucionalizada –informal– para organizar el trabajo de los empleados públicos. (Argueta, 2013)

La conflictividad laboral con los trabajadores estatales de Guatemala, representan un índice de modelos del servicio civil históricamente atrasados, en comparación con muchos de los países de Latinoamérica. En tanto, que muchos de los países apoyan y dan pie a una estrategia democrática y de fortalecimiento institucional, que respete los derechos laborales de los empleados y trabajadores públicos, los cuales se ven plasmados en respetar la libre organización de sindicatos y las negociaciones colectivas que se ven materializadas en los pactos colectivos y de condiciones de trabajo, que privilegian el establecer políticas de salarios dignos, propuestas de jornadas de trabajo que se ajusten a un eficaz servicio público moderno, dar acceso a que tenga la oportunidad del ingreso al seguro social para el trabajador y su círculo familiar, y sobre todo privilegiar que la comunicación social sea eficaz y de buena voluntad entre trabajador y patrono; en Guatemala no se han dado tales condiciones y es un ejemplo claro del estilo arcaico y de una administración mal llevada durante décadas del sector público.

El ambiente y condiciones de trabajo en la cosa pública y la posibilidad de un nuevo diseño estatal son variables que deberían estar estrechamente vinculadas a una estrategia de desarrollo social y económico. Esa fusión determinara la afirmación que se propuso al inicio de este tema, la alta importancia que tienen los empleados estatales y su presencia en una sociedad.



5.1.3 Relevancia cuantitativa de los empleados públicos

En el año 2018, se realizó un censo para determinar la cantidad de personas que prestan su fuerza laboral al Estado, en todas sus formas de contratación, en la actualidad (al momento de terminar la presente investigación) no se han presentado los datos del censo. Pero, tomando como referencia la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2017) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la administración pública es la sexta actividad que absorbe a la población ocupada en Guatemala. Hay más empleados públicos que trabajadores en el sector de la construcción y es prácticamente la misma cantidad de empleados que los que laboran en el sector servicios el cual constituye la cuarta actividad económica con más ocupación.

La fuerza laboral pública constituye un total de 436,164 de funcionarios y empleados públicos en todo el territorio Guatemalteco. Se concentran en el área urbana del país, en el interior de la república no tienen mayor presencia, lo que evidencia la poca presencia del Estado en el interior, son 95,679 trabajadores y constituyen la quinta actividad económica en relación conl empleo que absorbe en esta área. En el área metropolitana constituyen la tercera actividad económica con 99,755 personas ocupadas y en total en el área urbana del país existen laborando 240,730 empleados o trabajadores públicos. La mayoría de los empleados públicos son hombres los que equivalen al 52.50% del total de servidores públicos. En relación conl total de actividades económicas la administración pública es la cuarta rama de actividad en relación a la inserción al empleo de la mujer a nivel nacional. Junto con el comercio y los servicios, la administración pública son las ramas de actividad en donde la contratación de mujeres es mayor a la de hombres. (ENEI 2017)

Un dato importante de que refleja las condiciones de trabajo en el sector público, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2017) es que en la administración pública existen 40,311 personas laborando en condición de subempleo visible. La mayoría de estos trabajadores son hombres que llegan a constituir 21,538



empleados públicas que laboran a tiempo parcial y se encuentran concentradas en las áreas urbanas.

En Guatemala, los empleados de la administración pública reciben en promedio un salario mensual equivalente a Q.4,296.00, según Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2017). Para julio de 2018, la Canasta Básica Alimentaria correspondía a la cantidad de Q. 3,541.88 mensuales y la Canasta Ampliada a Q. 8,177.97(INE, 2018). Esto quiere decir que en promedio para julio de 2018 los empleados públicos de Guatemala se les pago, en promedio, un salario mensual 21% más alto que lo necesario para pagar los alimentos que corresponden a la subsistencia de una familia de cinco miembros; y definitivamente el promedio de salario de un empleado público tiene un déficit de aproximadamente del 52.50 % en relación al costo para mantener una familia de cinco miembros en condiciones vitales en relación al conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar y conforme los datos declarados por los hogares, incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios diversos, porque el promedio de los salarios que les pagan al mes es inferior al costo mensual de la Canasta Ampliada.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) se define con subempleo visible a las personas que, teniendo un trabajo, en este caso, dentro de la administración pública, quienes laboran menos del tiempo completo y tienen la necesidad o el deseo de que les aumenten el tiempo de labor.

5.2 La dignificación del empleado público provoca conflicto laboral

El conflicto en cualquier orden de la vida demuestra una inconformidad, que trata principalmente en propiciar cambios para que la inconformidad vaya disipándose. El conflicto laboral no es la excepción, este muestra la inconformidad del trabajador contra el patrono, cuando estos transgreden sus derechos legalmente adquiridos, los cuales



comprenden y dan garantía de derechos sociales y económicos. Todo trabajador se ve empujado a realizar protestas cuando se ven mermadas sus condiciones de vida y se les obstaculizan sus derechos laborales. Por lo anterior, se puede decir, que la protesta es un conflicto inmerso en sí mismo, que exterioriza la magnitud social y política de la disputa entre el patrono, el cual busca desaparecer o por lo menos reducir las ventajas laborales, para así obtener una reducción de costos en su producción, y esto redundaría en un incremento en sus ganancias.

En el caso de los trabajadores o empleados del sector público, los conflictos laborales expresan, su anhelo por conservar la oportunidad de tener una vida digna para sí mismos y para su familia. Pero también expresa, en forma directa o indirecta, la defensa de la competencia pública que implica su puesto de trabajo dentro de la estructura gubernamental. Toda defensa de las condiciones materiales de vida de los trabajadores del Estado implica a la vez una defensa de la administración pública porque no es posible construir una “nueva arquitectura estatal”, como indica la CEPAL, con trabajadores que prestan sus servicios en condiciones precarias dentro del sector público. (Argueta, 2013)

El tema del conflicto laboral y colectivo en el Estado, puntualmente, los referentes al derecho fundamental y ejercicio de la libertad sindical y negociación colectiva, es la expresión legítima de protesta del empleado público contra la desestatización estratégica de la sociedad, impulsada por la iniciativa privada, que esta implicaría en el ambiente laboral la desregularización legal que protege integralmente al empleado público.

Una enérgica disminución de los derechos laborales de los trabajadores del Estado se ha intentado realizar por medio de reformas institucionales directas que se implementan para disminuir o derogar las garantías jurídicas de protección social y económica que se han mantenido a lo largo del tiempo desde momentos en que fueron conquistadas por movimientos sociales que exigieron al Estado la creación leyes protectoras del trabajo. Este es el caso de la continuada vigencia del Código de Trabajo



desde 1947 o de la Ley de Servicio Civil desde 1968. Una variada serie de leyes reglamentarias desarrollan las garantías establecidas en estas dos leyes ordinarias y complementan la declaración constitucional de 1985 en donde se reconoce los derechos laborales para el sector público. (Argueta, 2013)

Los procesos de reformar las leyes laborales, no han tenido éxito en su meta de des institucionalizar estas garantías a pesar de varios retrocesos, por ejemplo la ley que regula el derecho de sindicalización y huelga para los trabajadores estatales, el régimen jurídico conserva su vigencia y de ahí que sea posible exigir al Estado la aplicación de la ley ante estrategias patronales que buscan justamente derribar esa estructura de derechos. (Argueta, 2013)

En estos procesos se plasman en la conflictividad laboral del servidor público, que cuando reclama sus derechos por medio de denuncias ante los entes de justicia del país, son expresadas categóricamente y con toda su energía, el deseo de dar un trato digno al empleado público, amparados en la legislación laboral del país y convenios internaciones suscritos por Guatemala.

Pero, esta disminución de los derechos laborales del trabajador, no se da solamente por reformas a la legislación vigente, porque cuando esta reducción no es posible por la vía legal, entonces se ejecuta utilizando maniobras corruptas que van directamente enfocadas al sistema de justicia. Impunidad, es más concretamente como se le conoce a este tipo de corrupción. Los entes que imparten justicia dejan sin dar el debido castigo a los que violentan los derechos laborales, no hay consecuencia alguna por la violación cometida por la parte patronal contra el derecho del trabajador.

Una de las formas que se da la impunidad en Guatemala, es la represión de la libre organización sindical de los trabajadores y la implementación de pactos colectivos y de condiciones de trabajo, como ya se mencionó anteriormente al referirse a la desregulación, es un método de desregulación de la estructura legal laboral de Guatemala, porque sin echar mano de la propuesta de reformas o derogaciones de



leyes laborales, lo que hacen es hacer caso omiso de estas, que aunque sigan vigentes, a la parte patronal no se le aplica. Por lo anterior, es evidente que la clase política que esté gobernando, actúa de manera excluyente, arbitraria y opresora en contra del empleado público, lo que produce un debilitamiento en las bases de la institucionalidad del Estado, con el fin primordial de la no aplicación de la legislación laboral vigente en el país. Lo descrito anteriormente, impacta en la disminución y vulneración de los derechos laborales y de alguna manera va dando pie a la implementación de un modelo de desestatización de la sociedad guatemalteca. (Argueta, 2013)

Una definición de corrupción es la tomada del inciso c) del numeral 1 del artículo VI de la Convención Interamericana Contra la Corrupción define como acto de corrupción: “la realización por parte de un empleado o funcionario público de cualquier acción u omisión en el ejercicio de sus funciones que redunde en beneficio propio o de un tercero”.

La anterior definición para tropicalizarla al ámbito guatemalteco, se puede decir que la impunidad o corrupción se ve plasmada, al momento de que empleados y/o funcionarios públicos que tienen a su cargo hacer cumplir las leyes laborales, en este en particular, se dan omisiones o acciones en la ejecución de sus funciones estatales con el fin de dejar impunes, es decir, sin que se tengan consecuencias legales, para los patronos o dueños de medios producción que ejecutan actos que violentan los derechos laborales que están plasmados en la legislación laboral vigente, lo anterior contribuye a la corrupción del organismo encargado de la impartición de justicia.

La corrupción e impunidad en la impartición de justicia en el ámbito laboral favorece directamente al patrono. Lo anterior, al sector privado le garantiza un enorme beneficio al ver disminuidos sus costos fijos en lo referente a los diferentes pagos que debe de erogar en los rubros laborales que de sus actividades devienen y en lo que respecta al sector público le permite manipular impunemente y a su beneficio la administración del servicio civil. Como ya se mencionó, el patrono es el directamente



beneficiado con esta situación de impunidad, que ante los órganos de justicia es un tercero. Por eso se hace el señalamiento directo de corrupción a lo referente a la inaplicabilidad de la legislación laboral.

Al estar ante este ámbito político el que se basa en excluir, en ser autoritario y actuar de manera arbitraria, los trabajadores estatales han realizado acciones de resistencia con la finalidad resguardar los logros de carácter social que han tenido a través del tiempo. También luchan para intentar crear nuevos mecanismo de protección. Los conflictos laborales son la expresión política y social de esa resistencia. Desde las vías de hecho hasta la institucionalización de sus reclamos, los trabajadores protestan denunciando la impunidad laboral. Estas denuncias visibilizan conflictos laborales, individuales y colectivos, que en el caso del sector público afectan no solo la dignidad de los trabajadores del Estado sino también deterioran la calidad de la administración pública. (Argueta, 2013)

Desde el punto de vista del Estado de derecho que goza Guatemala y el régimen político que tiene Guatemala desde el año 1986, el cual es democrático, dado lo anterior la conflictividad laboral que tiene su respaldo en la legislación laboral, expresa un sentir ciudadano y posiblemente un acto de confianza ingenuo, por parte de los trabajadores quienes tienen confianza en ese sistema democrático que nos rige en la actualidad.

Como queda plasmado en la presente investigación, en el que se presentan como ejemplo algunas demandas laborales que han prosperado a favor del trabajador, cada demanda laboral planteada ante los Juzgados de Trabajo y Previsión Social, nos muestra un acto de legitimación entre los ciudadanos trabajadores y el Estado de Guatemala. Pero, en varios casos la respuesta que el Estado da a ese mencionado acto, acto que se da de buena fe por parte del trabajador, es la representación arbitraria, corrupta y que excluye el régimen democrático que goza Guatemala.



Las demandas laborales interpuestas por los empleados públicos antes los órganos de justicia en el ámbito laboral, son una clara muestra de la confianza que posee el trabajador en los órganos que imparten justicia, lo que le da al Estado de Guatemala ese carácter institucional y tutelar que vela por la protección del trabajador público mediante garantías que resguardan sus derechos económicos y sociales. Lo anterior, contribuye no solo a crear un ambiente de confianza en que los trabajadores presenten sus denuncias, sino que también evidencian áreas concretas en las que se deben dar cambios institucionales para seguir fomentando un verdadero régimen democrático en el Estado de Guatemala.

5.3 Falta de certeza en la estructura del sistema de servicio civil

En el desarrollo de la investigación ha quedado plasmado lo disperso de la parte legislativa, de normativas y constitucional en lo relativo al servicio civil guatemalteco, pero es más evidente la falta de la efectividad y cumplimiento de lo estipulado en la legislación concerniente al servicio civil, en el Gobierno Central (organismo ejecutivo) que está integrada por más de 436,164 empleados y funcionarios públicos, tema ya abordado anteriormente, cantidad que ninguno tiene la certeza de que sea el correcto, porque el Estado carece de mecanismos y controles con los cuales se pueda realizar una verificación objetiva. A lo anterior, se aúna la ley específica, la cual data del año de 1968, establece una denominada “Oficina” de servicio civil, la que en la actualidad está alejada de los planteamientos modernos que han establecido un ente jerárquicamente definido, el que debería de tener un estatus de Ministerio o Secretaria, por lo importante que es este ente a nivel nacional y que lleva la administración de todo el recurso humano estatal (Andrino, J., 2016). En la actualidad la Oficina Nacional de Servicio Civil es simplemente un lugar en el que se tramitan y gestionan procesos administrativos tanto de las entidades como de los empleados y funcionarios públicos que necesitan realizarlos, y lo que es evidente, es que no posee el impacto tanto a nivel político o jurídico como para administrar, regular y ordenar el recurso humano estatal, se han dado varios intentos de realizar reformas a la Ley de Servicio Civil, sin que



estas hayan prosperado. Lo que ha resultado en un descontrol, desde la parte salarial hasta el colocarle un nombre adecuado a un puesto de trabajo, lo cual redundó en una débil ejecución de la burocracia, por lo que la clase trabajadora estatal está desprestigiada ante la sociedad guatemalteca, caso contrario a otros países, en que el trabajar en el Estado es de mucho prestigio.

La Oficina Nacional de Servicio Civil (la ONSEC) es el ente encargado, mas no rector, del servicio civil guatemalteco, tal como se establece en su ley específica. La ONSEC ha realizado esfuerzos como institución por tener crecimiento y fortalecerse, los cuales han sido ignorados, porque no cuenta con una normativa que le haga viable lograr esa rectoría que necesita, tampoco ha contado con el apoyo a nivel político de un gobierno de turno, que le permita lograr una posición en el formato de funcionarios políticos, lo que le permita trascender, y que se hagan reformas profundas. La ONSEC en la actualidad posee acuerdos con el Ministerio de Finanzas Públicas y se creó el módulo denominado "Guatenominas", responde más aún compromiso de control financiero que desean tener las fuentes de financiamiento técnico externo (Banco Mundial), para elevar el nivel de controles presupuestarios, lo que no abarca es la parte eminentemente técnica de la administración del recurso humano estatal. Lo anterior redundó en que en el sistema contable se registren personas y pagos, pero no incluye funciones ni perfiles, puntos importantes que están pendientes de establecer por medio de un efectivo sistema informático cuyo propietario y administrador sea la ONSEC y no el Ministerio de Finanzas Públicas (Andrino, J., 2016).

Por otro lado, los otros dos organismos estatales, los pactos colectivos de condiciones de trabajo que se han suscrito por sindicatos de cada institución (Organismo Judicial y Congreso de Guatemala) han venido a sustituir en gran parte la aplicación las normas de que establece la Ley del Servicio Civil, relegando la trascendental labor de administrar el recurso humano estatal a simples regulaciones, sin que estas establezcan una significativa evaluación del empleado o funcionario público. Los resultados son también negativos en cuanto a estos regímenes, pues han



logrado encontrar en estos pactos colectivos medios certeros y de encubrimiento de los errores en la ejecución de la función pública.

Por lo anterior, es relevante tocar lo relativo a un probable choque de derechos, puntualmente en cuanto al reconocer los llamados derechos adquiridos, un fundamental principio del derecho laboral, y que son considerados logros laborales según lo estipulado en la constitución y también en múltiples tratados internacionales, a los que Guatemala se ha adherido en lo que respecta a la rama de los derechos laborales, que han sido emitidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el que es un ente organizado perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Haciendo la comparación entre Guatemala y otros países que llevan ventaja en el desarrollo de la administración del recurso humano estatal, se puede observar, que en otras naciones, se percibe un enfrentamiento frontal entre los derechos laborales del trabajador estatal y los de la población en general, entendiéndose esta como la que representa públicamente al Estado. La población, que es la que con la contribución de sus impuestos paga el funcionamiento Estatal, es la que demanda, también, que se rindan cuentas, no solamente de los resultados que debe de dar un gobierno que tiene a su disposición un andamiaje estatal robusto, sino que además, cuenta con los procesos que se llevaron a cabo para la selección, promoción y nominación a los empleados y servidores públicos, sin que se cuenten con perfiles específicos, lo que da como resultado, la baja calidad en sus funcionamiento. Todo este cuestionamiento se ve desde la perspectiva de un país, como lo es Guatemala, que tiene corrupción como un grave mal endémico, difícil de erradicar, el que promueve que en las instituciones donde no se obtengan los resultados deseados, estas sean declaradas lesivas para los intereses estatales, la normativa de negociación colectiva que se establecieron en los pactos colectivos de condiciones de trabajo. La situación anterior ha causado molestia en la sociedad, pues esta pone en duda la actividad técnica, profesional y administrativa del recurso humano estatal (servicio civil), unas de las primeras cosas que se ven son los salarios que devengan, lo cuales en ocasiones se perciben



desmedidos y fuera de proporción según la realidad nacional, pero estos han sido ya negociados previamente y han sido aceptados los altos funcionarios estatales (Andrino J., 2016).

Se hace necesario, el explicar que el Estado como tal, es el representante de la población, por lo que debe de contar con derechos que sean coercitivos con los servidores públicos, a que desempeñen su labor forma efectiva, transparente e integra para con su empleador (el Estado, que a su vez se debe al pueblo).

5.4 Observaciones al principio de estabilidad laboral

Es vital mencionar, dentro del presente trabajo de tesis, una breve explicación del principio de estabilidad laboral y la no aplicación del mismo, en la contratación laboral que realizan algunas entidades de la administración pública.

Como punto de partida se comienza por la doctrina jurídica, esto para darle la importancia respectiva que tiene el presente trabajo de investigación, la estabilidad laboral como principio doctrinario es importante de realizarle un breve análisis; al hablar de doctrina jurídica se podría definir como la investigación o estudio que realizan los expertos o sea los estudiosos de alguna de las múltiples ramas del derecho (civil, penal, mercantil, laboral, notarial, etc.) con el fin principal de profundizar en las mismas, y que no quede solo en tinta y papel la aplicación de las distintas leyes y códigos normados y decretados por el Poder Legislativo, representado por el Congreso de la República, sino por el contrario que esta sea utilizada como un eficaz instrumento para una correcta interpretación de la Ley, al hacer mención de doctrina jurídica se debe enfatizar que una fuente indirecta del derecho, que se podría decir que tiene el mismo nivel que la costumbre, e incluso al mismo nivel de los principios doctrinarios del derecho.



Cuando se habla de doctrina jurídica habrá que hacer el enlace con la definición de los principios en lo que respecta en materia jurídica, el cual se puede decir que son las directrices lineales o principales que se utilizan o sirven para la resolución de algún conflicto en materia legal, o para dar sentido o tratar de dar explicación avacios o lagunas legales que surgen en el amplio estudio del derecho.

El fin de dar una breve explicación de estas definiciones doctrinarias, es para resaltar el valor de las entidades o figuras jurídicas que se mencionan en el presente trabajo de investigación, siendo el tema principal el principio de estabilidad o seguridad laboral, que es de vital importancia que se dé cumplimiento en todas las relaciones laborales que se den en Guatemala, no importando si es en la iniciativa privada o en la Administración Pública.

El darle la importancia que merece el mencionado principio, está en que en la actualidad, a raíz de la alta tasa de desempleo que se está viviendo en el país, y no solo en Guatemala, sino a nivel mundial, la crisis de la alta demanda y poca oferta de empleo, lo que es también el producto de la crisis económica por la que se está atravesando en muchos países de todos los continentes, sin embargo, en la actualidad algunos de ellos están logrando salir de esta preocupante situación, uno de ellos es Estados Unidos, que con la llegada a la presidencia del señor Donald Trump (2017 – 2021), éste país está teniendo un repunte económico importante, lo que está impactando directamente un incremento en la oferta de empleo. Por lo que la seguridad del empleo que pueda sentir cualquier trabajador, que cumpla a cabalidad con el trabajo designado, de forma eficiente y eficaz, se le mantendrá puesto de trabajo dentro de la empresa o Institución, pero en el medio laboral guatemalteco, contrario es lo que viven los trabajadores, porque como se mencionará a lo largo de la presente investigación, muchas de las instituciones y empresas públicas, es en las que más se violenta este principio, porque las entidades gubernamentales al realizar contratos laborales, bajo el renglón presupuestario 029, el cual esta regularizado en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala, y Circular conjunta Del Ministerio De Finanzas Públicas, Contraloría General De Cuentas Y Oficina



Nacional De Servicio Civil, 2017, que en teoría concede la facultad a las entidades públicas a que realicen contratos (laborales) bajo este renglón, los cuales en su mayoría se ejecutan con vigencia en periodos cortos, los cuales pueden realizarse desde un solo mes, tres, cuatro, seis o hasta doce meses, siempre y cuando no se sobrepase contractualmente al siguiente periodo fiscal (enero a diciembre), al concluir el periodo contractual, las entidades vuelven a celebrar nuevamente un contrato, lo anterior, es definitivamente una transgresión y violación a los derechos laborales de las personas que prestan su fuerza de trabajo al gobierno.

Uno de los objetivos al realizar este tipo de contrataciones y con vigencias tan cortas, es presionar a los trabajadores y con ello conseguir un mejor desempeño en las labores impuestas, y que no se sienta seguro de su puesto de trabajo, que no vaya a tener algún acomodamiento y que rinda al máximo en sus labores, una forma demasiado radical de buscar el máximo desempeño de un trabajador, siendo tendencias obsoletas, lo cual tiene un efecto contrario en el trabajador, porque no le propicia un ambiente agradable de trabajo y en el cual vea cumplidos sus derechos laborales, lo que podría encajarse en el término de explotación laboral.

Un objetivo más, como se ampliara más adelante, es el político, porque muchos candidatos ofrecen pagos políticos al verse ellos favorecidos con algún alto puesto en la estructura gubernamental, y lo que más a mano tienen es dar contratos (laborales) bajo el renglón presupuestario 029, a todos los adeptos que apoyaron la campaña electoral tanto con tiempo como con diversos recursos, y teniendo en cuenta que para contratar a personas bajo este renglón presupuestario no se exigen mayores requisitos, como lo puede ser una plaza en el renglón 011 en el cual se contrata personal permanente.



5.5 El evidente trasfondo del renglón presupuestario 029

En los entes estatales es muy común clasificar al recurso humano, dependiendo el renglón al que estén cargados, por un lado están los 011 (personal permanente) y los que están cargados al renglón presupuestario 029, quienes como ya se ha mencionado anteriormente presentan factura para el cobro de sus honorarios, y se ven desmotivados al ver que sus compañeros 011, reciben a lo largo del año los beneficios monetarios, como aguinaldo en el mes de diciembre y enero, el Bono 14 en el mes de julio, además de otros beneficios que se hayan ganado y que estén estipulados en los pactos colectivos de condiciones de trabajo, que obviamente no los toma en cuenta a ellos por ser contratados en el renglón presupuestario 029.

A lo largo de la presente investigación se describe el fraude que comete el Estado al contratar por medio de este renglón recurso humano, que no cumple con las normas establecidas en la ejecución de las actividades para las que fue contratado, sino que hacen labores continuas y repetitivas, mismas que realizan sus compañeros que están en relación de dependencia contratados bajo el renglón presupuestario 011, (ver Capítulo IV), además de estar bajo las ordenes de un jefe inmediato.

La denominación a los renglones presupuestarios 011 o 029 no son precisamente un tipo de contrato, porque en si no son contratos, son por decirlo de alguna manera, codificaciones que da el Estado para la ejecución de su presupuesto. Aparecen dentro de la denominada partida presupuestaria, que son partidas en el que Estado registra sus erogaciones, incrementos o traslados presupuestarios.

Por lo tanto, el mencionado renglón 011 está dentro de una serie de dígitos (partida presupuestaria) el cual clasifica e indica el total del gasto público en salarios de los trabajadores en relación de dependencia, según el manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público, 5ta. Edición, aprobado por acuerdo ministerial 291-2012 del Ministro de Finanzas Públicas. Como ya se mencionó, no es un contrato como tal, en el caso del renglón 011, se legaliza la relación laboral por medio de un



Acuerdo, instrumento que da validez a la relación permanente del trabajador, a quien se le asignará una partida presupuestaria en el renglón 011. En tanto, el renglón presupuestario 029 (Otras remuneraciones de personal temporal) es una clasificación presupuestaria para erogar gastos de los honorarios del personal que trabaja de forma temporal, por la prestación de servicios técnicos o profesionales, los que en según la Circular conjunta Del Ministerio De Finanzas Públicas, Contraloría General De Cuentas Y Oficina Nacional De Servicio Civil, 2017, este tipo de “contratista” labora sin relación de dependencia por lo que no se le reconoce como “servidores públicos” y por lo tanto sin el derecho a recibir ningún tipo de prestación laboral.

El fraude de simulación laboral se origina cuando un ente público contrata a una persona para realizar funciones y actividades de carácter permanente, que en la práctica también realiza el personal permanente (renglón 011), lo cual contraviene la normativa, y al darse esta situación no se le debería contratar bajo el renglón presupuestario 029, sino darle el estatus de personal permanente en el renglón 011.

Las autoridades de las entidades públicas, a los contratados en el renglón presupuestario 029, les asignan funciones y atribuciones que debería de realizar el personal en relación de dependencia, además le impone horarios, jefe inmediato, régimen disciplinario, entre otras acciones que solamente están estipuladas para el personal permanente, por lo que legalmente deberían ser contratados en el renglón presupuestario 011 y no simular la relación laboral por medio de un contrato administrativo que indica que prestara sus servicios como técnico o profesional.

Como se desarrollará más adelante en la presente investigación, el principio de realismo (ver Capítulo VI) debe prevalecer al aplicar la legislación laboral vigente, entonces, el renglón presupuestario 029 debería aplicarse correctamente según su normativa específica, y todos los contratados en este renglón y que se les ha simulado una relación laboral por medio de un instrumento contractual, deberían tener los mismos derechos del personal permanente (renglón 011).



En el desarrollo de la investigación se ampliará el tema de la legislación laboral guatemalteca, que marca dos hechos jurídicos precisos, los que evidencian el fraude que realiza el Estado al contratar fuerza laboral en el renglón presupuestario 029, para ejecutar actividades permanentes:

- a) La relación laboral en el Estado lo determina la naturaleza de las funciones que realiza, no el instrumento contractual que se pretenda utilizar para simular una relación laboral.
- b) En muchos de los casos, al renovar periódicamente los contratos administrativos, evidencian una relación laboral en relación de dependencia

Al utilizar de manera fraudulenta la contratación de recurso humano, bajo el renglón presupuestario 029, las autoridades superiores de las entidades estatales cometen un incumplimiento de deberes. El ente fiscalizador, en este caso la Contraloría General de Cuentas, debería de evidenciar esta situación y hacer la deducción de responsabilidades que en ley correspondan, porque esta institución es una de las tres firmantes de la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017)

En este caso, la responsabilidad recae en la autoridad nominadora de cada entidad y también como corresponsables de este tipo de fraude están los directores de Recursos Humanos y Financiero, quienes deberían de velar por una correcta y legal calidad del gasto público.

5.6 Análisis a la seguridad del empleo del renglón presupuestario 029

Al realizar este análisis, y en sí, todo lo plasmado en la presente investigación, se pretende evidenciar todas las falencias en la forma en que se maneja la contratación de personas en el renglón presupuestario 029, falencias de las cuales se han hablado a lo largo de la presente investigación, sino que al saber en qué se está fallando, ayudara



a buscar la solución más viable a la problemática que genera la contratación bajo el renglón presupuestario 029.

En el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala* y la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), indica entre otros parámetros, la forma en que se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio del Sector Público, que comprende los Organismos del Estado, sus entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades del país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, las empresas públicas, estatales o municipales, además de, que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan de un ejercicio fiscal, entre otros lineamientos que ya se han analizado anteriormente en la presente tesis.

La calidad del renglón presupuestario 029 se creó para agilizar la contratación de profesionales y técnicos calificados, para la prestación de servicios y/o realización de productos de forma temporal, y sin que estas contrataciones tuvieran las dificultades y restricciones que norman la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, y con esto no darles la calidad de servidores públicos o empleados públicos; pero se puede observar en la práctica y quedó evidenciado en el Capítulo IV de la presente investigación que, en su gran mayoría, muchos de los contratados en el renglón presupuestario 029 realizan las mismas actividades que ejecutan varios de los trabajadores que están contratados en el renglón 011 (Personal Permanente). (Acción Ciudadana, 2007)



5.6.1 Utilización y aplicación actual en las contrataciones de servicios técnicos o profesionales, bajo el renglón presupuestario 029

Como ya se mencionó, esta forma de contratación tomó fuerza en el gobierno del Ex presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996 – 2000), en el renglón presupuestario 029, se estarían realizando contrataciones de profesionales y técnicos, quienes devengarían honorarios y su contratación sería por tiempo determinado, dicho tiempo no debería exceder el periodo fiscal (enero/diciembre) que estuviera vigente al momento de realizarse la contratación, y se podrían hacer las contrataciones o recontractaciones que tuviera a bien realizar la institución contratante. El fin de realizar este tipo de contratación radicaba en que el profesional o técnico contratado no creara una relación laboral permanente lo que redundaría en que este no tuviera la oportunidad de hacer reclamaciones de sus derechos laborales que en ley se establecen (pago de prestaciones e indemnización).

A partir del gobierno del Sr. Arzú Irigoyen, se dio un aumento exponencial de la contratación de servicios profesionales o técnicos, contrataciones que se han simulado y no se les ha dado el sentido real de contrataciones laborales que en definitiva lo son en un alto porcentaje, y abusando de la falta de control y del establecimiento de regulaciones y directrices, se han contratado, y en actualidad es la misma práctica, a personas que no poseen el grado académico (profesional o técnico) para la prestación de sus servicios y en definitiva mantienen una relaciones de dependencia con las entidades estatales que los contratan, como se ha comprobado con lo plasmado en el capítulo IV.

Una de las razones determinantes para la utilización y abuso de este tipo de contratación, fue que disminuyera el monto en el pago de prestaciones que tiene por obligación otorgar el Estado de Guatemala, otorgar a las personas que han tenido una relación de dependencia y que en Ley está el pago de estas, además de evitarse el pago al régimen de clases pasivas y de la contribución patronal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), esto siendo una total aberración, en



cuantose refiere a los derechos laborales de los contratados bajo este renglón, porque como se ha mencionado, el mismo Estado vulnera y violenta la legislación laboral que debería de defender, además, de convenios laborales internacionales. Todo esto hizo que este tipo de contratación en el renglón presupuestario 029, tuviera aceptación en las autoridades gubernamentales de turno, además, lo que le permitía también hacer pagos políticos, tema que se ha tocado en la presente investigación.

Por lo anteriormente descrito, el incremento de la contratación de personas que no son profesionales o técnicos precisamente como lo estipula la norma, ha sido bastante importante, llegando a superar en algunas dependencias al mismo personal permanente (Renglón 011), como ya se ha mencionado a lo largo de la presente investigación, estas personas no tienen derecho a ninguna prestación laboral e indemnización, como lo tienen las personas que gozan de estar como personal permanente (Renglón 011) o en los renglones 021 (Personal Supernumerario) y 022 (Personal por contrato), como ya se ha explicado anteriormente, los contratados bajo el renglón presupuestario 029 la forma de pago por los servicios que prestan no se tipifica como un sueldo o salario como tal, sino más bien toma la figura de honorarios, porque para obtenerlos se les exige la presentación de una factura debidamente autorizada, lo que en teoría le da el estatus de trabajador por contrato y no en relación de dependencia.

Como se evidencia en lo plasmado en el Capítulo IV y de la investigación *in situ*, varias de las relaciones contractuales en el renglón presupuestario 029 han tenido su inicio respetando el espíritu de la norma para lo cual fue creado el mencionado renglón, pero con el paso del tiempo este tipo de contratación da otro giro y empieza a tomar tintes de una relación laboral formal, porque se empiezan a dar elementos como el obedecer directrices de un jefe inmediato (subordinación), cumpliendo con los horarios institucionales y exigiéndoles un rendimiento igual o superior que a los trabajadores contratados en los renglones 011, 021 y 022, haciéndoles saber qué si no cumplen con los requerimientos anteriormente descritos, su contratación no tendrá continuidad.



La Contraloría General de Cuentas, el 27 de agosto de 2007, emitió el Acuerdo No. A-118-2007, en el cual indica claramente que los profesionales y técnicos contratados en el renglón presupuestario 029 no tienen el carácter de Funcionarios y Empleados Públicos, lo anteriormente descrito queda plasmado en su artículo 2, el que a continuación se describe literalmente:

Al personal contratado bajo el Renglón Presupuestario 029 “Otras Remuneraciones de Personal Temporal” por carecer de la calidad de servidor público, no le son aplicables las normas contenidas en el Decreto 89-2002, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos y su Reglamento; por lo que no están afectos ni obligados a la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y en consecuencia tiene prohibición para el manejo de fondos públicos, ejerzan funciones de dirección y decisión. Esta prohibición surte efectos a partir del uno de agosto de dos mil siete.

Como ya se mencionó anteriormente y con lo indicado en el Acuerdo No. A-118-2007, los contratados bajo el renglón presupuestario 029 no están regidos por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, además, no les es aplicable lo preceptuado en la Ley de Clases Pasivas del Estado y ningún otro régimen de clases pasivas que tengan las Entidades Descentralizadas, Autónomas y Semiautónomas, lo anterior es un beneficio del que si gozan los contratados en los renglones de Personal Permanente (Renglón 011), 021 (Personal Supernumerario) y 022 (Personal por contrato).

La información, el análisis anteriormente descrito y lo investigado tanto *in situ* como en fuentes primarias y secundarias, plasmado en el presente trabajo de investigación, pretende coadyuvar con la comprobación de la primera hipótesis planteada para la presente investigación, se mencionan algunas las razones por las que se vulnera el valor seguridad, las cuales en forma sintetizada se presentan a continuación:



a) Poco valor e importancia a la labor del trabajador estatal en general:

En su mayoría la población guatemalteca le da poco valor al empleado público y a su función, población que apoyaría la idea de reducir el número de la “improductiva” clase trabajadora burócrata, quienes en su mayoría también desconocen la situación tanto de condiciones laborales, como de su contratación, realidad que trato de evidenciar en la presente investigación.

b) La privatización de los servicios públicos:

En Guatemala a partir de mediados de última década del siglo pasado, y en la primera de este siglo, tuvo un fuerte repunte la idea de la privatización de algunos servicios estatales, lo cual era necesario, según los que apoyan esta idea, para la modernización del Estado; lo anterior, fue el detonante que incrementó la contratación de recurso humano bajo el renglón presupuestario 029, lo que buscaba en el fondo era la disminución del personal que laboraba en relación de dependencia para el Estado, lo que permitiría, la disminución de pasivo laboral, disminución de clases pasivas, aporte de cuota patronal, entre otras obligaciones laborales.

c) Deficiencias en el sistema de servicio civil guatemalteco:

La Oficina Nacional de Servicio Civil (la ONSEC) es la entidad encargada, de la administración del servicio civil guatemalteco, más no el nivel de entidad rector, como lo indica su legislación específica. La mencionada legislación, fue creada en el año de 1968, y en la cual se crea la “Oficina” de servicio civil, mencionado ente, en la actualidad, carece propuestas concretas y controles acertados para el servicio civil en Guatemala.

Por el análisis anteriormente descrito en el presente capítulo y también en los anteriores del trabajo de investigación, se está a favor, con lo determinado en la primera hipótesis de investigación propuesta.



CAPÍTULO VI

Formas por las que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de la población guatemalteca como elemento del estado, por la falta de regulación específica en la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029

En este capítulo se desarrollarán las formas en que se vulnera el valor constitucional de la seguridad de las personas que prestan sus servicios técnicos o profesionales bajo el renglón presupuestario 029.

6.1 Análisis de la Estabilidad laboral del contratado en el renglón presupuestario 029

Es vital dentro del presente trabajo de tesis realizar un análisis de las formas en que se vulnera la seguridad del individuo contratado en el renglón presupuestario 029, en el ámbito estatal del Estado de Guatemala, por lo que se tratarán de manera breve varios temas.

6.1.1 Consecuencias a nivel social a causa de la falta de seguridad del empleo

Al vulnerar la seguridad o estabilidad laboral y del derecho al trabajo, surgen consecuencias para el Estado al momento de iniciar una relación laboral simulada, en los que no se respete los derechos del individuo como tal, en materia laboral, para los cual se describirán brevemente las siguientes:

- a) Es un hecho que los trabajadores guatemaltecos, en específico los trabajadores estatales, están indefensos en cuanto a sus derechos laborales, tomando en cuenta que los mismos encargados de administrar los procesos administrativos



del Estado de Guatemala, son los que vulneran los derechos laborales de la clase trabajadora estatal, porque al pactarse relaciones contractuales bajo el renglón presupuestario 029, el cual como ya se ha mencionado se encuentra regulado en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), se violenta la seguridad del empleo, porque como se ha indicado anteriormente, estos se pactan por cortos periodos de tiempo, esto con la finalidad de no crear una relación laboral firme, lo cual carece de toda lógica y base legal, porque como se ha plasmado en la presente investigación, los trabajadores cumplen con todos los nexos de una relación laboral formal, los empleadores realizan contratos de corto tiempo que van desde los tres meses, hasta doce meses (que es el tiempo máximo) siempre y cuando se ejecuten dentro del periodo fiscal, de enero a diciembre. Estos contratos se renuevan las veces que la entidad nominadora lo crea conveniente, lo cual es un impacto también al erario nacional, porque para cada proceso de contratación la entidad gasta muchos recursos, que van desde los humanos, hasta los financieros.

Con lo descrito anteriormente, se socaba de manera importante la seguridad del empleo del individuo en la relación laboral que se está generando, además del impacto directo en su motivación laboral.

- b) La realidad laboral guatemalteca, muestra altos indicadores de desempleo, que están impactando en la economía, principalmente de la clase media, y la clase trabajadora con el deseo y la necesidad de emplearse y lograr una oportunidad tanto en la iniciativa privada o en alguna entidad estatal guatemalteca, no toma en cuenta que algunos tipos de contratación (renglón presupuestario 029, por ejemplo) restan y vulneran de manera importante sus derechos laborales, tomando en cuenta que su principal fin es suplir de primera sus necesidades fisiológicas (comida, techo y abrigo), y esta necesidad es más grande que su



deseo de hacer que se cumplan sus derechos laborales que están legalmente establecidos.

Según la historia a nivel nacional, como mundial, los derechos laborales siempre han sido transgredidos y vulnerados, por los que poseen la propiedad o el arrendamiento de los medios de producción, y estos derechos han tenido que defenderse luchando y hasta con la pérdida importante de vidas de defensores de estos derechos, luchando por mejores condiciones de trabajo y jornadas lógicas de trabajo. Con el transcurso de los años se han dado grandes avances en materia laboral y se han ganado espacios importantes para la clase trabajadora. La iniciativa privada ha sido un proveedor importante de fuentes de trabajo y el Estado como tal es un empleador por naturaleza de mano de obra, tanto operativa como profesional, y es el que principalmente debe ser el defensor por excelencia, obligado en la legislación guatemalteca, de los derechos laborales de clase trabajadora que se encuentre dentro su territorio y aun fuera del mismo, pero en el caso de Guatemala, resulta ilógico y contraproducente el que los mismos gobernantes sean los que vulneren y transgredan estos derechos, simulando relaciones contractuales y vulnerando la seguridad del empleo del trabajador contratándolo en el renglón presupuestario 029 y estipulando que este no tiene derechos.

6.1.2 Intereses partidarios y políticos

Dentro de los abusos que se dan por organizaciones políticas e intereses partidarios, que surgen durante la contratación simulada, realizadas por la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029, reglamentado en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), se puede mencionar lo siguiente:



- a) Intereses partidarios, el llegar al poder por parte de los políticos y sus partidos no es tarea fácil, es una sinergia entre recursos financieros y recursos humanos porque el primero es la base principal para mover su andamiaje político, el que les permitirá proyectarse por todos los medios que estén a su alcance, por medio de la cual deben vender su imagen y convencer al ciudadano de que son la mejor opción para las necesidades a todo nivel de la población, lo anterior no es sencillo ni barato, por lo que deben de agenciarse de fondos ya sea por financistas fuertes o con recursos propios; y el recurso humano, el cual es el que proyecta que están teniendo poder de convencimiento, necesitan mostrar que tienen una gran cantidad de simpatizantes y sobre todo adeptos que trabajan en pro del candidato “sin pedir nada a cambio” lo cual es bien sabido que no es cierto, un gran porcentaje de este recurso, son personas desempleadas y necesitadas de un trabajo, y se acercan a las organizaciones políticas en busca de oportunidad, confiando que su candidato llegue a la posición de gobierno deseada, y que es el ofrecimiento firme de los candidatos, que al llegar al poder ellos retribuirán su esfuerzo con una oportunidad de empleo en el gobierno, a sabiendas que de lograr su objetivo, no podrán dar plazas permanentes (renglón 011), así que no les queda más que echar mano de la contratación en el renglón presupuestario 029, que es lo más factible, aunque esto signifique vulnerar derechos laborales, erario nacional y exponerse demandas laborales a futuro.
- b) Por otra parte están los intereses políticos, de los que en su momento ostenten el poder, que de alguna manera es muy parecido al anterior, solo que a este se le suma que el partido que esté gobernando tiene a su disposición todos los recursos del Estado para lograr la permanencia propia o de su partido en el poder y así seguir recibiendo los beneficios que dan algunas posiciones de gobierno, y parte de esos beneficios es utilizar al recurso humano con que cuentan en las instituciones (municipalidades, ministerios, secretarías, unidades, etc.) y el personal más factible de utilizar es el contratado en el renglón presupuestario 029, en el cual utilizan dos argumentos, el primero prometer, que si siguen en el poder, estas personas tendrán la oportunidad de seguir laborando



y tendrán segura su contratación, y la segunda y que no se da de forma abierta pero que las personas intuyen, es que sino “colaboran” peligran su continuidad y que se da alguna rescisión de contrato, que en este tipo de contratación se puede dar cuando alguna de las partes así lo tenga a bien ejecutar.

6.1.3 Consecuencias jurídicas

En este tipo de consecuencias se mencionarán los siguientes:

- a) La aplicación incorrecta de los contratos que se encuentran bajo la regulación del renglón presupuestario 029, como ya se mencionó de forma breve en el capítulo V de la presente tesis, este tipo de contrato es totalmente del tipo administrativo y no debería de usarse para fines de contratación laboral, por lo que estamos ante una simulación, por lo que se puede indicar, que el autor basado en la observación in situ y habiendo Estado contratado bajo este tipo de contrato, puede decir con propiedad, que esta contratación no busca el respeto de los principios y normas laborales fundamentales del derecho laboral que se encuentra establecido en nuestro ordenamiento jurídico guatemalteco.
- b) La violación de los derechos laborales de la clase trabajadora guatemalteca, como ya se mencionó, lo ilógico y realmente preocupante, es que el gobierno de turno que se encuentre en el poder es el mismo que vulnera los derechos laborales de los contratados en el renglón presupuestario 029, porque los tres poderes del Estado de Guatemala, Entidades Centralizadas y Descentralizadas, Entidades Autónomas y Semiautónomas, Empresas Gubernamentales, Secretarías, Municipalidades, contratan personal utilizando esta simulación de contratos, no respetando los derechos mínimos que tiene el trabajador guatemalteco.



La escasa o nula confianza que el guatemalteco tiene en el sistema de justicia y sus dependencias, caso concreto, a los diversos juzgados laborales que integran esta área del sistema de justicia. Lo anterior, fomenta este grado de desconfianza que se tiene en el Organismo Judicial (OJ) en todas sus áreas. Lo que da como resultado que la mayoría de los trabajadores en relación de dependencia o que presta su fuerza laboral de manera independiente (llámese bajo el renglón presupuestario 029) en su mayoría no denuncie las arbitrariedades, violaciones y vulneraciones que se hacen en contra de sus derechos laborales, aunque como se evidenciará en el presente capítulo, hay precedentes de trabajadores que han presentado litigios y reclamaciones al Estado de Guatemala, y estos han resultado favorecidos con pago de prestaciones e indemnizaciones y en algunos casos reinstalaciones en sus puestos de trabajo, pero a pesar de ello es un grupo muy reducido y los indicadores de este tipo de ilegalidades siguen en aumento en el país.

6.2 La simulación de las relaciones laborales en el Estado

6.2.1 La utopía de la simulación

Como ya se ha desarrollado anteriormente, la estrategia neoliberal de desestatizar a la sociedad es de forma evidente en la desregulación de lo preceptuado en la legislación laboral, la cual es tutelar del trabajador. El privatizar, o expresado de diferente forma, el dominio libre del interés particular (iniciativa privada) sobre el interés común, tiene un importante impacto en la forma en que se llevan a cabo las relaciones laborales en la sociedad en donde domina la inclinación política por el modelo que promueve el que se desregularización y fomenta la corrupción del sistema de la administración del recurso humano estatal.

Los altos funcionarios de gobierno, anhelan el tener amplia libertad para estructurar su actividad económica evadiendo y sin reconocer, hasta donde le sea posible, los derechos y garantías que por ley respalda a la fuerza laboral del Estado y



que tarde o temprano afecta a los empleados, quienes se verán restringidos en la exigencia de sus derechos laborales, como lo es el recibir un salario digno, por la entrega de su fuerza laboral. La legislación laboral vigente en el país, por lo menos lo obliga a dar el salario mínimo a cientos de miles de trabajadores del sector agrícola, que en un alto porcentaje son indígenas, a estos desde tiempos históricos, el régimen económico y social no les ha ofrecido la opción de trabajar, más que en terrenos y plantíos dedicados a la agricultura, en el que el pago queda a discreción del patrono, que en la mayoría de las veces no respeta el salario mínimo impuesto por el gobierno.

El deseo de quitar “trabas” legales y la impunidad, tema que ya se ha tocado anteriormente, en el ámbito laboral, haría realidad el más caro anhelo de los patronos y dueños de los medios de producción, es simular y hacer realidad el deseo de la contratación de mujeres y así proyectar una imagen moderna de inclusión de la mujer y dar igualdad en el ámbito laboral, lo que no externalan es lo que en la realidad hacen con un gran número de mujeres en algunas empresas e instituciones del Estado, como por ejemplo, no se les reconoce el derecho de recibir un salario equitativo y justo en condición igual al que le pagan a los empleados hombres, también se contrata fuerza laboral femenina, pero eludiendo toda la responsabilidad del patrono en lo que respecta a descansos que son necesarios para el ser humano, caso específico de la mujer, en cuanto tiempo de descanso del pre y post natal y de la hora de lactancia materna, esto es evidente una relación de trabajo bajo el tipo de contratación del renglón presupuestario 029, aunado a lo anterior, el empleador no respeta los horarios, en el caso particular del Estado, que están estipulados en los pactos colectivos y de condiciones de trabajo, indicando que por ser trabajadoras que no están en relación de dependencia, tienen que trabajar en horario extraordinario sin la posibilidad de que esas horas les sean pagadas y con la amenaza de la no renovación del contrato.

Entonces, el deseo de la parte patronal, sea privada o estatal, pretende de alguna manera el desregularizar los derechos adquiridos de la clase trabajadora, mostrando cierto rechazo todo lo relacionado con la legislación laboral vigente, evadiendo hasta donde le sea posible el pago de las cuotas patronales al seguro social,



no haciendo inversiones en lo que respecta a seguridad industrial se refiere, al contrario de que contratara seguridad privada (policías) para resguardar su patrimonio empresarial y para llevar cierto control sobre los trabajadores, contabilizándoles hasta las veces que van al servicio sanitario, caso muy sonado el de las empresas maquiladoras. Muchas empresas y alguna institución de gobierno han implementado que el trabajador se someta a pruebas de polígrafo, lo que en teoría es una métrica para determinar si un empleado es de confianza, hará inversiones en muchas áreas, pero no las harán en construir ambientes seguros en el que el trabajador no esté en riesgo de accidentes laborales y/o enfermedades profesionales.

En la actualidad los entes encargados de impartir justicia, cada vez más, están permitiendo la evasión de derechos mínimos laborales, y los patronos lo están aprovechando, por ejemplo, están evadiendo el derecho mínimo de otorgar quince días hábiles de vacaciones pagadas, no están reconociendo el descanso semanal pagado y cuando tienen la oportunidad realizan una inútil relación contractual por horas de trabajo con la finalidad de no reconocer los descansos que legalmente tiene la clase trabajadora. En lo que respecta al momento de despedir al trabajador, incumplirá con el pago de indemnización por el tiempo que el empleado dio su fuerza laboral para la empresa o institución, no importando que sea una causa injustificada la que motive el despido, no importándole la sobrevivencia del empleado y posiblemente del círculo familiar que dependa de los ingresos que de allí perciba; lo descrito anteriormente puede que sea el deseo de muchos o algunos de los patronos, pero el problema real no radica precisamente en eso de desregularizar los derechos laborales, el problema radica cuando el Estado hace realidad esos deseos, y su interés principal será el no permitir de ninguna manera, el que los empleados puedan hacer valer sus derechos laborales, por medio de una asociación sindical, por ejemplo.

Los empleadores al tener claro que el Estado es un aliado, y que ellos pueden actuar de manera impune a todo lo descrito en el párrafo anterior, no buscaran de manera urgente el que se realicen reformas a la legislación laboral o buscar mecanismos que hagan desaparecer los derechos mínimos laborales; que la impunidad



con la que ellos pueden actuar y la corrupción en algunos de los empleados públicos les garantiza que el imperio de la ley no les afecte.

Esa mencionada corrupción es el principio de la impunidad laboral, que de alguna manera construye y presenta un ambiente de gobernabilidad en el área laboral regido por prácticas de vulneración, exclusión y discriminación constante. El fin, de este tipo de Estado, es hacer viable los procedimientos para enriquecer aún más al sector privado y de alguna manera a ciertos funcionarios del sector público, sin tomar en cuenta la desmotivación y sufrimiento de la mayoría de población trabajadora y económicamente activa.

Para que un Estado corrupto pueda permanecer a lo largo tiempo, necesita legitimarse. Les es de imperiosa necesidad el remediar la problemática de que la clase trabajadora que se ve afectada por el incumplimiento de las leyes tutelares, que les aseguran sus derechos laborales, presenten sus demandas de forma legítima según lo respalda la legislación vigente. Por ejemplo, orillar a la clase trabajadora a aceptar contratos que simulan prestación de servicios (renglón presupuestario 029) cuando en esencia son relaciones de dependencia desde su inicio, y en la mayoría de ocasiones aprovechan las escasas oportunidades laborales que se dan en Guatemala, para empujar a los trabajadores a aceptar este tipo de contratación que vulnera claramente sus derechos laborales y su seguridad del empleo.

El ambiente óptimo de la mencionada desestatización, es la creación de la utopía legal que los trabajadores acepten empleos sin exigir al Estado el que se le brinden las garantías mínimas que la ley le otorga y de la protección legal a la que tiene derecho, y el ideal para ellos sería, que el organismo encargado de impartir justicia le niegue al trabajador de forma supuestamente legítima sus derechos laborales, proponiendo argumentos legales, que dejen impune al patrono que ha transgredido la ley.



La situación anteriormente descrita, es una utopía lógicamente, porque es suponer una situación que en la realidad legislativa no existe, porque en el régimen democrático que impera en Guatemala, lo que está estipulado es que el Estado posee una serie de leyes tutelares en el ámbito laboral, que obligan a la parte patronal a cumplir con sus deberes y obligaciones, y que la única manera en que pueda evadir lo estipulado en la legislación laboral, es corrompiendo a los entes que imparten justicia. Corrupción que lo haría caer, por ejemplo, en un cohecho activo, delito tipificado en la legislación penal guatemalteca.

Lo que persigue la parte patronal es la regulación de las relaciones laborales, no utilizando las vías y los entes de justicia que están creados para hacer cumplir la legislación laboral, sino creando estructuras informales en donde esa corrupción quede disimulada con una falsa legalidad. Para poder lograrlo utilizaría el fraude de ley. Al referirse a fraude de ley, se está hablando de evadir una situación en la que se transgredió alguna ley, invocando de manera fraudulenta el cumplimiento de otra ley diferente. A manera de ejemplo, en el caso de las personas contratadas en el renglón presupuestario 029 y que demandan al Estado para que les haga efectivo el pago de prestaciones, muchos de los abogados del Estado alegan que es una relación normada en la Ley de Contrataciones, cuando a todas luces es una relación laboral bien fundamentada.

La utilización de los fraudes de ley son un menoscabo del sistema de justicia y que el Estado lo acepte es una evidente corrupción, pero lamentablemente mientras la ciudadanía crea en ellos, que cada vez es menos la credibilidad, y las autoridades evadan el cumplimiento de sus deberes, ese fraude alcanza el estadio de utopía legal y da legitimidad a la violación de los derechos de la población.

Argueta (2007, p.29) nos indica lo siguiente:

Una muy elaborada fantasía legal para lograr esa resignación de los trabajadores es el disfraz de la relación de trabajo. Consiste un fraude de ley en donde se oculta una verdadera relación de trabajo por medio de la aceptación



del trabajador de contratos civiles o mercantiles de servicios profesionales o técnicos.

Por medio de ese engaño se crea una utopía legal, en la que se hace creer al trabajador que no tiene derechos, pero que al amparo de la ley laboral, que es tutelar del trabajador, si posee esos derechos, y el Estado está en la obligación de cumplirlos cuando el trabajador haga sus reclamos por las vías correspondientes.

El fraude de ley más grave es cuando el Estado es el mismo que lo realiza, con el fin de favorecer a la parte patronal del sector privado, pero es aún más impactante cuando realiza la misma practica para la contratación de mano de obra para el sector público de manera fraudulenta al realizar relaciones contractuales bajo el renglón presupuestario 029. El Estado mismo da pie a esa simulación contractual de este tipo de contratación, en el que como ya hemos visto a lo largo de esta investigación, al trabajador contratado bajo este tipo de renglón presupuestario no se le dan prestaciones laborales, las cuales están disimuladas como legales. Es evidente como el mismo Estado promueve la corrupción hacia el Estado mismo, con el fin de beneficiarse y redundar en beneficio del patrono de la empresa privada. Por todo lo anteriormente descrito el tema de la utopía en las relaciones de trabajo es una clara muestra de la desestatización de la función del Estado por medio de la corrupción.

6.2.2 Una simulación que transgrede derechos labores y la seguridad del empleo

La simulación de auténticas relaciones de trabajo con simulados contratos de servicios civiles tanto técnicos como profesionales es una de las representaciones evidentes en que la desestatización de los servicios estatales desregula los derechos laborales, por medio de la corrupción que sufren los entes que imparten justicia, los cuales han aceptado fraudes de ley cometidos por la parte patronal en contra de la clase trabajadora. Lo anterior, golpea directamente la seguridad del empleo de los trabajadores y los ingresos que perciben por medio de la prestación de su fuerza



laboral, la credibilidad en la administración pública y los entes que imparten justicia, específicamente los del ramo laboral.

En este tipo de simulación la parte patronal no da el lugar que realmente tienen los trabajadores del sector público, como lo son, empleados o funcionarios públicos. Caso contrario, como ya se ha evidenciado a lo largo de esta investigación, principalmente en la investigación de campo, a este tipo de “prestador de servicios” si le da el trato como empleado público, aunque al trabajador en el contrato se le denomine como “contratista”, el tal realiza labores cotidianas que ejecutan muchos de sus compañeros que están en relación de dependencia (ver tabla 21 y grafica 13), por ejemplo los contratados en el renglón presupuestario 011, y se ha observado que en algunos casos hasta tienen toma de decisiones como funcionarios públicos; los denominados “contratistas” reciben directrices y hasta ordenes de jefes inmediatos superiores y esto implica que deben obedecer las órdenes recibidas, y en caso de no acatar lo indicado, en algunas instituciones se ejecutan medidas disciplinarias, y estas por ejemplo se les imponen por llegadas tarde, por no hacer presencia a alguna reunión de trabajo, por negarse a trabajar en horario extraordinario, entre otros.

A lo anterior se puede agregar que la simulación no involucra únicamente el desconocer la calidad de empleado público que se deriva de la ejecución de procesos administrativos, sino que además de que el “contratista” se le delega el realizar funciones públicas, aunado a lo anterior presta sus servicios dentro de las instalaciones de los entes gobiernos, además, está supeditado a la subordinación continuada del patrono, que en este caso es el Estado mismo. Por lo anteriormente descrito y lo plasmado a lo largo de la presente investigación, el denominado “contratista” es un empleado público al que no se le reconoce como tal, al que se toma en cuenta cuando se realizan funciones administrativas, pero que se le excluye de todo beneficio que reciben los trabajadores que están en relación de dependencia.

En el momento en que los abogados del Estado, los que están a disposición de la Procuraduría General de la Nación –PGN- y los que prestan sus servicios a las



diferentes instituciones, objetan en los juzgados de trabajo y previsión social al negar los derechos laborales de los trabajadores contratados bajo el renglón presupuestario 029, utilizando el argumento que los contratados bajo este renglón presupuestario son denominados “contratistas”, quienes prestan servicios técnicos o profesionales y que no tienen relación de dependencia.

A continuación, se describirá un ejemplo de una terminación de contrato de forma ilegal, en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los abogados amparistas argumentaron lo siguiente en contra de lo resuelto por el Juzgado Tercero de Trabajo y Previsión Social de la Primera Zona Económica:

D.2) Agravios que se reprochan al acto reclamado: denuncia el postulante que la Sala impugnada no estimó que la Ley de Servicio Civil establece las características que deben reunir los funcionarios o servidores públicos, las cuales no revestía la relación sostenida con Abisai Jonatan Mejía Salazar, en virtud de que la misma se basó en un contrato suscrito con la autoridad nominadora, bajo el renglón presupuestario cero veintinueve (029), en el que se pactó que no ostentaría la calidad de servidor público y, como consecuencia, no tendría derecho a reclamar prestaciones laborales cuando ésta concluyera, documento fundado en lo dispuesto por los artículos 44, 47, 48, 49, 65 y 69; de la Ley de Contrataciones del Estado; 26 de su reglamento y Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y Oficina Nacional de Servicio Civil, que norma la contratación de servicios técnicos y profesionales por medio del renglón relacionado. Además, la autoridad impugnada no consideró que la persona referida percibía honorarios por la prestación de sus servicios y no una remuneración, porque de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley de Salarios de la Administración Pública, corresponde únicamente a los servidores públicos que desempeñen un puesto en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, lo que es congruente con lo contenido en el artículo 1º del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, respecto a que no se considerarán



funcionarios o empleados públicos los que sean retribuidos con honorarios en virtud de prestar servicios técnicos o profesionales de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado. Asimismo, la autoridad reclamada no consideró que de conformidad con el artículo 65 de la Ley de Contrataciones del Estado, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, el incidentante prestó una fianza por el diez por ciento sobre el valor de la contratación, la que podía hacer efectiva al concluir la relación sostenida sin responsabilidad de su parte. Asimismo, no se le permitió ofrecer y aportar prueba en alzada, argumentando la Sala mencionada que ante esa instancia no era pertinente proponer prueba en virtud de que la única que era aceptable es la denegada y protestada en primera instancia, es decir ignore el trámite de la denuncia de reinstalación. La autoridad recurrida actuó en evidente abuso de autoridad al confirmar la orden de reinstalación de una persona que no reviste características de trabajador.

Para la Corte de Constitucionalidad el amparo interpuesto deviene improcedente, se describe literalmente la parte final del Considerando III:

Lo anterior evidencia que la autoridad recurrida, al emitir el acto reclamado no produjo agravio al postulante, pues emitió su juicio valorativo de los extremos expuestos y de los medios de convicción incorporados al incidente mencionado en el legítimo derecho de sus facultades naturales, habiendo arribado a la convicción de que en el caso concreto, Abisai Jonatan Mejía Salazar sostuvo una relación de carácter laboral con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en consecuencia, al no encontrar esta Corte vulneración a derecho fundamental que deba ser reparado por vía constitucional, por haberse juzgado el caso conforme a la ley, el amparo promovido deviene improcedente, y siendo que el tribunal a quo resolvió en igual sentido, procede confirmar la sentencia apelada, pero por las razones aquí consideradas. (Sentencia de apelación de amparo, expediente **1776-2011** Corte de Constitucionalidad)



Un empleado o funcionario público es esencialmente un trabajador que ha sido ingresado al servicio público para prestar su fuerza laboral al Estado (Organismos del Estado, sus entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades del país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, las empresas públicas, estatales o municipales), a cambio de recibir un salario digno, por lo que acepta las condiciones de estar bajo una dependencia continuada y acatar órdenes de un jefe inmediato propio de la Administración pública. Lo anterior son puntos básicos que dan sentido al servicio civil.

La calidad de empleado o servidor público se determina por la relación nominal y funcional dentro de la administración pública, y no precisamente por el tipo de contratación que el trabajador haya sido empujado a aceptar, como condicionante para poder entrar al servicio público y así obtener un medio de subsistencia para él y su círculo familiar. El instrumento con el que se lleve a cabo la contratación de un trabajador, se le podrá denominar “contratista”, habiendo realizado todos los formalismos legales para dejar plasmado que los servicios que prestara serán técnicos o profesionales, para entonces acentuar que serán realizados por un contratista. Pero como se ha evidenciado en la investigación de campo del presente documento, estos “contratistas” en sus funciones diarias realizan actividades propias de un trabajador en relación de dependencia (ver grafica 13), entonces se está ante una relación laboral que está siendo simulada como un contrato mercantil, por coacción del patrono que en este caso es el Estado de Guatemala.

Todas las definiciones que se le puedan dar a un servidor público estipuladas en las diferentes leyes o normativos administrativos que regula el servicio civil, para las diferentes instituciones del Estado, se evidencia que describen los mismos elementos, como por ejemplo:

Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo, decreto legislativo 36-2016:



ARTÍCULO 4. Personal permanente del Organismo Legislativo. Es personal permanente toda persona individual que en virtud de nombramiento mediante proceso de oposición adquiriera relación laboral por tiempo indefinido, por el cual queda obligada a prestar sus servicios a cambio de un salario, bajo la dependencia continua y dirección inmediata del Organismo Legislativo, a través de sus jefes inmediatos y por medio de la Junta Directiva, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, su reglamento y manuales correspondientes.

En el mismo sentido, define la calidad de servidor público el artículo 4 de la Ley de Servicio Civil, decreto legislativo 1748:

Artículo 4. Servidor público. Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro 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.

Así mismo el artículo 4 de la Ley de Servicio Municipal, decreto legislativo 1-87:

ARTÍCULO 4. Trabajador Municipal. Para los efectos de esta ley, se considera trabajador municipal, la persona individual que presta un servicio remunerado por el erario municipal en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestar sus servicios o a ejecutarle una obra formalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia y dirección inmediata o delegada de una municipalidad o sus dependencias.

El llevar a cabo este fraude laboral es muestra de la desestatización de los servicios que presta el Estado a la sociedad guatemalteca. Lo anterior es parte de la táctica de desregularizar la legislación del Estado, con la finalidad de beneficiar y



propiciar una organización administrativa gubernamental, la cual obedecerá a intereses particulares en detrimento del interés común.

6.2.3 La transgresión para el empleado publico

Al hacer referencia del tipo de contratación estatal bajo el renglón presupuestario 029, este en particular golpea directamente en el nivel económico y de seguridad del empleo, porque por las pocas oportunidades de empleo en nuestro país, la clase trabajadora acepta este tipo de contratación, en la cual vulnera sus derechos laborales. La parte patronal, para este caso en particular es el Estado de Guatemala, brinda al empleado público un tipo de contratación el que lo empuja a aceptar las condiciones ofrecidas o simplemente no hay contratación. Este tipo de contratación transgrede de forma importante al trabajador, porque en muchas ocasiones se aprovecha de la necesidad de un ingreso por parte del trabajo, el que a su vez lo acepta para por lo menos cubrir sus necesidades fisiológicas más básicas, comida, vivienda y abrigo.

La contratación bajo el renglón presupuestario 029 transgrede al trabajador, y esto no es únicamente al promedio mensual de honorarios que reciba, sino a la falta de beneficios que en ley le corresponden a un trabajador. Un trabajador contratado bajo este renglón, tiene ingresos promedios o mayores al costo de canasta básica alimentaria (para julio de 2018 la canasta básica alimentaria correspondía a la cantidad de Q. 3,541.88, con estos datos se evidencia que esos ingresos son relativamente aceptables, en comparación con un alto promedio de trabajadores que no se les paga el salario mínimo, por ejemplo las empleadas domésticas, aun así, este tipo de contratación transgrede al trabajador, porque no considera los beneficios básicos que la ley le concede, porque no tiene acceso al seguro social, y este daño colateral lo sufren el conyugue y los hijos menores de edad; no recibe aguinaldo, en el caso de las mujeres no tienen los derechos de los cuidados pre y postnatales, no gozan de vacaciones, tampoco tienen derecho a contribuir al montepío o cualquier sistema de



jubilación que presta el Estado y al momento de ser despedido no recibe la indemnización por los años de servicio prestado.

El empleado que está sujeto a este tipo de simulación en su relación laboral, de alguna manera recibe de la parte patronal una cuantía menor en sus ingresos en comparación con los empleados en relación de dependencia, a pesar de que realicen las mismas actividades y que estén sujetos a las mismas condiciones de trabajo. Este tipo de relación en desigualdad de derechos, es ilegal y evidentemente injusta. Esta situación evidencia la profunda inequidad social que hay actualmente en la clase trabajadora estatal y limita las posibilidades de desarrollo del núcleo familiar del trabajador, porque está totalmente desprotegido y a merced del patrono.

Cuando el empleado que está sujeto a este tipo de simulación en su relación laboral, presta su fuerza de trabajo para una entidad que posea un pacto colectivo y de condiciones de trabajo, este trabajador no podrá gozar de los beneficios que se hayan ganado, lo cual es totalmente desmotivante, porque sus funciones en la mayoría de las ocasiones, son desempeñadas también por compañeros que están en relación de dependencia y que si se ven beneficiados con los logros sindicales que quedan plasmados en el pacto colectivo y de condiciones de trabajo.

Por lo anteriormente descrito, esta simulación de relación de trabajo, podría catalogarse como un elemento de la política de debilitamiento del derecho sindical, la cual es apoyada por el Estado mismo, porque se percibe que su fin es la erradicación de los sindicatos, porque el trabajador contratado por el renglón presupuestario 029, al no ser reconocido como empleado o funcionario público, no tiene el derecho a sindicalización.



6.2.4 El perjuicio a la gestión gubernamental

Se perjudica el nivel de la gestión gubernamental, porque, como se indicó anteriormente, los trabajadores contratados bajo esta simulación contractual, renglón presupuestario 029, no se les da el estatus de empleados o funcionarios públicos. Para la ejecución de ciertas actividades no se les pueden hacer nombramientos que los respalden e incluso existen leyes y normativas que les impiden administrar fondos públicos o tener personal a su cargo en calidad de jefe, en general tienen impedimento de realizar cualquier función pública, aunque en la práctica muchos de ellos si las realicen. El fin fundamental de esta simulación laboral, es que estos empleados realicen actividades como empleados públicos, sin que se les reconozca como tal. Esta transgresión para el trabajador contratado bajo el renglón presupuestario 029, también perjudica sin duda la calidad de la gestión pública, porque las actividades se llevan a cabo mediante una burocracia expuesta a ambientes precarios de trabajo, sin motivación alguna, y lo que es peor, sin la seguridad del empleo que todo ser humano necesita y busca. Tomando como referencia lo anterior, es imposible que se pueda ejecutar una carrera administrativa que brinde seguridad del empleo al trabajador e imposibilite a los políticos utilizar como botín al recurso humano estatal.

A continuación, se describirá literalmente un párrafo de la sentencia de apelación de amparo, expediente 3320-2011 de la Corte de Constitucionalidad, en la cual se hace un acertado análisis de cómo prevalecen los derechos laborales del trabajador, aunque se le quiera simular con contratos de índole civil o mercantil, en el cual se busca encubrir la relación entre el trabajador y el Estado de Guatemala:

El artículo 19 del Código de Trabajo establece: “Para que el contrato individual de trabajo exista y se perfeccione, basta con que se inicie la relación de trabajo, que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra...”. Se podría agregar también que dicha presunción operará igualmente aún cuando se utilicen figuras no laborales para caracterizar al contrato. En ese sentido, los artículos 106 de la Constitución Política de la República y 12 del



Código de Trabajo, determinan que "...serán nulas ipso jure y no obligarán a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato colectivo o individual de trabajo, en un convenio o en otro documento, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en la Constitución, en la ley, en los tratados internacionales ratificados por Guatemala, en los reglamentos u otras disposiciones relativas al trabajo". Si tales circunstancias se produjeran, nos encontraríamos ante una simulación, porque con dicho accionar se pretende eludir la verdadera naturaleza dependiente de la relación bajo el ropaje de figuras extra-laborales (locación de servicios, prestación de servicios profesionales, prestación de servicios técnicos o como en el caso que nos ocupa, por medio de la suscripción de un contrato de servicios técnicos a plazo fijo cuando la naturaleza de la función que se va a desempeñar obliga a que exista continuidad en la prestación), todo ello, en detrimento de los derechos del trabajador, a quien se le niegan los beneficios que la legislación laboral establece a su favor.

La simulación por medio de contratos civiles, mercantiles o administrativos, que pretenden ocultar una relación laboral, su fin primordial es transgredir el principio básico de seguridad del empleo a los contratados bajo el renglón presupuestario 029, que por amparo de Constitución de la República, tiene cualquier persona que busca ocupar algún cargo en el Estado, quien tiene derecho a gozar de esa seguridad del empleo y que solamente podrá ser apartado de su puesto de trabajo, en caso de cometer hecho grave que amerite su despido, y este despido se dará al haber agotado todo el proceso administrativo que marca la legislación laboral.

Entre la normativa que estipula que los trabajadores contratados bajo el renglón presupuestario 029 no se les pueden catalogar como empleados o funcionarios públicos está el Acuerdo No. A-118-2007, de fecha 27 de abril de 2007, emitido por la Contraloría General de Cuentas, que establece lo siguiente



Artículo 2. Al personal contratado bajo el Renglón Presupuestario 029 "Otras Remuneraciones de Personal Temporal" por carecer de la calidad de servidor público, no le son aplicables las normas contenidas en el Decreto 89-2002, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos y su Reglamento; por lo que no están afectos ni obligados a la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y en consecuencia tiene prohibición para el manejo de fondos públicos, ejerzan funciones de dirección y decisión. Esta prohibición surte efectos a partir del uno de agosto de dos mil siete.

Artículo 113 de la Constitución Política de Guatemala: Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a 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.

El artículo antes descrito da la apertura para que todo ciudadano tenga la oportunidad de optar a un empleo o cargo público, con todos sus derechos y las obligaciones que ello conlleva, entre ellos la seguridad del empleo de la que debe gozar toda persona que ingresa al servicio civil guatemalteco.

La seguridad del empleo que goza el trabajador o empleado público está plasmada en la legislación guatemalteca, a continuación se describirán algunos de ellos:

1. Inciso 6 del artículo 3 de la Ley de Servicio Civil, decreto legislativo 1748:
"Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal."
2. Inciso d) del artículo 3 de la Ley de Servicio Civil Municipal decreto legislativo 1-87:
"Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o 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”

3. Inciso a) del artículo 37 de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial decreto legislativo 48-99:

“A no ser removidos de sus cargos sino por las causas y en la forma establecida en la Constitución de Política y las leyes.”

4. Artículo 3 de la Ley de la Carrera Judicial decreto legislativo 32-2016:

Los jueces y magistrados ejercerán sus funciones de forma permanente exclusiva, hasta que cesen en las mismas con arreglo a lo que dispone la Constitución Política de la República y esta Ley.

Los Jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría, solo podrán ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante el procedimiento que determina la presente Ley.

Los jueces y magistrados están obligados a procurar un rendimiento satisfactorio en el ejercicio de sus funciones, de manera que contribuyan a una pronta y eficaz administración de justicia.

Los ejemplos anteriormente descritos que se encuentran en la legislación guatemalteca, garantizan la seguridad del empleo, la cual es la plataforma de un régimen de carrera administrativa para el servicio civil estatal. Esta seguridad del empleo relaciona el derecho que la Constitución Política de la República otorga a cualquier ciudadano guatemalteco a optar a un empleo público, que se someta a un proceso de selección y contratación que buscará encontrar a la persona indicada, tanto por méritos de experiencia y conocimientos, como de idoneidad, para ocupar una plaza de trabajo en la cual se le garantice su seguridad del empleo, a menos que cometa alguna falta grave, de las indicadas en las diferentes leyes y normativas relacionadas al derecho laboral guatemalteco. De tal modo, que la población en general gozaría de una gestión gubernamental, que se preocuparía por colocar en los distintos cargos públicos a las personas mejor calificadas tanto en actitud como en aptitud, lo anterior



garantizaría una óptima gestión gubernamental, y tales persona no podrían ser despedidas de manera injusta.

La simulación de la relación laboral de un trabajador estatal corrompe lo estipulado en el Artículo 113 de la Constitución Política de Guatemala, en el que da el derecho y posibilidad de acceder a un empleo o cargo público, además de la posibilidad de tener una carrera administrativa, en la simulación de la relación laboral no se da una adecuada selección y contratación de los trabajadores, sino que se hace por influencias y contactos políticos, no se nombra al trabajador y no existe la seguridad del empleo, porque pueden ser destituidos de forma arbitraria.

Por lo anteriormente descrito, el régimen de servicio civil estatal, se ve disminuido, porque en muchas instituciones existen más trabajadores en el renglón presupuestario 029 que personal permanente, renglón 011, lo cual responde a compromisos políticos que adquieren los funcionarios de turno, y que los pagos y compromisos políticos adquiridos en campaña, son solventados por medio de puestos de trabajo en el gobierno, y el renglón presupuestario 029 responde de manera adecuada para sus intereses, porque no pasa por el proceso de selección y contratación que se estipula en las leyes de servicio civil de las diferentes instituciones estatales.

La debilidad de la administración del servicio civil, es la que da pie a que el trabajador estatal, al que se le denomina “contratista”, trabaje en un ambiente de sumisión, que es el ambiente ideal para los gobernantes de turno, porque estos no hacen la crítica política que tendrían derecho a realizar como trabajadores estatales, por temor a perder su fuente de ingresos, en el que no tiene derecho a ningún tipo de prestación e indemnización, por lo tanto el gobernante de turno responde al bien particular, olvidando que lo que debe imperar en una democracia como la que goza Guatemala, es el bien común.



La falta de fuentes y ofertas de empleo han hecho que muchos de los trabajadores contratados bajo el renglón presupuestario 029, acepten trabajar sin las garantías laborales mínimas como no tener derecho a prestaciones laborales (ver Capítulo IV). Desafortunadamente esto impacta directamente la eficiencia de la administración pública, porque utiliza fuerza laboral temporal en la que invierte tanto en capacitaciones como en recursos financieros, y que solo durara a lo sumo en su mayoría, lo que dure un periodo de gobierno, además, de realizar contrataciones fraudulentas y violatorias. Y en esos daños colaterales lo resiente la sociedad en general, al tener una administración pública débil.

A la fecha no se puede precisar la dimensión del fraude que ha realizado el Estado, con respecto a las contrataciones bajo el renglón presupuestario 029, en la presente tesis en este capítulo VI se describen de alguna manera el impacto financiero y legal que ha tenido para el Estado en los últimos 5 años, lo cual es una pequeña muestra, de las dimensiones del impacto que tiene esta práctica que lleva más de 20 años de estarse practicando.

A continuación se presenta la definición de empleado público, según el inciso b), artículo 1, del Reglamento de la Ley de Servicio Civil Guatemalteco, (1998):

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.

Al analizar la definición anterior, se puede observar que no se basa en un tipo de contratación o instrumento "legal" que utilicen las entidades del Estado, sino por las funciones, obligaciones y responsabilidades que tiene una persona al ingresar al



servicio del Estado. Entonces, la calidad de empleado público no la determina la forma de contratación sino las tareas y atribuciones que realiza

6.3 Impactos colaterales de la contratación bajo el renglón presupuestario 029

El contrato de tipo administrativo que utiliza el Estado de Guatemala para la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029, el contrato civil o mercantil que realiza la empresa privada, no solo es una simulación de la relación laboral, como ya se ha mencionado con anterioridad, sino que es evidentemente un fraude también al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. En este tipo de fraude, el directamente implicado es el patrono, porque una de sus obligaciones esta la obligación del pago de la cuota patronal que le corresponden según la ley, así como el traslado de las cuotas laborales que le retienen al empleado mensualmente. Con la comprobada relación laboral que existe en la mayoría de los contratados bajo el 029, el Estado está vulnerando e impactando la estabilidad y continuidad del régimen de seguro social guatemalteco, porque no hace efectivas sus obligaciones ante este instituto.

Ante esta situación, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tiene todos los argumentos a su favor para hacer las demandas correspondientes. Los contratados bajo el renglón presupuestario 029 no se les debería de excluir del derecho a poseer un seguro social, que los cubra a ellos como a su núcleo familiar, cuando este lo tenga, porque con este tipo de contratación el Estado pone en riesgo la cobertura que brinda el I.G.S.S. a sus afiliados y familiares, al momento de ocurrir alguna eventualidad en los rubros de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Con la omisión de las obligaciones patronales con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Estado también omite una de sus responsabilidades de pago ante el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad –INTECAP-, institución que ve afectada de forma importante sus ingresos.



Este tipo de contratación también impacta de manera importante a los diferentes regímenes de clases pasivas que se ejecutan en el Estado, por dar un ejemplo impacta al régimen del llamado “montepío”, que es regulado por la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC-, porque la cuota que el Estado eroga por cada uno de los empleados públicos en relación de dependencia del 10% y el empleado público según sus ingresos aporta entre el 9% hasta el 15%, según decreto legislativo 63-88.

Según datos aportados por el autor Argueta (2013) el Estado en los años del 2006 al 2012, evadió sus responsabilidades en los siguientes montos:

- a) El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social posiblemente dejó de percibir 111 millones de quetzales en promedio por cada año y en total de los siete años analizados aproximadamente 779 millones de quetzales.
- b) Al régimen del “montepío” de clases pasivas, regulado por la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC- fue promedio cada año 255 millones de quetzales.

6.3.1 Impacto al régimen fiscal

Este tipo de vulneración se materializa al momento que la parte contratante o patrono encubre o simula una relación de dependencia bajo la figura del contrato administrativo del renglón presupuestario 029, el Estado exige al denominado “contratista”, quien en su mayoría están bajo el mando o subordinación de un jefe inmediato, una factura contable, la cual debe de estar autorizada por la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, la cual servirá para hacer efectivo el pago de honorarios, que es la erogación que el Estado realiza por la prestación de servicios del “contratista”. Al momento de presentar la mencionada factura, los honorarios del trabajador (“contratista”) se ven afectados por el pago del Impuesto al Valor Agregado -IVA- e Impuesto Sobre la Renta –ISR-, según lo que corresponda, en lo estipulado por las leyes de la materia,



En este sentido el autor Argueta (2008) hace dos consideraciones las que merecen ser mencionadas, y a continuación se describen literalmente:

- a) Cuando el supuesto proveedor de servicios, que en realidad es un trabajador subordinado o dependiente que labora en una relación de trabajo, otorga una factura adquiere la obligación de declarar ante la Superintendencia de Administración Tributaria SAT el impuesto al valor agregado IVA generado por la supuesta prestación de sus servicios en forma independiente. Omitir dicha declaración puede ocasionar serias consecuencias tributarias e incluso penales, para el trabajador. Si el trabajador realiza la declaración del IVA su salario disminuye un 12% correspondiente a la tasa del IVA. Es necesario tomar en cuenta que el trabajador, que por el fraude legal es considerado como proveedor de servicios, no puede descontar ningún débito fiscal porque su actividad laboral, al realizarse bajo la dependencia continuada de su empleador, no le ha generado ningún gasto. Por esta razón su salario se disminuye considerablemente si decide cumplir con la obligación fiscal de declarar el 12% del IVA del supuesto servicio o trabajo independiente. Además el trabajador también está obligado a sujetarse al régimen del impuesto sobre la renta y debe realizar las declaraciones que le correspondan según el nivel de renta que le corresponda.
- c) Si el trabajador acciona ante las autoridades para declarar la relación laboral y logra un fallo judicial favorable, queda exonerado de cumplir las obligaciones fiscales debido a que al no existir el hecho generador del impuesto también desaparece la obligación de declararlo. Pero si el trabajador otorga facturas al empleador y no realiza ninguna acción para declarar el fraude legal del disfraz de su relación de trabajo, entonces adquiere todas las obligaciones fiscales que corresponden a un trabajador independiente o un proveedor de servicios. Desde la posición del empleador y dentro del ámbito creado por el fraude legal del disfraz de la relación de trabajo se producen las mismas consecuencias pero, desde la perspectiva patronal, este fraude constituye una terrible evasión de



impuestos. Esto sucede así: el empleador utiliza la factura emitida por el supuesto proveedor, el cual en realidad es un trabajador subordinado, para declararla como un gasto dentro del cómputo de sus operaciones. Si el trabajador realiza con éxito una acción para declarar el fraude legal del disfraz de su relación de trabajo puede ampliarse la acción ante la SAT para que se requiera al empleador la declaración correcta del IVA lo cual puede producir el requerimiento de pago de multas e intereses y posiblemente también la deducción de responsabilidades penales debido a la defraudación tributaria que ha realizado el empleador.

6.3.2 La simulada legalidad de la contratación en el renglón presupuestario 029

La corrupción en el gobierno, es la que sostiene el fraude que se da con la simulación laboral al contratar a una persona en el renglón presupuestario 029, por medio de un contrato administrativo. Como ya se ha descrito anteriormente, el Estado crea una compleja plataforma y una mecánica sofisticada, en la que oprime por medio de la amenaza económica, y que en apariencia el empleado acepta este tipo de relación laboral precaria y con una simulada legalidad, donde se presume que legalmente está respaldada, vulnerando los derechos laborales del contratado.

Con este tipo de contratación se está ante un componente de poder, de los varios que desean utilizar para la desestatización social, esto por medio de desregularizar el alcance del Estado y de corromper a sus empleados y/o funcionarios públicos, porque no solamente violentan derechos, son ilegales y arbitrarios, además de lo anterior, cimientan y aplican plataformas que benefician al patrono (ya sea de iniciativa privada o el Estado mismo), tergiversando la estructura legal guatemalteca en la que se protege y se buscan el bien común de los integrantes de la sociedad, y con este tipo de fraudes se presenta una simulada legalidad, que desafortunadamente el mismo Estado respalda, el que vende e irrespeta sus principios y valores.



La parte patronal es la que construye esa simulación de relación laboral y quien obviamente es el que recibe los beneficios de su arbitrariedad laboral, quien violenta los derechos laborales de sus empleados con el objetivo de evadir sus obligaciones y así acrecentar su patrimonio, a costas de las injusticias que hacen contra el empleado no remunerándole lo que por ley le corresponde. No obstante, es necesario para los patronos, dar la imagen social de respeto y legalidad de su actuar para con sus empleados, y para el logro de esto, el mismo Estado le proporciona argumentos para legalizar esa falsa imagen y esconder ese régimen de opresión tanto psicológica como económica en contra del empleado, porque el mismo Estado, quizás con distintos fines, realiza las mismas prácticas. (Balan, 2006)

La simulación laboral se radica en que se usan métodos no de índole laboral para ocultar una indudable relación laboral, lo cual transgrede derechos laborales, lo cual impacta directamente en la motivación del empleado para realizar sus labores.

Nuevamente se expone un caso real, a manera de ejemplo, en el Ministerio de Economía los altos funcionarios públicos encargados del despacho superior, se encontraron con una justa administración de la justicia, cuando fueron vencidos en juicio, ante la demandan de un trabajador, Adiel Gálvez Vásquez, quien la Corte de Constitucionalidad fallo a su favor, y se le dio reconocimiento a su relación de dependencia, y en ese favor se dan por menores del fraude y los maliciosos fines de los altos funcionarios del mencionado ministerio, a continuación se describirá literalmente un extracto de la Apelación de Amparo de la Corte de Constitucionalidad, expediente 5877-2017, de fecha tres de abril de 2018:

(...) dichos contratos se encuentran reportados de conformidad con la certificación expedida por el encargado de la nómina 029 del Ministerio de Economía, en la que consta que Adile Gálvez Vásquez presta sus servicios profesionales bajo renglón presupuestario 029 (folio 10 de la pieza de primera instancia). Todos los contratos por servicios profesionales y con honorarios mensuales de Q.5,600.00 los que aumentaron a partir del 2012 a Q.6,500.00



mensuales. B. De lo expuesto por la entidad empleadora que califica que no era trabajador, pues no prestaban servicios laborales, de los contratos anteriores se concluye que esos argumentos son incoherentes, si consideramos que en la pieza de primera instancia, queda acreditado que se trató de períodos ininterrumpidos en que laboró Adiel Gálvez Vásquez. Queda evidenciada una clara simulación y fraude de ley, el ardid utilizado con la forma que documentalmente presenta el demandado la relación de trabajo con el contratante como: la aparente no continuidad entre los contratos, la cancelación por salario denominada honorarios, y que la relación se califica de que no es laboral y no continua –en apariencia–, con todos estos elementos se pretende acreditar que existió relación laboral continua e ininterrumpida a plazo indefinido, con actividades de naturaleza permanentes con todos los elementos de la relación laboral como la dependencia continuada entre otros, por lo que para este caso existía la obligación del patrono de pedir previamente autorización para poder despedir al trabajador.

Congruente con lo anterior, cabe mencionar que la Sala referida estableció que lo que pretendió la autoridad nominadora era disfrazar la relación laboral sostenida con el incidentante, pese a que concurrían todos los elementos de ésta; tales como: dirección inmediata, subordinación y dependencia continua e ininterrumpida a cambio de una retribución.

En la sentencia se pueden mencionar dos puntos importantes, el primero se evidencia la amenaza económica que impone el patrono sobre el empleado, quien necesita de los ingresos en dicho ministerio para su subsistencia; el segundo punto es la simulación laboral que ya se ha expuesto a lo largo de la presente investigación, que el mismo Estado es el que realiza el fraude e interponiendo amparos pretende salir impune de sus actuaciones ilegítimas.

Durante el desarrollo de la presente investigación, se exponen varias aristas tanto legales, como de índole motivacional (ver Capítulo IV), del impacto que tiene



sobre la persona, el estar contratado bajo el renglón presupuestario 029 y también el impacto financiero para el Estado de Guatemala, y el presente capítulo nos sirve para realizar un marco analítico de todo lo expuesto en la presente tesis. Porque no resulta tan fácil solamente aseverar que la simulación laboral del tipo de contratación en el renglón presupuestario 029 es ilegal para el trabajador, para que en este se convenza de que este tipo de contratación atenta contra sus derechos laborales más básicos. Para que el contratado bajo el renglón presupuestario 029, accione contra este tipo de trabajo, en el que el Estado lo debería de proteger, ese mismo Estado violenta sus derechos, por lo que el trabajador necesita tener claro lo siguiente:

- a) Que como persona y trabajador goza de derechos, los cuales están plasmados como punto de partida en la Constitución Política de la República, código de trabajo, otras leyes y normativas del ámbito legal guatemalteco, además de convenios a nivel internacional que ha firmado Guatemala y los cuales está obligado a respetar.
- b) Que debe de denunciar la simulación laboral a la que está siendo sometido por medio de contratos administrativos, por parte del Estado, mismo que violenta sus derechos laborales y de alguna amenaza, para que el trabajador no realice las denuncias correspondientes.
- c) Que deposite su confianza en las entidades estatales encargadas de impartir justicia, y que presente las denuncias que en ley correspondan, sabiendo que si presenta argumentos verídicos y valederos, tendrá un fallo favorable a su petición, como ejemplo están algunos, de los muchos casos amparados en la Corte de Constitucionalidad, a favor los trabajadores que han realizado sus demandas, ver tabla 29.



6.4 El contexto guatemalteco en la actualidad

En los últimos años, muchos de los trabajadores contratados bajo el renglón presupuestario 029, han llegado a comprender que el Estado ha simulado las verdaderas relaciones laborales por medio de contratos administrativos y le han vendido la idea, de que no tienen derecho al reclamo de sus derechos como trabajadores. Un número importante de contratados bajo este renglón que han sido separados de sus funciones de manera arbitraria y violentando sus derechos, han presentado las denuncias que en ley corresponden, ante los entes jurisdiccionales en materia laboral y han tenido resultados positivos para sus peticiones, como muestra de esto, esta lo evidenciado en las tablas 29 y 30 del presente capítulo. El fraude que realiza el Estado por medio de la simulación laboral entonces, se resuelve aplicando el principio de realismo, el que está registrado el considerando cuarto, inciso d) del Código de Trabajo en el que queda establecido lo siguiente:

El Derecho de Trabajo es un derecho realista y objetivo: lo primero, porque estudia al individuo en su realidad social y considera que para resolver un caso determinado a base de una bien entendida equidad es indispensable enfocar ante todo la posición económica de las partes, y lo segundo, porque su tendencia es la de resolver los diversos problemas que con motivo de su aplicación surjan, con criterio social y a base de hechos concretos y tangibles.

El derecho laboral busca que el trabajador goce de bienestar, y para que lo logre debe de concebir el contexto en el que se desenvuelve día a día el trabajador con objetividad, y esto es lo que da sentido al principio de realismo.

A lo largo de la investigación se han relatado situaciones laborales, las cuales han quedado descritas en los fallos de la Corte de Constitucionalidad, además de lo evidenciado en la investigación *in situ*, la cual se dio por la investigación de campo y por la propia experiencia del autor de la presente investigación. Los hechos tangibles y concretos de lo que actualmente viven los contratados en el renglón presupuestario



029 ante los documentos firmados por los trabajadores, en este caso los contratos administrativos.

La realidad del contexto del trabajador contratado en el renglón presupuestario 029, es la obvia desigualdad de poder que existe entre la parte patronal (el Estado) y el trabajador. Para respaldar la idea anteriormente descrita, solamente basta con afirmar, basado en la realidad actual del trabajador, este acepta firmar cualquier instrumento contractual que el Estado le imponga como condición para otorgarle el empleo, y el trabajador lo acepta porque por medio de ese ingreso tendrá los medios económicos para satisfacer las necesidades más básicas, tanto propias como las de su núcleo familiar. Entonces, para la legislación laboral guatemalteca deberán prevalecer los hechos de la realidad que vive el trabajador, sobre cualquier instrumento contractual que utilice el contratante.

Por todo lo anteriormente, debe de prevalecer la búsqueda bien del común (clase trabajadora) sobre el bien particular (patronos), como regla en la protección del trabajador la cual es de carácter tutelar, la cual es imperativa en la Constitución de la República de Guatemala, en su **Artículo 103.- Tutelaridad de las leyes de trabajo**, y toda ley y normativa en el orden laboral deben de resguardar y dar protección al trabajador ante la evidente desigualdad que este tiene ante el patrono.

6.4.1 El principio de sencillez debe de prevalecer

El principio de sencillez tiene su sustento en el considerando quinto, del Código de Trabajo en el que queda establecido lo siguiente:

“...estableciendo un conjunto de normas procesales claras, sencillas y desprovistas de mayores formalismos, que permitan administrar justicia pronta y cumplida...”



Este principio deja implícito que la legislación laboral debe de expresarse en forma sencilla, que sea de fácil entendimiento y aplicación.

Tomando lo anteriormente descrito, se puede observar en los contratos administrativos que realiza el Estado, los redacta de tal forma que el trabajador da por sentado que todo lo estipulado en el instrumento contractual es lo legalmente correcto, porque quien lo redacta es el mismo Estado, y por lo tanto acepta prestar sus servicios técnicos o profesionales, sin derecho de reclamar sus prestaciones laborales y económicas que en ley le correspondan, y con esto se suma a un sistema de represión y explotación laboral en el cual se violentan sus derechos y la corrupción que impera en el Estado se evidencia claramente.

6.5 Impacto legal para el Estado de Guatemala

Por todo lo plasmado a lo largo de la presente investigación, en el que se evidencia que los gobernantes de turno al momento de contratar personas para el servicio del Sector Público, que comprende los Organismos del Estado, sus entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades del país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, las empresas públicas, estatales o municipales, no lo hacen respetando los parámetros ya establecidos tanto legales como técnicos, lo que ha dado como resultado en un incremento en las demandas que se presentan a los juzgados de trabajo y previsión social que han prosperado, prueba de ello son algunos casos que han sido ganados por los demandantes, ver tabla 29, porque como se ha manifestado, en la dinámica de trabajo, que le han dado las instituciones a los contratados en el renglón presupuestario 029, se consuma totalmente una relación de dependencia, porque se da una relación laboral continuada, aunque las instituciones realicen dos o más contratos dentro de un ejercicio fiscal, la relación continuada se cumple en la entrega de sus servicios, se da en virtud de que la relación laboral cumple con todos los requisitos de una relación de trabajo que es la continuidad en la prestación de servicios, se cumple también la subordinación, puesto que el contratado acata ordenes



de la persona que le designen como superior, quien ejercerá cierta potestad sobre el contratado, porque girará ordenes dentro de lo preceptuado en el contrato que se encuentre vigente, lo que tácitamente refleja la obligación del contratado a dar cumplimiento y respetando las ordenes que se le giren, tomando en cuenta la jornada de trabajo impuesta por la entidad contratante. Lo anterior, le da la autoridad a la entidad contratante, a requerir del contratante la ejecución de labores que están precisadas en los términos de referencia del contrato, en el momento en que el jefe inmediato así lo requiera, y algunas ocasiones trabajando en horas fuera de la jornada autorizada por la entidad, también se les requiere el que ejecuten sus labores en base a manuales y reglamentos, que en teoría deberían de ser solamente para regular actuaciones de los trabajadores que se encuentran en relación de dependencia; con lo descrito anteriormente, como ya se ha mencionado, es sencillo afirmar que se está ante una relación de dependencia totalmente comprobada, con todo esto, no cabría seguir considerando este tipo de contratación, como una prestación de servicios profesionales o técnicos o una contratación civil, sino más bien un contrato laboral totalmente amparado por las leyes guatemaltecas, con las respectivas obligaciones y derechos para ambas partes, patrono y trabajador.

Según lo descrito anteriormente, un alto porcentaje de las contrataciones bajo el renglón presupuestario 029, son evidentemente una relación formal de trabajo, y al determinarse así, estos trabajadores gozan de todas las garantías laborales que se estipulan desde la Ley suprema, Constitución Política de la República de Guatemala, tratados internacionales ratificados por Guatemala, Código de Trabajo, Ley del Servicio Civil y su Reglamento, Pactos Colectivos de Trabajo, por lo que cuando se hacen demandas laborales contra el Estado de Guatemala, con respecto a las contrataciones en el renglón presupuestario 029, una gran mayoría han sido a favor de los demandantes, como ejemplo está la información vertida en la tabla 29.



Tabla 29. Casos amparados por la Corte de Constitucionalidad

No. Expediente	Nombre del Demandante	Entidad Demandada
272-2011	María de los Ángeles Sigüenza Navas	Dirección General del Deporte y Recreación del Ministerio de Cultura y Deportes
1776-2011	Abisai Jonatan Mejía Salazar	Estado de Guatemala y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, este último como autoridad nominadora.
2842-2011	Madeleine Urrutia Braun-Valle	Dirección General de Protección y Seguridad Vial, dependencia del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
3320-2011	Dieter Orlando Gudiel Ortíz	Instituto de la Defensa Pública Penal.
2735-2012	Emy Karina de León Solares	Secretaría Ejecutiva de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República
4868-2012	Hilda Octavila Morales de León	Banco Nacional de la Vivienda en Liquidación, Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
4292-2012	Mariela del Rosario Chojlán Cojulúm	Ministerio de Gobernación
5877-2017	Adiel Gálvez Vásquez	Ministerio de Economía

Fuente: Elaboración propia con base en información de página web www.cc.gob.gt

6.6 Impacto económico para el Estado de Guatemala

En la tabla 29, como muestra, se presentan ocho casos interpuestos contra el Estado de Guatemala y sus diferentes dependencias, las cuales todas resultaron



favorables para los demandantes, quienes en su mayoría adujeron que su despido fue injustificado, y las entidades demandadas alegaron que estaban actuando bajo el amparo porque no consideran que el demandante haya tenido la calidad de servidor público, toda vez que suscribió contratos administrativos de servicios técnicos y/o profesionales a plazo fijo con cargo al renglón presupuestario cero veintinueve (029); por tal motivo, no existió despido, sino la terminación del contrato al haberse vencido el plazo pactado en el mismo.

Los argumentos presentados en el párrafo anterior, en resumen, no fueron valederos para el Juzgado Quinto de Trabajo y Previsión Social de la Primera Zona Económica del departamento de Guatemala, en el caso específico de la demandante María de los Ángeles Sigüenza Navas: el Ministerio de Cultura y Deportes interpuso un amparo en contra del mencionado Juzgado, ante la Corte de Constitucionalidad, quien conoció el caso y fallo a favor de lo determinado por el Juzgado Quinto de Trabajo y Previsión Social de la Primera Zona Económica del departamento de Guatemala, quien resolvió que a la señora Sigüenza se le otorgara su petición que consistía en el que reclamó del pago de indemnización y prestaciones laborales, aduciendo haber sido despedida de manera injustificada del puesto que desempeñaba como procuradora de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Dirección General del Deporte y Recreación del mencionado Ministerio. (Apelación de Sentencia de amparo, 2011)

Lo anterior redunda en grandes pérdidas, porque no solamente es el hecho de la condena al pago de indemnización y prestaciones laborales, sino que se obliga en muchos casos a pagar lo que dejó de percibir el demandante durante el tiempo que estuvo ventilándose el caso, además de una sanción que oscila entre 10 a 50 salarios mínimos para la Institución demandada. Como un claro ejemplo de lo anteriormente descrito, a la Contraloría General de Cuentas se le ha sancionado de esta forma en múltiples ocasiones, por lo que se presenta una de las sanciones y se describe literalmente el punto tercero, del POR TANTO, de lo resuelto por el Juzgado Octavo Pluripersonal de Trabajo Y Previsión Social:



REINSTALACION 01173-2019-05908 CONFLICTO COLECTIVO 01214-2018-
00658 SECRETARIA. MEMORIAL 2535
JUZGADO OCTAVO PLURIPERSONAL DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
Guatemala, veintidós de julio de dos mil diecinueve

POR TANTO: Este juzgado con base en lo considerado y leyes citadas, al resolver declara: III) Por imperativo legal se le impone a la CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS la multa de DIEZ SALARIOS MINIMOS vigentes para el presente año, la cual deberá hacerse efectiva en la Tesorería del Organismo Judicial, dentro del tercero día de encontrarse firme el presente auto, bajo apercibimiento que de no hacerlo se certificará lo conducente en contra la persona que resulte responsable, a un Juzgado del Orden Penal para lo que haya lugar por el delito de desobediencia, sin perjuicio de hacerse efectiva la multa impuesta

En el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala, se encuentra el renglón 913 Sentencias Judiciales, el que literalmente dice: “Gastos para atender el pago de sentencias judiciales en las cuales el Gobierno y sus entidades resulten condenadas y que no han podido preverse en las partidas específicas correspondientes”

En la partida anterior recaen todos los gastos por pago de sentencias judiciales, en las que el gobierno ha sido condenado a pagar en concepto de reinstalaciones, pago de indemnizaciones y prestaciones a los trabajadores que han ganado sus demandas contra el Estado de Guatemala.

Mientras que en el mismo manual se describe el renglón 413 Indemnizaciones al personal, el que literalmente dice: “Pagos al personal o a sus familiares, cuando corresponda, que la ley señala en casos de indemnización por accidentes de trabajo, despido injustificado directo o indirecto, por supresión de puestos, etcétera.”



Desde el año 2012 se ha evidenciado un crecimiento importante en las erogaciones en el renglón 913 Sentencias Judiciales, en las dependencias del Estado, particularmente en el Organismo Ejecutivo, situación que se ha acentuado más aun en los últimos tres años, en los cuales se ha llegado al punto de que estas han superado a las erogaciones en el renglón 413 Indemnizaciones al personal, que son los pagos de indemnizaciones que se dan a los trabajadores estatales que se encuentran en relación dependencia, específicamente los contratados en el renglón 011 (personal permanente), ver tabla 30 y grafica 16. (Muñoz, 2018).

Según datos extraídos del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (Sicoin) las erogaciones por pago Sentencias Judiciales, renglón 913, que en su mayoría conjunta a las personas que han sido contratados en los renglones 029 y subgrupo 018) en el año 2015 se dio un crecimiento del 97.1%, dando como resultado un desembolso de Q53.4 millones, ver tabla 30. (Muñoz, 2018)

En 2016 el crecimiento fue de un 96 por ciento respecto del año anterior, el pago fue de Q104.8 millones y en 2017 el crecimiento fue menor (16%) pero la suma fue de Q121.5 millones. Hasta el 21 de agosto de 2018 la cifra suma Q39.6 millones. Es decir que los empleados temporales le cobraron al Estado de 2012 a 2018 una suma de Q492.9 millones. (Muñoz, 2018)

Para el año 2016 se dio un crecimiento del 96% en relación con el año 2015, porque se erogaron Q104.8 millones y en el año 2017 tuvo una baja, 16%, y aun así la suma fue Q.121.5 millones. Al 21 de agosto de 2018 el acumulado fue de Q.39.6 millones. Lo anterior indica que las erogaciones en el renglón 913 Sentencias Judiciales, a las personas que trabajaron de manera temporal para el Estado de Guatemala y que fueron favorecidas en sus demandas se les pago la cantidad de Q492.9 millones, ver tabla 30 y grafica 16. (Muñoz, 2018)

Las erogaciones del Estado de Guatemala, en el pago correspondiente al renglón 413 indemnizaciones de personal permanente, se vio superado en el 2017 por

el pago en el renglón 913 Sentencias Judiciales, a las personas que prestaron sus servicios de manera temporal y en teoría sin mantener una relación de dependencia.

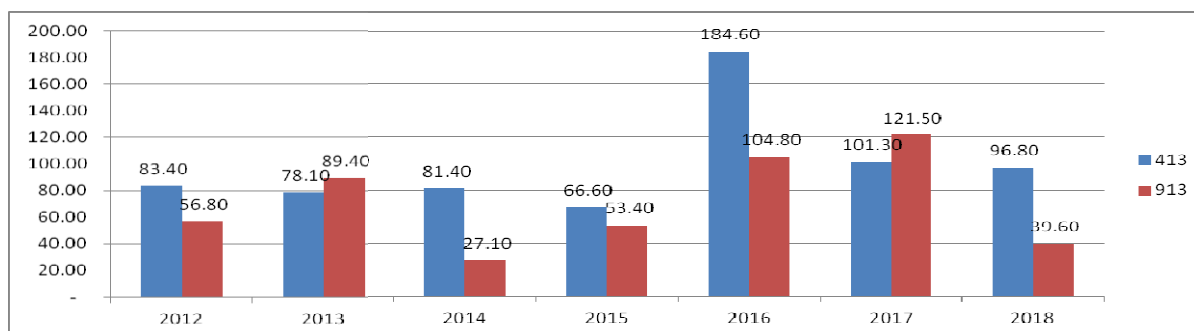
Para hacer más visual todos los datos expuestos anteriormente se presentan la tabla 29 y la gráfica 16.

Tabla 30. Comparación entre lo erogado en los renglones 413 y 913, años 2012-2018

Año/Renglón	413	913
2012	83.40	56.80
2013	78.10	89.40
2014	81.40	27.10
2015	66.60	53.40
2016	184.60	104.80
2017	101.30	121.50
2018	96.80	39.60
TOTAL	692.20	492.60

Fuente: Elaboración propia. (Muñoz, 2018)

Gráfica 16. Comparación entre lo erogado en los renglones 413 y 913, años 2012-2018



Fuente: Elaboración propia. (Muñoz, 2018)

Con lo descrito anteriormente, se puede dimensionar el gran impacto económico que han tenido las erogaciones que ha hecho el Gobierno de Guatemala, en costas y pago por sentencias judiciales; en 6 años y hasta el mes de agosto del año 2018, la suma es de Q.492,600.00 (Cuatrocientos noventa y dos millones seiscientos mil quetzales).



Siendo la población más desprotegida y con los altos niveles de pobreza, quienes lo recientes, porque lo pagado en sentencias judiciales, hubiese servido en brindar salud y educación a la población antes mencionada, por dar algún ejemplo.

Tomando como referencia a una de las dos unidades de análisis que se eligieron para el presente estudio, el Ministerio de Cultura y Deportes en particular, y aunque en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y en la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas (2017), establezca lo contrario, como ya se ha visto a lo largo de este documento, las contrataciones bajo el renglón presupuestario 029, que realiza el Ministerio de Cultura y Deportes, son contrataciones que concuerdan con todos los elementos de un contrato individual de trabajo, como lo es el vínculo económico-jurídico, que se enmarca en la retribución que el Ministerio de Cultura y Deportes como patrono, da al trabajador por los servicios prestados, la prestación de sus servicios de manera continua y en subordinación, porque el Ministerio en mención proporciona al trabajador los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido, la dirección inmediata o delegada del patrono, al desempeñar el trabajador los servicios bajo la dirección del patrono o de su representante, la subordinación como elemento fundamental que se puede enmarcar, en la voluntad del trabajador de someterse a las instrucciones que le gire el jefe inmediato que le haya asignado la entidad, por lo que al ejecutarse la instrucción girada, de conformidad con lo regulado en el Artículo 19 del Código de Trabajo, por lo que innegablemente hay una relación laboral, la cual se perfecciona, con que inicie la relación de trabajo, que es el hecho mismo de la prestación de los servicios. (Pineda, 2015)

Los profesionales y técnicos, que prestan sus servicios por medio de un contrato del renglón presupuestario 029, no tienen la calidad de servidores públicos, si no que se le da el carácter de contratista, definiéndose al trabajador de diferente manera pero teniendo el mismo significado, porque como se comprobó en la investigación in situ, el profesional o técnico que presta sus servicios en el Ministerio de Cultura y Deportes,



está subordinado a un jefe inmediato y esto da como resultado que existe una dependencia continuada.

Lo que el referido Ministerio hace al desvirtuar el contrato individual de trabajo, es que al redactarse un contrato de servicios técnicos y/o profesionales del renglón presupuestario 029, el contrato correspondiente, trae consigo inmersas cláusulas en la que se manifiesta que los servicios que prestará un contratista son de carácter profesional y/o técnico, por lo que no tendrá derecho a las prestaciones de carácter laboral que la Ley otorga a los servidores públicos, por cuanto que la retribución acordada no tiene la calidad de sueldo o salario sino de honorarios y como consecuencia el contrato no crea relación laboral entre las partes; por lo que a través de cláusulas enumeradas y contrarias a las Leyes laborales, se tergiversa la naturaleza del contrato individual de trabajo. (Pineda, 2015)

Según Pineda (2015) las consecuencias que provocan la inmersión de cláusulas que desvirtúan el contrato individual de trabajo, son sufridas por los trabajadores, porque a través de este tipo de contrataciones se incumple indirectamente las normas laborales y los principios del derecho del trabajo como lo son la tutelaridad, la obligatoriedad y el principio evolutivo; porque tomando en consideración que el derecho del trabajo constituye un mínimo de garantías sociales, protectoras del trabajador y al dejarlo desprotegido, a través de la puntual inobservancia de lo dispuesto en las leyes laborales, vulnerando en forma fraudulenta a los derechos legalmente constituidos y reconocidos, ocasiona repercusiones en la economía del trabajador al despojarle de las prestaciones laborales a las cuales tiene derecho.

Estas erogaciones realizadas por el Estado, del año 2012 al año 2018, impacta directamente a la población, porque es una cantidad importante, la cual se podría utilizar en educación, salud y seguridad, pero estos fondos se están yendo a pagos de sentencias judiciales, por la mala utilización de este tipo de contratación.



La información descrita anteriormente pretende coadyuvar con la comprobación de segunda hipótesis de investigación propuesta, además del deseo del investigador de presentar las formas en que impacta de manera integral a la sociedad guatemalteca, lo anterior analizando el trabajo de campo realizado y el análisis de lo planteado a lo largo de la investigación, por lo tanto, a continuación se mencionan algunas las formas por las que se vulnera el valor seguridad, las cuales en forma sintetizada se presentan a continuación:

a) Falta de seguridad en el empleo (estabilidad laboral)

Es un hecho comprobado de que la fuerza laboral guatemalteca, de forma puntual empleados estatales, se encuentran indefensos, por decirlo de alguna manera, en cuanto al respeto de sus derechos laborales, teniendo en cuenta que los altos funcionarios y los entes encargados de impartir justicia, son los que vulneran sus derechos laborales, esto queda evidenciado al realizarse relaciones contractuales bajo el renglón presupuestario 029, porque por medio de este tipo de contratación se violenta la seguridad del empleo, porque los prestadores de servicios cumplen con todos los nexos de una relación laboral formal, las entidades de gobierno realizan contratos de corto tiempo que van desde los tres meses, hasta doce meses, lo cual realizan, según ellos para no dar continuidad a la relación contractual con el prestador de servicios y así no dar la pauta a que se tiene una relación de dependencia, pero como se comprobado a lo largo de la investigación, hay otros parámetros con los cuales se comprueba la relación laboral.

b) Simulación de relaciones laborales

Dentro de los abusos que se dan por organizaciones políticas e intereses partidarios, que surgen durante la contratación simulada, realizadas por la contratación de personal bajo el renglón 029, los cuales utilizan para sus fines muy particulares.



El objetivo principal de la simulación laboral, es que los prestadores de servicios bajo el renglón presupuestario 029, ejecuten funciones como empleados públicos, sin que les dé el reconocimiento como tal, esta forma de transgredir al prestador de servicios, tiene un daño colateral, que es, la calidad de la administración pública, porque sus actividades las llevan a cabo en ambientes precarios de trabajo, y lo que es peor para el trabajador, es la falta de seguridad del empleo, porque en cualquier momento puede ser removido sus funciones, sin “derecho” al reclamo de prestaciones e indemnización, porque su tipo de contratación no lo reconoce.

Por la investigación realizada y análisis plasmados a lo largo del documento y en especial lo descrito en el presente capítulo, se está a favor, con lo determinado en la segunda hipótesis de investigación propuesta.



Conclusiones

Con el resultado de la presente investigación, soportado con la evidencia encontrada, tanto en fuentes primarias como secundarias, así como el trabajo de campo realizado, se está a favor de la primera hipótesis propuesta, donde se plantea que la falta de regulación laboral específica de la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029 presenta las suficientes razones para afirmar que se está vulnerando el valor constitucional de seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado.

Es necesario que el Estado de Guatemala regule en ley, una normativa amplia y clara, sobre la contratación de servicios en el renglón 029, para que las instituciones tengan una base legal congruente, y no contraten a personas que no cumplan con lo normado en ley; además, se deben imponer sanciones importantes, a los funcionarios y servidores públicos que incumplan con lo legislado en este rubro.

Se está a favor de la segunda hipótesis propuesta, en la que se plantean las formas en que la falta de regulación laboral específica de la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029 vulnera el valor constitucional de la seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado al disminuir la certeza en la previsión de recursos económicos que deben erogarse para otros fines que tiene mayor prioridad en la satisfacción de necesidades públicas que la población requiere, para el cumplimiento del fin supremo del Estado que es el bien común.





Referencias

(CSH), C. s. (2003). *Human Security Now Final Report*. Nueva York: ONU.

Acción Ciudadana. (2007). *Informe Independiente de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala*. Guatemala.

Acevedo, M. (2006). *La inestabilidad laboral de los trabajadores del Estado: estudio monográfico de un caso*. Guatemala: Tesis de grado, Universidad de San Carlos.

American Psychological Association. (2010). *Manual de publicaciones*. México: El Manual Moderno S. A. de C.V.

Andrino, J. (2016). *Servicio Civil de Guatemala*. Serviprensa.

Apelación de Sentencia de amparo, expediente 1776-2011 (Corte de Constitucionalidad agosto 25, 2011).

Apelación de Sentencia de amparo, expediente 272-2011 (Corte de Constitucionalidad junio 23, 2011).

Apelación de Sentencia de amparo, expediente 3320-2011 (Corte de Constitucionalidad abril 12, 2012).

Apelación de Sentencia de amparo, expediente 5877-2017 (Corte de Constitucionalidad abril 03, 2018).

Argueta, A. (2007). *El disfraz de la relación de trabajo en Guatemala*. Guatemala: Unión Guatemalteca de Trabajadores –UGT-.

Argueta, A. (2013). *Impunidad laboral y sector público en Guatemala*. Guatemala: Centro de Solidaridad.



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

Balan, B. P. (2006). *Simulación en la contratación de personal temporal del ministerio de economía, fines y consecuencias jurídicas*. Guatemala: Tesis de grado, Universidad de San Carlos.

Campo Urbano, S., Marsal, J. F., & Garmendia, J. A. (1987). *Diccionario UNESCO de ciencias sociales*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Chalico, H. P. (2004). *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos ante la corrupción: valoración de su eficacia jurídica*. México: Tesis de Grado, Universidad de las Américas Puebla.

Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Publicas, Oficina Nacional del Servicio Civil y Contraloría General de Cuentas. (2017). Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República. (1987). Ley de servicio municipal, 1-87. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de República de Guatemala, C. (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República de Guatemala. (1968). Ley de Servicio Civil, Decreto 1748, 1968 y sus reformas. Guatemala.

Congreso de la República, C. (1999). Ley del servicio civil del Organismo Judicial, Decreto 48-99. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República, C. (2016). Ley de la carrera judicial, Decreto Numero 32-2016. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de República. (1961). Código de Trabajo. Decreto 1441, 1961 y sus reformas. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de República de Guatemala, C. (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto 18-2008. Guatemala: Diario de Centro América.



- Contraloría General de Cuentas, C. (2007). Acuerdo No. A-118-2007. Guatemala: Diario de Centroamérica.
- Donis Escobar, O. G. (2018). *La seguridad de la población guatemalteca como elemento del Estado y su efectiva garantía frente a la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029*. Guatemala: Investigación de campo, tesis de postgrado no publicada, USAC.
- Díaz Revolorio, F. J. (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Duarte Magaña, E. (2006). *Estudio de motivación, actitudes y productividad empleados del sector maquilador del noroeste de México*. México: CETYS Universidad.
- Fernández Pereira, J. P. (2005). *Seguridad Humana*. Barcelona: Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Galindo, M. (1997). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Gallego, C. (2012). *El concepto de seguridad jurídica en el Estado Social*. *jurid. Manizales (Colombia)*, 70-90.
- García, C. (1955). *Derecho Administrativo*. España: Bielsa.
- Häberle, P. (2007). *El Estado constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Hernández, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
- Herrarte, A. (1995). *Los fundamentos del Estado de Derecho*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Herrera Llanos, W. (2003). *La población (Segundo elemento constitutivo del Estado colombiano)*. *Revista de Derecho*, 224-272.
- Instituto Nacional de Estadística, I. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso, (ENEI)*. Guatemala: INE.



- Instituto Nacional de Estadística, INE, I. (2018). *Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA)*. Guatemala: INE.
- LLatas Ramírez, L. (2011). *Noción de Estado y los Derechos Fundamentales en los tipos de Estado*. LEX, 177.
- Lledó Yagüe, F., & Zorrilla Ruiz, M. M. (1997). *Teoría del derecho para una comprensión razonable de los fenómenos jurídicos*. España: Universidad de Deusto.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2008). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala*. Guatemala.
- Muñoz Palala, G. (2018, agosto 23). *Pago de indemnizaciones por orden judicial se elevó entre 2015 y 2017*. El Periódico, pp. 4-5.
- ONU. (2010). Asamblea General. New York, Estados Unidos: ONU.
- ONU, D. d. (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Nueva York: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Orrego, C. (2008). *La Oficina Nacional de Servicio Civil y su intervención para dictaminar el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos*. Guatemala: Tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Ossorio, M. (1963). *Diccionario Jurídico*. Editorial Obra Grande.
- Pellet Lastra, A. (1999). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Pérez de Armiñon, K. (2007). *El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos*. Revista Cidob D'afers Internacionals 76, 59-77.
- Pichardo, I. (1984). *Introducción a la Administración Pública en México*. México: INAP, CONACYT.



- Pineda Gudiel, H. O. (2015). *Desnaturalización del contrato individual de trabajo en las contrataciones celebradas bajo los renglones presupuestarios del subgrupo 18*. Guatemala: Tesis de Pregrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Pellet Lastra, A. (1999). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Pérez Royo, J. (1994). *Algunas reflexiones sobre el título X de la Constitución*. Revista de Política Comparada, 10-11.
- PNUD, P. d. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD, P. d. (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José, C.R.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Presidencia de la República de Guatemala. (1998). *Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo No. 18-98*. Guatemala: Diario de Centro América.
- Quiroga Leos, G. (1988). *Organización y Métodos en la Administración Pública*. México: Trillas.
- Reinstalación No. 01173-2019-05908, Conflicto Colectivo No. -1214-2018-00658 Secretaría. Memorial 2535 (Juzgado octavo de Trabajo y Previsión Social - Organismo Judicial 22 de julio de 2019).
- Revilla, A. (1957). *Tres estudios sobre Administración Pública*. Bolivia: Ferrari.
- Roca Ruano, C. (2003). *El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Rodríguez Moguel, E. (2005). *Metodología de la Investigación*. México: Héctor Merino Rodríguez.
- Roses Periago, M. (2012). *Seguridad humana y salud pública*. Rev. Panamá Salud Publica 31(5), 2012, 351-354.



Tinoco Mendoza, F. H. (2016). *Propiedad intelectual y políticas públicas en materia de seguridad alimentaria*. Guatemala: Tesis de Posgrado, Universidad de San Carlos.

Zavala, J. (2012). *Teoría de la Seguridad Jurídica*. Iuris dictio, 217-229.

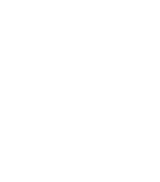


ANEXOS





ANEXO A





CIRCULAR CONJUNTA DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS, OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL Y CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS

NORMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES CON CARGO AL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029 "OTRAS REMUNERACIONES DE PERSONAL TEMPORAL"

Con cargo al renglón presupuestario 029, debe establecerse que únicamente pueden contratarse personas individuales para la realización de servicios y/o estudios específicos de naturaleza técnica o profesional. Para el cumplimiento de lo pactado, la persona contratada deberá prestar la "fianza o garantía de cumplimiento" a que se refiere el artículo 65 de la Ley de Contrataciones del Estado y artículos 42 y 55 de su Reglamento. De conformidad con las leyes de la materia, las personas contratadas con cargo al renglón presupuestario 029 "Otras remuneraciones de personal temporal", tienen prohibición para el manejo de fondos públicos, autorizar pagos y ejercer funciones de dirección, decisión y ejecución.

II

Para la contratación de Servicios Técnicos y Profesionales sin relación de dependencia, con cargo al Renglón presupuestario 029 "Otras remuneraciones de personal temporal", por parte del Sector Público, que comprende los Organismos del Estado, sus entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades del país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, las empresas públicas, estatales o municipales, además de los requisitos que establece la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, observarán las siguientes normas:

1. Las personas contratadas con cargo al renglón presupuestario mencionado, no tienen la calidad de "servidores públicos" de conformidad con lo preceptuado por el artículo 4º de la Ley de Servicio Civil y 1º de su Reglamento, por lo que debe quedar claramente estipulado en el contrato respecto de dichas personas no tienen derecho a ninguna de las prestaciones de carácter laboral que la Ley otorga a los servidores públicos, tales como: indemnización, vacaciones, aguinaldo, bonificaciones, pago de tiempo extraordinario, licencias y permisos; además, no se les hará ningún descuento para el Fondo de Clases Pasivas Civiles del Estado, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, ni el descuento a que se refiere el Decreto Número 51-79 del Congreso de la República, exceptuándose las menciones ordenadas por las Tribunales de Justicia, no estando en consecuencia empujadas por ninguna de las estipulaciones del Código de Trabajo.

No obstante lo anterior, las personas contratadas, además de las retribuciones pactadas por sus servicios, tienen derecho a que se les pague los gastos que incurran, cuando por medio de los servicios prestados, tengan que trasladarse al interior o exterior del país, para lo cual cada dependencia deberá adoptar el procedimiento que corresponda. Esta condición también debe quedar establecida en el contrato correspondiente de prestación de servicios.

2. Para la contratación de servicios técnicos y/o profesionales individuales en general, deberá generarse términos de referencia que definan el alcance y objetivo de la contratación, el detalle de actividades y resultados esperados, perfil de la persona individual a contratar definiendo la capacidad Técnica y/o calificación académica profesional requerida para su evaluación, así como el período y el monto de la contratación.

3. En el texto de cada contrato suscrito deberá indicarse, que los servicios contratados son de carácter técnico o profesional según el caso, haciendo una descripción detallada del objeto del contrato. Además que el acto contractual no crea relación laboral entre las partes, por cuanto la retribución acordada por los servicios no es para ningún puesto, empleo o cargo público en concordancia con la Ley de Servicio Civil y la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.
4. En este renglón se incluye honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los aseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en períodos que no excedan un ejercicio fiscal, creando los registros correspondientes en cada dependencia a efecto de determinar de manera real y oportuna la ubicación de los aseres y/o equipos asignados.
5. En ningún caso, las personas a contratarse pueden incluir la prestación del servicio antes de que el contrato haya sido aprobado por la autoridad superior que corresponde, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 9 de la Ley de Contrataciones del Estado y 42 de su Reglamento. No se reconocerá ni se legalizará pago alguno, si los servicios no hubieran sido prestados conforme a lo establecido por el artículo 76 de la Ley de Orgánica del Presupuesto.
6. Los profesionales universitarios que se contratan deben cumplir con la obligación de acreditar ser colegiado activo en cumplimiento a la Ley de Colegiación Profesional Obligatoria, Decreto No. 72-2001 del Congreso de la República.
7. Los técnicos no universitarios deberán acreditar, previamente al acto contractual, la preparación técnica recibida, mediante constancia certificada extendida por las instituciones autorizadas por el Gobierno o bien acreditar satisfactoriamente suficiente experiencia en la rama técnica de que se trate.
8. Cuando no exista en el país disponibilidad de técnicos o profesionales universitarios en determinada rama científica o técnica, previa información recibida de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de las demás universidades del país y del Colegio Profesional que corresponda, podrá contratarse a profesionales universitarios extranjeros, quienes deberán acreditar documentalmente, antes de la celebración del contrato, su calidad técnica o profesional. En el caso de Técnicos extranjeros no universitarios se acreditará la preparación técnica recibida, legalizando el documento correspondiente, en la forma prevista en los artículos 37 y 38 de la Ley del Organismo Judicial. Para tales efectos la entidad interesada deberá constatar fehacientemente la existencia de la Resolución favorable que la Universidad de San Carlos de Guatemala, hubiese emitido como consecuencia del proceso establecido por la Constitución Política de la República en materia de reconocimiento e incorporación de grados académicos, títulos, diplomas.
9. La contratación de servicios técnicos y profesionales con cargo al renglón presupuestario referido, solamente se autorizará cuando tales servicios no puedan ser desempeñados por personal permanente, siempre que pueda determinarse su costo total, el plazo y el producto final y que la actividad a realizarse no tenga carácter de permanente, a criterio de la autoridad contratante.
10. Con cargo al renglón presupuestario descrito únicamente pueden contratarse personas individuales para la realización de servicios y/o estudios específicos de naturaleza técnica o profesional. Para el cumplimiento de lo pactado, la persona contratada deberá prestar la "fianza o garantía de cumplimiento", de conformidad a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado.
11. El costo de la contratación se hará por una cantidad global y se definirán pagos parciales por períodos regulares, de acuerdo al avance de los trabajos, circunstancias que deben quedar claramente establecidas en el contrato.
12. Las personas contratadas con cargo al renglón referido no están sujetas a jornada u horario de trabajo de la dependencia contratante y así deberá estipularse en su referido contrato, toda vez que la prestación de sus servicios se hará con base a los resultados de sus informes parciales o finales de su gestión o la entrega del producto para el cual fueron contratados.
13. Debe establecerse en el texto del contrato, la obligación que tienen las personas contratadas de rendir informes periódicos del avance de los servicios pactados, así como un informe final acompañado del producto o resultado de la prestación de sus servicios, informe que deberá ser aprobado por la Máxima Autoridad de la institución o el funcionario a quien se haya delegado la firma del contrato que corresponde.

14. Es responsabilidad de las autoridades contratantes, velar porque en los contratos que se suscriban, se estipule en cláusulas especiales que el impuesto al valor agregado (IVA), debe quedar incluido dentro del monto a que ascienda la prestación de los servicios contratados en dichos instrumentos, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia.
15. El Estado o sus instituciones deben reservarse el derecho de rescindir unilateralmente el contrato sin ninguna responsabilidad de su parte, sin perjuicio de hacer efectiva la "fianza o garantía de cumplimiento" en caso de incumplimiento por parte de la persona contratada, de las obligaciones estipuladas en el Contrato.
16. No podrán celebrar contratos con cargo al renglón presupuestario 029 "Otras remuneraciones de personal temporal", los servidores públicos del Estado o las personas con las limitantes establecidas en el artículo 80 del Decreto número 57-92, "Ley de Contrataciones del Estado".
17. No pueden celebrar contratos con cargo al renglón presupuestario 029 "Otras remuneraciones de personal temporal", los servidores públicos del Estado o de las entidades a que se refiere el artículo 1 del Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado y sus Reformas, así como sus parientes dentro de los grados de ley, cuando los contratos deban celebrarse con las dependencias en que dicho servidor del Estado preste sus servicios o se encuentren bajo su autoridad, tal como lo dispone el artículo 80 numeral 3 del Decreto citado. Tampoco podrán las entidades que establece el artículo 1 del Decreto en referencia, contratar con cargo al renglón 029, a personas que laboren o ejerzan representación en Organismos Internacionales o Regionales con sede en la República de Guatemala.
18. Los funcionarios o empleados que infrinjan las disposiciones contenidas en esta circular y las disposiciones contenidas en el Decreto número 57-92 y su Reglamento, quedan obligadas a responder por el pago o por el compromiso que hubieren contraído, según el caso, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad que le corresponda.

Guatemala, enero 2017


 Contraloría General de Cuentas
 Contralor General de Cuentas


 Director General de Servicio Civil
 Director
 Oficina Nacional de Servicio Civil


 Julio Néstor Estrada
 Ministro de Finanzas Públicas



ANEXO B





**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



CUESTIONARIO

Buen día, soy el M.Sc. Ottoniel Guillermo Donis Escobar, estudiante de la Escuela de Estudios de Posgrado, solicitando su amable colaboracion para completar el siguiente cuestionario; mismo que servira de base para la elaboracion de la tesis de postgrado.

Objetivo: El presente instrumento busca conocer la situacion actual del personal contratado en la modalidad renglon presupuestario 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal).

“No anote su nombre o firma, porque se trata de información de carácter anónimo y de estricta confidencialidad”

Primera parte. Instrucciones: Marque con una **X** sus características personales.

a) Edad

<input type="checkbox"/>	De 20 a 25 años
<input type="checkbox"/>	De 25 a 35 años
<input type="checkbox"/>	De 36 a 45 años
<input type="checkbox"/>	De 46 a 55 años
<input type="checkbox"/>	De 56 a 65 años
<input type="checkbox"/>	De 65 o mas

b) Género

<input type="checkbox"/>	HOMBRE
<input type="checkbox"/>	MUJER

c) Señale aquellos estudios de mayor nivel que usted llevo a completar

<input type="checkbox"/>	Primarios
<input type="checkbox"/>	Nivel Básico
<input type="checkbox"/>	Nivel Diversificado
<input type="checkbox"/>	Nivel Técnico (título de técnico o mínimo 3er. Año Aprobado De Universidad)
<input type="checkbox"/>	Licenciatura
<input type="checkbox"/>	Maestría/Doctorado

d) Rango de honorarios mensuales que recibe actualmente en esta institucion

<input type="checkbox"/>	De Q.3,000.00 A 5,000.00
<input type="checkbox"/>	De Q.5,001.00 A 7,000.00
<input type="checkbox"/>	De Q.7,001.00 A 9,000.00
<input type="checkbox"/>	De Q.9,001.00 A 11,000.00
<input type="checkbox"/>	De Q.11,001.00 A 13,000.00
<input type="checkbox"/>	De Q.13,001.00 A 15,000.00
<input type="checkbox"/>	De Q.15,001.00 en adelante

e) Tiempo de prestar sus servicios bajo el renglon 029 para esta institucion

<input type="checkbox"/>	1 año o menos
<input type="checkbox"/>	De 1 a 5 años
<input type="checkbox"/>	De 6 a 10 años
<input type="checkbox"/>	De 11 a 15 años
<input type="checkbox"/>	De 16 en adelante



Segunda parte. Instrucciones: En las afirmaciones que a continuación se le presentan, subrayar el ítem que mas refleje su opinion, respondiendo objetivamente.

1. Los honorarios que percibo en este trabajo me parecen apropiados
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
2. Me gustaría ganar más aunque tuviera que trabajar más tiempo
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
3. Los ingresos que obtengo en este trabajo son importantes para los que dependen de mí
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
4. Los ingresos que percibo en la institución cubren mis necesidades básicas (comida, techo, vestido, etc.)
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
5. La Institución me brinda las condiciones físicas y ambientales (mobiliario y equipo, oficinas iluminadas, etc.) adecuadas para el desarrollo de mis labores cotidianas
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
6. Esta institución y el tipo de contratación 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal), me proporcionan la estabilidad laboral que necesito
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
7. La institución y el tipo de contratación 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal), me permiten tener un plan de carrera a largo plazo
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
8. Trabajar aquí le da un nivel de vida aceptable a los que dependen de mí
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
9. Mis jefes inmediatos reconocen cuando hago las cosas muy bien
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
10. Mis jefes inmediatos me dicen lo que no hago bien, para enterarme y poder mejorar
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
11. Creo que la Institución me ha dado suficiente información de su situación general
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
12. Cada vez que puedo me gusta decir en qué institución trabajo porque es buena
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
13. Cuando ingresé a la Institución recibí mucha ayuda (inducción) para no tardarme en entender las cosas por mí mismo
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
14. El departamento al cual pertenezco, es uno de los mejores departamentos de la Institución
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
15. Se toman en cuenta mis opiniones para mejorar el trabajo en mi departamento
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo



16. Me tratan bien y me llevo bien con todos en el área de trabajo
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
17. La institución me da la oportunidad de ascender y por ende incrementar mis honorarios
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
18. Se requiere de experiencia y habilidad para dominar mi trabajo
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
19. Mis actividades laborales requieren creatividad y me representan un desafío constante
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo
20. Recibo suficientes cursos de actualización, entrenamiento y capacitación para desarrollar mi trabajo cada vez mejor
(5) Muy de acuerdo (4) De acuerdo (3) Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

Tercera parte. Instrucciones: Los cuestionamientos que a continuación se le presentarn, favor responderlos objetivamente.

21. Describa brevemente las razones por las que aceptó trabajar en el renglón 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal)

22. Tiene compañeros de trabajo, que estén contratados en el renglón 011, que realicen funciones iguales o parecidas a las que usted desempeña.

() SI () NO

23. Si tuviese la oportunidad de cambiar de estatus de contratación laboral, indique en donde lo aceptaría.

() No me interesa cambiar () Iniciativa privada () Institución Gubernamental
Renglón 011

¿Por qué?

Continúa en el reverso de la hoja ----->



24. Indique como le afecta el estar contratado en el renglón 029 (Otras Remuneraciones de Personal Temporal) y describa brevemente el ¿Por qué?

() NEGATIVAMENTE

() POSITIVAMENTE

¿Por qué?

Y todo lo que hagan, háganlo de buen ánimo como para el Señor y no para los hombres, sabiendo que del Señor recibirán la recompensa de la herencia. ¡A Cristo el Señor sírven!

Colosenses 3:23 y 24

¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!