

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



GUATEMALA, MAYO DE 2022

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

IMPORTANCIA DE ESTABLECER LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO
029 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA

TESIS



Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

De la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

BERNARDO PERÉZ CORIO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, Mayo de 2022

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras

VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome

VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García

VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera

VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar

SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

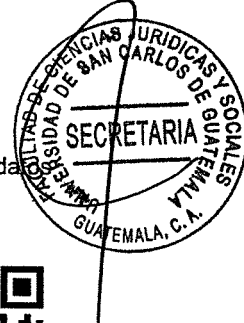
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidas en la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
PRIMER NIVEL EDIFICIO S-5

REPOSICIÓN POR: Corrección de da
FECHA DE REPOSICIÓN: 23/11/2020




Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 17 de septiembre del año 2020

Atentamente pase al (a) profesional **LUIS ALBERTO PATZAN MARROQUIN**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **BERNARDO PÉREZ CORIO**, con carné **9716663** intitulado **LA IMPORTANCIA DE ESTABLECER LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO 029 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA**. Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

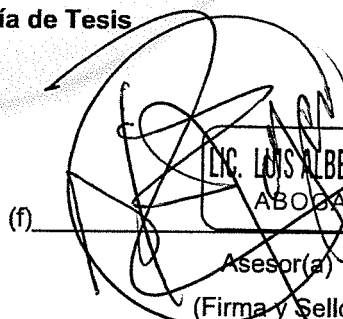
Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.



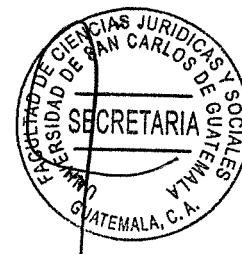
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
GUATEMALA, C. A.

Lic. Gustavo Bonilla
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción: 17, 09, 2020



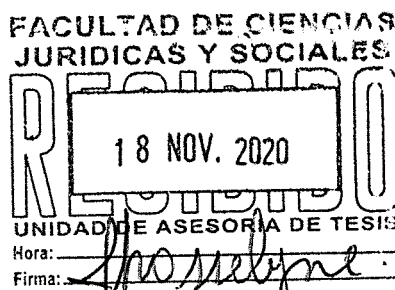
LIC. LUIS ALBERTO PATZAN MARROQUIN
ABOGADO Y NOTARIO
Asesor(a)
(Firma y Sello)



Licenciado Luis Alberto Patzan Marroquín
Abogado y notario
8 avenida 10-24 zona 1, Ciudad de Guatemala

Guatemala, 23 de octubre del 2020

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

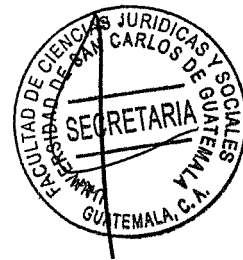


Honorable Jefe de la Unidad de Tesis:

De conformidad con la notificación de nombramiento de esta unidad, de fecha 17 de septiembre de dos mil 2020, en donde se me otorga el nombramiento como **ASESOR** del Bachiller **BERNARDO PEREZ CORIO**, carné 9716663; en la elaboración del trabajo titulado: **“LA IMPORTANCIA DE ESTABLECER LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO 029 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA”**, me complace manifestarle lo siguiente:

A) El trabajo del Bachiller Bernardo Pérez Corio es un adecuado aporte jurídico, dado que evidencia la importancia de establecer la naturaleza jurídica del contrato 029 en la administración pública guatemalteca, debido a que ha existido confusión para determinar su razón de ser dentro de las instituciones gubernamentales que contratan con esta figura.

B) Los métodos y técnicas que se emplearon para la realización de la presente investigación de tesis fueron acordes para el desarrollo de cada uno de los capítulos, introducción, conclusiones y recomendaciones, para lo cual el sustentante utilizó, el método deductivo, para establecer los principios, teorías y doctrinas que asentaron el trabajo de análisis y síntesis; el método sintético, fue empleado para establecer las causas, efectos y consecuencias jurídicas no haber determinado la naturaleza jurídica del contrato 029 en las instituciones de la administración pública guatemalteca.



Licenciado Luis Alberto Patzan Marroquín
Abogado y notario
8 avenida 10-24 zona 1, Ciudad de Guatemala

C) De conformidad con el contenido capitular de la presente investigación evidencia una correcta redacción, lo que permite comprender los elementos que analiza y la postura jurídica que le da fundamento a su exposición.

D) La contribución científica de la presente investigación es de suma importancia, debido a que el contenido es de interés para toda la población, ya que en la actualidad ha generado problemas establecer la razón de ser del contrato 029 en las instituciones de la administración pública guatemalteca, debido a que aún no se ha podido establecer si es un contrato de naturaleza administrativa, civil o laboral.

E) Las conclusiones de la presente investigación reflejan un adecuado nivel de síntesis, debido a que el sustentante estableció los elementos centrales que configuran los supuestos teóricos para establecer los principales hallazgos en torno a cada capítulo realizado, con lo cual logro exponer los factores que producen las consecuencias jurídicas de no haber podido establecer la naturaleza jurídica del contrato 029 dentro de la administración pública guatemalteca.

F) Igualmente la investigación refleja un adecuado uso de la información bibliográfica, la cual resulta actualizada, tomando en consideración los principios del derecho administrativo y del derecho civil, que son el fundamento de la investigación realizada.

En consecuencia, emitido dictamen **FAVORABLE**, en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado por el Bachiller **BERNARDO PEREZ CORIO**, quien se identifica con el número de carné 9716663, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, aprobando el trabajo asesorado.

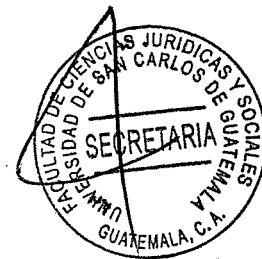
Sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente.

Licenciado Luis Alberto Patzan Marroquín
Abogado y notario Colegiado: 14377

LIC. LUIS ALBERTO PATZAN MARROQUIN
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

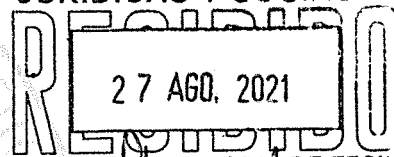


Guatemala, jueves, 26 de agosto de 2021

DOCTOR CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS:

Hora: _____

Firma: *[Handwritten Signature]*

Por este medio me permito expedir **DICTAMEN EN FORMA FAVORABLE**, respecto de la tesis de **BERNARDO PÉREZ CORIO** cuyo título es **LA IMPORTANCIA DE ESTABLECER LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO 029 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA**.

El estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la **ORDEN DE IMPRESIÓN** correspondiente

Atentamente

ID Y ENSEÑAD A TODOS

[Handwritten Signature]
 Lic. Marvin Omar Castillo García
 Consejero de Comisión de Estilo.





USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

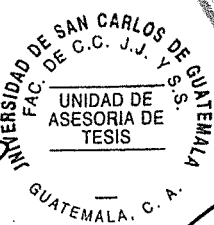


Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, veintidos de noviembre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante BERNARDO PÉREZ CORIO, titulado LA IMPORTANCIA DE ESTABLECER LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO 029 EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

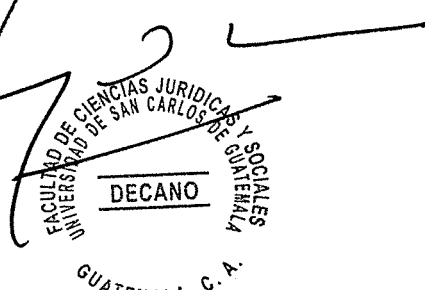
CEHR/JPTR.

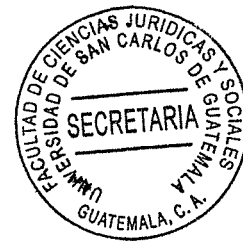
[Handwritten signature]



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la oportunidad de soñar y hacer posible cada de uno de mis sueños, por darme la fortaleza y fe en los momentos difíciles y la alegría de mis logros, por darme la sabiduría de entender que todo bajo el cielo tiene su tiempo.
- A MIS PADRES:** Por haberme dado la vida.
- A MIS HERMANOS:** Por el apoyo brindado
- A MI AMIGOS:** Por acompañarme durante mi proceso como abogado.
- A LOS LICENCIADOS:** Ery Fernando Bamaca Pojoy, Marvin Omar Castillo García, Christian David Alarcón Guerra y Edgar Mauricio Jiménez Guzmán por ser mis grandes amigos y por el apoyo brindado para que este momento fuera una realidad.
- A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, mi alma mater, por darme la oportunidad de ser parte de ella.



A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por formarme como un profesional del derecho.



PRESENTACIÓN

La investigación se llevó a cabo de forma cualitativa, con la finalidad de establecer la razón de ser del contrato del renglón presupuestario del 029 en la administración pública guatemalteca. Este trabajo pertenece a la ciencia normativa del derecho administrativo, ya que el objeto de estudio de la investigación es una institución que deviene de esa ciencia jurídica.

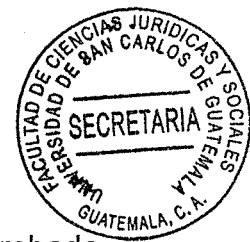
La investigación surge en virtud de que actualmente en la administración pública guatemalteca, no se ha podido establecer la naturaleza jurídica del contrato del renglón presupuestario 029, dado que tiende que confundirse si es un contrato laboral, civil y o en su defecto administrativo. Lo que definitivamente no es el contrato 029 es laboral, ya que el fundamento jurídico para darle sustento a esto lo encontramos en el Artículo 191 del Código de Trabajo Decreto 330 el cual establece que las disposiciones contenidas en el presente código no se aplican a los trabajadores del estado, asimismo la Constitución Política de la República de Guatemala hace una distinción entre los trabajadores del sector privado sección octava y los trabajadores del sector público sección novena.



HIPÓTESIS

Se debe determinar la naturaleza jurídica del contrato del renglón presupuestario 029, en virtud de que actualmente se atraviesa una crisis de derecho para esclarecer de que ciencia normativa proviene dicho contrato, ya que en Guatemala solo existe un fundamento que le da vida a este, el cual se encuentra en el manual de clasificaciones presupuestarias que no brinda una definición, elementos o características para este contrato.

Desde la creación de este contrato en la administración pública han establecido posturas equivocadas para establecer su razón de ser, debido a que tienden argumentar que es un contrato de naturaleza laboral porque existe relación de dependencia entre los contratistas y el estado como patrono, asimismo otros arguyen que su naturaleza se debe a un contrato administrativo, dado que dicho contrato se celebra solamente en el estado y por ultimo consideran que es un contrato de naturaleza civil, en virtud de que las personas contratadas bajo este contrato son contratistas del estado y no servidores públicos. Es por ello que es fundamental determinar la naturaleza jurídica del contrato del renglón presupuestario 029, con el objeto de contribuir a contrarrestar la crisis jurídica que actualmente atraviesa el estado de Guatemala, ya que no se ha podido esclarecer de forma correcta que normativa es aplicable a dicho contrato.

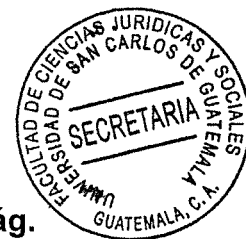


COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se pudo comprobar a través del método analítico que la hipótesis fue comprobada, debido a que en la administración pública guatemalteca, la cual abarca el Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, desconocer la razón de ser del contrato 029. Es lamentable que las mismas entidades nominadoras de las diferentes instituciones del estado no tengan conocimiento sobre cuál fue el propósito de crear los contratos 029, ello evidencia un total desconocimiento sobre el tema y lo que es aún peor, estas entidades como encargadas de contratar el personal técnico y administrativo en las distintas instituciones del estado no posean la capacidad de determinar si dicho contrato posee componentes laborales, civiles o administrativos.

Ante la problemática que se plantea en la investigación, es de vital importancia crear una normativa aplicable no solo a los contratos 029, sino también aquellos contratos análogos a este, como lo son los contratos a cargo del sub-grupo 18 y los contratos del renglón 011 a término, debido a que tiende a existir confusión sobre estos, en virtud de que no existen lineamientos establecidos en norma que orienten a determinar su naturaleza jurídica.

ÍNDICE

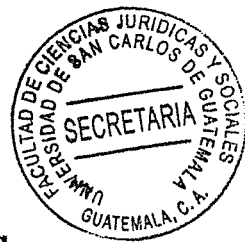


Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Definición	8
1.3 Principios	9
1.3.1 Principio de legalidad.....	9
1.3.2 Principio del debido procedimiento	9
1.3.3 Principio de impulso de oficio	10
1.3.4 Principio de razonabilidad.....	10
1.3.5 Principio de imparcialidad.....	10
1.3.6 Principio de informalismo.....	11
1.3.7 Principio de presunción de veracidad	11
1.3.8 Principio de conducta procedimental.....	11
1.3.9 Principio de celeridad	12
1.4 Características.....	12
1.4.1 Derecho joven.....	12
1.4.2 No ha sido codificado	12
1.4.3 Derecho subordinado	13
1.4.4 Derecho autonomo	13
1.4.5 Derecho dinamico.....	13



CAPÍTULO II

	Pag.
2. Los contratos en la administración pública guatemalteca	14
2.1 Definición	14
2.2 Características	16
2.3 Elementos	17
2.4 Principios	18
2.5 Clases de contratos administrativos	22
2.6 Reglas contractuales administrativas	23
2.7 Contratación administrativa y la diferencia con la contratación privada .	27
2.8 Extinción de los contratos administrativos	29
2.8.1 Extinción normal	30
2.8.2 Extinción anormal	30

CAPÍTULO III

3. La relacion administrativo-funcional	32
3.1 Naturaleza jurídica del servicio civil	33
3.2 Características de la relación funcional	35
3.3 Clasificación del servicio público	36
3.4 Sistemas de ingreso al servicio civil	38
3.5 Sistemas de designación de los servidores públicos	42
3.6 Servidores públicos	43
3.7 Derechos de los servidores públicos	45
3.8 Obligaciones de los servidores públicos	47
3.9 Prohibiciones de los servidores públicos	48
3.10 Sanciones para los servidores públicos	50
3.11 Responsabilidades de los servidores públicos	51
3.11.1 Responsabilidades de tipo político	51
3.12.2 Responsabilidades de tipo jurídico	52
3.12 Suspensión de la relación funcional	53



Pág.

3.13 Terminación de la relación funcional.....	54
3.14 Marco legal del servicio civil.....	55

CAPITULO IV

4. La importancia de establecer la naturaleza jurídica del contrato 029 en la administración pública guatemalteca	57
4.1 El contrato 029 en la administración pública Guatemalteca	59
4.2 Diferencia entre relación administrativo funcional y relación de trabajo..	61
4.3 Diferencia entre trabajadores del sector privado y sector público.....	66
4.4 El contrato 029 como contrato civil, laboral o administrativo	67
4.5 El contrato 029 de naturaleza jurídica unica en su especie	68
Conclusion discursiva	69
Bibliografia	71



INTRODUCCIÓN

La investigación se llevó a cabo con el objetivo de demostrar que desde que se creó el contrato del renglón presupuestario 029, han existido serias dificultades para determinar su naturaleza jurídica dentro de la administración pública, en virtud de que se ha catalogado como contrato laboral por existir una relación de dependencia entre el contratista y el estado como patrono, también se ha calificado como un contrato civil, ya que ciertos elementos de este contrato devienen del contrato de servicios profesionales y por último se ha encasillado como contrato administrativo, debido a que se celebra dentro de la administración pública.

Ante el problema se formuló la hipótesis la cual está orientada a argumentar, que debido a la falta de conocimiento de las entidades nominadoras en las diferentes instituciones del estado, no se ha podido determinar fehacientemente la naturaleza jurídica del contrato 029.

Como parte de la investigación se propuso una postura jurídica para determinar la naturaleza jurídica del contrato 029.

Para solucionar la problemática que se plantea en la investigación que es necesario determinar que el contrato 029 no es de naturaleza jurídica laboral, ya que el mismo Código de Trabajo excluye su normativa a todas aquellas personas que trabajan en



instituciones del estado, es por ello que el contrato 029 tiene componentes del derecho civil, ya que ciertos elementos que sirven para la creación de este son parte del contrato de servicios profesionales y asimismo este contrato posee elementos del derecho administrativo puro, ya que una de las características que lo hacen diferente es que este solo se celebra en el estado.

Esta investigación pretende demostrar la crisis de derecho en la cual se encuentra el estado de Guatemala, ya que el Criterio de la Corte de Constitucionalidad al amparar a las personas contratadas por el contrato 029, al invocar instituciones del derecho laboral, encasillan a dicho contrato dentro de esta ciencia normativa, lo cual deviene en incorrecto, ya que la misma constitución hace el distingo entre los trabajadores del sector privado sección octava de la Constitución y los trabajadores del sector público sección novena de la Constitución, es por esta razón que no se puede invocar instituciones del derecho laboral para las personas que laboren o presten servicios profesionales en el estado. Ante ello es de vital importancia establecer que la naturaleza jurídica del contrato 029 es única en su especie, por lo cual necesita de una normativa propia que regule todo lo referente a este.



CAPÍTULO I

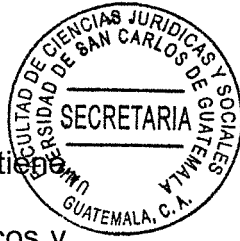
1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es una ciencia de naturaleza jurídica pública, que regula todo lo referente a los órganos administrativos que componen el gobierno, de igual forma es la rama jurídica que se dedica al estudio de las relaciones entre los particulares y los empleados, funcionarios y servidores públicos.

1.1. Antecedentes

Derecho administrativo es una área del Derecho de naturaleza jurídica Pública, y es relativamente una área del Derecho nueva en relación con las áreas más antiguas como lo son el Derecho civil y el Derecho penal, es necesario aclarar que el derecho administrativo es la área del derecho que engloba el agrario y el del trabajo y lo mismo acontece con el derecho fiscal que comprende el área tributaria y el derecho aduanero entre otros así como el derecho electoral encontrándose todos estos dentro del ámbito del derecho público.

Desde fines del siglo XVII, el Derecho Público y luego el Derecho Administrativo inician una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, recogen y transforman en principios jurídicos lo que forma la necesidad estable o constante de los anhelos de los grupos humanos. A partir de estos momentos el vuelo del Derecho



Público es rápido e incontenible. El futuro reserva un lugar referente al Derecho que tiene por misión la protección del interés general, a la organización de los servicios públicos y al desarrollo nacional, regulando o tratando de regular las relaciones de los particulares como tales ante el ente gobernante en su actuar como rector del desarrollo social.

Los primeros antecedentes de Derecho Administrativo se identifican desde los orígenes de las primeras civilizaciones. Como dice el autor Georges Veddel, “todo país civilizado poseería un derecho administrativo, puesto que necesariamente posee un conjunto de normas que rigen la acción de la administración.

Es entonces desde el Imperio Romano, los Estados monárquicos absolutistas de la Edad Media y el período de colonización de América, cuando tienen inicio las primeras instituciones y normas del poder político público, y que la doctrina cita ha sido el primer punto de partida de la creación de leyes que los gobiernos debían cumplir con cierta rigurosidad y que normaban las relaciones entre administración y personas comunes, por lo que desde ese entonces ya estaba presente la noción del Derecho Administrativo, aunque las limitaciones eran amplias e imperaba el “Estado de Policía” ya que el poder de los monarcas era ilimitado.

Fue la Revolución Francesa de 1789 y el concepto jurídico de “Estado de Derecho” que ésta impuso en el ordenamiento jurídico francés, con influencia en todo el mundo, lo que dio inicio a la primera etapa del Derecho Administrativo. El “Estado de Derecho”



proclamado por la Revolución Francesa significaba que las reglas de gobierno y respeto a los derechos de las personas, eran de obligatorio cumplimiento tanto para gobernados como gobernantes. En adición a esto primero, el otro punto crucial que los autores indican como elemento sustantivo para considerar la existencia de un “Derecho Administrativo a partir de la Revolución, fue la separación de los regímenes jurídicos y normas que habían de aplicarse a las autoridades, de las que eran aplicables a los ciudadanos”.¹

Los objetivos y fines del Estado han evolucionado considerablemente a través de la historia. Desde Aristóteles hasta fines del siglo XVII, se consideraba que el Objeto del Estado consistía en la aplicación y realización del Derecho, es decir, elaborar, ejecutar y aplicar las leyes; es decir, que no se consideraba que el Estado estuviera relacionado con el bienestar, ni mucho menos con los servicios públicos y ni con la protección de quienes lo necesitaren. Más tarde se asignó al Estado la función de protección de la vida humana, la libertad de la propiedad y la seguridad de los derechos individuales de todos los habitantes.

Modernamente se considera además que el Estado, por medio de la Administración Pública, tiene por objeto la gestión o prestación de los servicios públicos; y su actividad administrativa no puede limitarse; sino por el contrario su objetivo es servir fundamentalmente a los intereses de la colectividad, tanto en los aspectos económicos,

¹ Serra rojas, Andrés. *Derecho administrativo* 1977, Pág. 30



como también en los sociales y políticos. Al analizar la interpretación de la evolución de la Administración del Estado de Guatemala, Jorge Mario Castillo González, dice que la administración del Estado de Guatemala tiene su origen en la comunidad indígena, o lo que se les ha denominado como Pueblos Originarios.

No obstante que en sus inicios, las comunidades indígenas que ocuparon el territorio que actualmente corresponde al Estado de Guatemala, abarcaron toda el área que actualmente ocupa la península de Yucatán, y toda centroamericana, no constituyeron un Estado en la forma que hoy se conoce; las funciones estatales administrativas las encontramos en las formaciones estatales más primitivas y hasta en relaciones de estricto tipo social, funciones que la teoría dominante suele considerar como pre estatales en virtud de que carecen de ese carácter de estabilidad que suele exigirse tradicionalmente. El jefe de la horda nómada realiza funciones de señor y de jefe del ejército y a veces de sumo sacerdote.

Si las comunidades indígenas de los pueblos originarios no alcanzaron la forma de Estado, por lo menos constituyeron funciones pre estatales donde el gobierno y la religión formaron una misma entidad, o donde el rey o el príncipe ejerció funciones de señor y de jefe del ejército, apoyándose necesariamente en una administración, cuya precisión solo es posible actualmente mediante la analogía con formaciones pre estatales europeas y americanas. El periodo clásico maya es el más avanzado, y durante



este periodo los mayas no alcanzan a constituir un imperio, pero poseen organización social estructurada con base en la jerarquía.

Los múltiples datos reunidos por los estudiosos de la civilización maya, considerados como la sociedad originaria, asentadas en el continente americano, antes de la llegada del castellano a éstas tierras, permite la conclusión de que los mayas alcanzaron desarrollo equivalente a la actividad pre-estatal material, no formal, con cierta administración indiferenciada en relación con la legislación y la justicia. Sobrevino la conquista española y ésta no destruyó en su totalidad todos los elementos de la administración indígena, sino que los conservó y los aprovechó en su propio beneficio; esta circunstancia, precisamente, permite proyectarlo hasta el presente.

La conquista consumada en los años de 1523 y 1524, significó la substitución de la organización militar y religiosa de los indígenas, principalmente en los pueblos Quiché, Cakchiquel y Tz'utujil. Este hecho de por sí importante equivale a la destrucción parcial del poder político religioso que durante siglos gobernó a las comunidades indígenas.

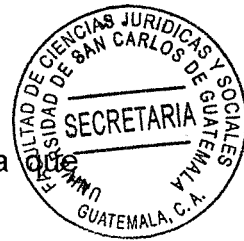
La dureza de la conquista española pudo destruirlo todo y establecer un nuevo orden, sin embargo, cayó en un inevitable período de transición. Los españoles propiciaron la intervención del indígena en la vida económica y social sobre la base de una población indígena mayoritaria y naturalmente, esta realidad era prevista por la legislación española que prohibía la venta de licores, combatía el lujo, castigaba los vicios,



estimulaba los matrimonios, reglamentaba con humanidad el trabajo y del indio y lo hacía propietario. La observación de toda legislación al respecto, siempre fue relativa, pero tuvo por finalidad, la supervivencia de los españoles, la cual se apoyaba en el trabajo de los indígenas, circunstancia que a la postre determina que subsistan algunas formas administrativas indígenas dentro de la Colonia.

Los anteriores son algunos elementos de lo que puede definirse como actividad administrativa durante la época de transición que en Guatemala concluye a partir del momento en que se estableció, gradualmente la administración colonial. La legislación española paulatinamente sustituyó lo que debía de ser la legislación indígena; los españoles introdujeron por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual, haciendo a un lado el tradicional derecho de propiedad común de los indígenas, despojándolos de la tierra y dándosele en propiedad exclusiva a los españoles, criollos y mestizos, este despojo se acentúa durante la vida independiente de Guatemala y el cual represento un rudo golpe para la mentalidad de los indígenas.

Durante la colonia la actividad administrativa es realizada por cuatro instituciones: la monarquía, la casa de la contratación de Sevilla, el consejo de indias y la juta de guerra. Inevitablemente la colonia genera burocracia, y pronto se convierte en un mal endémico de la administración de Guatemala, del cual no son ajenas las administraciones de indias. El mal de la burocracia se refiere más que todo al excesivo número de empleados



y su deficiente desempeño, del cual no pudo escapar la colonia; de tal manera algunos de los vicios de la administración guatemalteca tienen su raíz en la colonia.

Para concluir con la administración colonial podemos decir que esta administración formaba parte de la monarquía castellana, y esta colonia, la integraba una comunidad pre-estatal canalizada preponderantemente a la imposición y cobro de tributos, ya que la recaudación de los mismos era parte importante para la defensa de los intereses de la monarquía y esta exigencias tributarias impulsan a la creación de reducciones indígenas, que posteriormente se convierten en pueblos, y éstos en Cabildos o Ayuntamientos, integrados por indígenas. Durante la vida independiente del país, los cabildos pasan a formar las primeras municipalidades indígenas.

El ayuntamiento, como se le denomina indistintamente, referido a los límites locales, es parte importante de la administración central y está integrada por Alcaldes, procuradores y fieles, quienes son electos por los habitantes de las ciudades y villas, en la misma forma que las ciudades feudales de la España Monárquica; la Administración Colonial corresponde a una comunidad pre-estatal, pero de avanzada organización, circunstancia que influyó en la futura Constitución de Guatemala.

El origen del Derecho Administrativo guatemalteco, tiene como fuente histórica, las propias leyes de indias o sea el ordenamiento jurídico colonial heredado de España, el cual a su vez, individualmente había recibido las corrientes de influencias del Derecho



Romano, Francés, Inglés, y en cuanto a la Administración Pública, las leyes regulaban su funcionamiento nacieron con el Derecho Español y a medida que se robustecían los ordenamientos jurídicos propios se integró el “Derecho Administrativo guatemalteco, el cual continúa su perfeccionamiento mediante la aplicación de la gran gama de leyes que en forma supletoria tenemos que aplicar, con el objeto de satisfacer las peticiones que los particulares dirigen a la Administración”.²

1.2. Definición

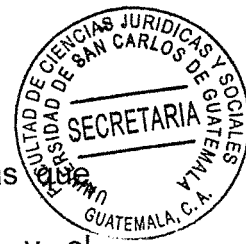
“Es aquella área del derecho público que norma la administración pública, la función administrativa y la relación entre los particulares; asimismo, comprende el conjunto de casos reales que norman la organización, funcionamiento, poderes y deberes de la Administración pública en sus relaciones con otros sujetos”.³

“Conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público interno, que norma la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones entre los órganos y su control”.⁴

² Castillo González, Jorge Mario. *Interpretación de la Evolución de la Administración de Guatemala*, Pág. 45

³ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo* tomo I. Pág. 28

⁴ www.estuderecho.com. (consultado 10 de octubre de 2020)



Es el conjunto de principios, teorías, doctrinas, instituciones y normas jurídicas que estudian, norman y resuelven conflictos que surgen entre el administrado y el administrador.

1.3. Principios

Son preceptos fundamentales donde se construye una disciplina jurídica, los cuales son el sustento de la existencia de esta.

1.3.1. Principio de legalidad

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.3.2. Principio del debido procedimiento

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho



Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo cuando sea compatible con el régimen administrativo.

1.3.3. Principio de impulso de oficio

Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

1.3.4. Principio de razonabilidad

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.



1.3.5. Principio de imparcialidad

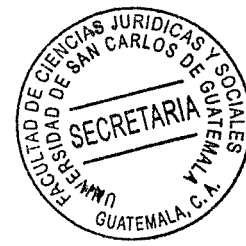
Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

1.3.6. Principio de informalismo

Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

1.3.7. Principio de presunción de veracidad

En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.



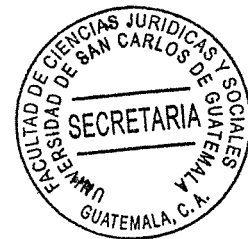
1.3.8. Principio de conducta procedimental

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

1.3.9. Principio de celeridad

“Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento”.⁵

⁵ Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo* 2009, Pág. 29



1.4. Características

1.4.1. Derecho Joven

Porque surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del estado de derecho.

1.4.2. No ha sido codificado

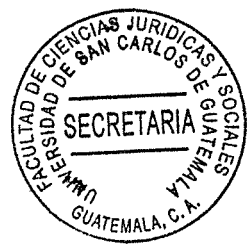
En derecho administrativo no se puede hablar de codificación son lo externo de las competencias administrativas.

1.4.3. Derecho subordinado

Porque depende de una ley superior, en este caso la constitución y demás leyes constitucionales.

1.4.4. Derecho autónomo

Es autónomo por la especialización y relaciones que regula, basados en el principio de normatividad que lo informa.



1.4.5. Derecho dinámico

Es dinámico por la naturaleza del servicio y por la labor que desarrolla la administración pública que se encuentra en constante cambio, más que todo en los procedimientos.⁶

⁶ *Ibíd.*, Pág. 35



CAPÍTULO II

2. Los contratos en la administración pública

Los contratos en la administración pública, son acuerdos formales que se efectúan entre los funcionarios, empleados y servidores públicos con el órgano administrativo encargado de la contratación.

2.1. Definición

Partiendo de las definiciones tanto de administración como de administración pública, que anteriormente fueron anotadas, se establece que el Estado y en su caso la Municipalidad, también necesitan de los particulares para realizar una buena función administrativa, “Para mantener los servicios que presta o deberá prestar a la colectividad, por lo que constante y permanentemente solicita bienes y servicios de terceras personas ajenas a la organización estatal o municipal”.⁷

Es por ello que celebra contratos con los particulares, estos contratos surgen a través de los acuerdos de relaciones jurídicas, o a través del simple consentimiento de

⁷ LÓPEZ OLVERA, Miguel A. El control en la administración pública, Pág. 345



adhesión por el particular a relaciones previamente fijadas por la administración. tanto en uno como en otro caso, siempre se hace necesaria la manifestación de la voluntad del particular para lograr el nacimiento del contrato que en este caso se denominará contrato administrativo.

Entonces, se hace necesaria la contratación administrativa para adquirir bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales. Por eso es necesario que se establezca conceptualmente, que es contrato administrativo. Se entiende por contrato administrativo el que celebra la administración pública con los particulares a efecto de asegurar la ejecución de obras, la prestación de servicios o el suministro de materiales. Estos contratos no se rigen por las normas del derecho civil, sino por las del derecho administrativo.

Para el profesor Godínez Bolaños, "el contrato administrativo es una declaración de voluntad del Estado, a través de sus órganos centralizados y entidades autónomas y descentralizadas, con una persona individual o colectiva, privada o pública, nacional o internacional, con el compromiso del primero de pagar honorarios o un precio por la actividad, servicio o bien, que le presta el contratante, bajo las condiciones establecidas



en las leyes de orden público y sometidos en caso de conflicto o incumplimiento a la jurisdicción contencioso administrativo”.⁸

“El contrato administrativo es una obligación bilateral, convenida, es decir consensual en la que una de las partes se encuentra en una situación privilegiada en relación con la otra, por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones convenidas, sin que ello implique una merma de los derechos económicos que la otra pueda hacer valer”.⁹

2.2. Características

- a) Preferencia del Estado: La administración pública, investida de poder público, impone sus condiciones para contratar y en su caso, para obligar al cumplimiento coactivo del contrato.
- b) Exorbitancia de sus cláusulas: el contrato administrativo, tiene cláusulas exorbitantes del derecho privado. Esto significa que algunas de sus condiciones contenidas en las cláusulas, serían inválidas en un contrato civil o mercantil, pero no en lo administrativo, debido al bien jurídico que se tutela y que es el interés social.
- c) Principios especiales: dentro del contrato administrativo se aplica el principio que el derecho público prevalece sobre el derecho privado, los principios jurídicos que orientan

⁸ Godínez Bolaños, Rafael. **Los contratos administrativos**, pág. 8.

⁹ Álvarez Gendín y Blanco, Gabino. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 369.



la interpretación de su contenido, así como la suscripción del contrato son especiales y pertenecen al derecho administrativo.

d) Jurisdicción especial: los conflictos derivados del cumplimiento o interpretación de los contratos administrativos, son sometidos a una jurisdicción especial privativa, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De conformidad con el Artículo 19 numeral 2 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se establece que la jurisdicción contencioso administrativa también conoce en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

También el Artículo 102 de la Ley de Contrataciones del Estado menciona: jurisdicción de lo contencioso administrativo. Toda controversia relativa al incumplimiento, interpretación, aplicación y efectos de los contratos, fianzas y seguros celebrados con motivo de la aplicación de la mencionada ley, se someterán a la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, después de agotada la fase conciliatoria entre las partes y el procedimiento administrativo.

2.3. Elementos

a) Sujetos: dentro del contrato administrativo necesariamente existen dos partes, porque es bilateral, donde interviene el Estado, sus entidades descentralizadas y



autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales y una persona privada individual o jurídica.

b) La manifestación de voluntad de los sujetos: tanto el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales como la persona individual o jurídica, deben expresar libremente su voluntad. En este caso el Estado no puede hacer uso del ejercicio de su soberanía para imponer a los particulares un contrato.

c) Contenido: debe referirse a hechos lícitos, ciertos y determinados, relacionados con la gestión patrimonial del Estado, de sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas estatales o municipales (compra de bienes, suministro de utensilios, alimentos, construcción de obras públicas, prestación de servicios, etcétera).

d) La forma: se refiere a la forma de los contratos y se indica que el contrato administrativo: "Debe constar por escrito con o sin intervención notarial, según lo establezca la ley. "En relación a la forma, se especificará más adelante, cuando se analice la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento".¹⁰

¹⁰ LÓPEZ OLVERA, Miguel A. *la administración pública*, Pág. 261



2.4. Principios

- a) Igualdad del Estado frente a los particulares: el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, deben ponerse en igualdad de los particulares para poder contratar.
- b) Manifestación de voluntad: tanto el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, como las personas individuales o jurídicas deben manifestar su voluntad, pues un contrato no puede ser impuesto por la soberanía del Estado, aquí es donde se pone de manifiesto la voluntad de derecho privado del Estado.
- c) No alterar el orden público: dentro del contrato administrativo debe cuidarse que en el mismo no sea alterado el orden público.
- d) Cumplimiento de formalidades: dentro del contrato administrativo deben observarse las formalidades, contenidas normalmente dentro del derecho administrativo.
- e) Cumplimiento de los procedimientos: para la suscripción de los contratos administrativos debe cuidarse de cumplir con los procedimientos previos contenidos en la ley, por ejemplo, La licitación, La cotización, etcétera.



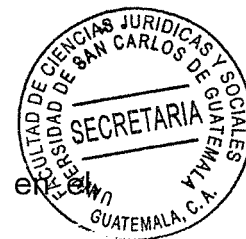
f) Debe ir dirigido al cumplimiento de las finalidades del Estado. “Todo contrato administrativo debe llevar implícita la finalidad que pretende la administración pública, creación de obras públicas, suministros, servicios, consultorías, etcétera”.¹¹

También suele decirse que los contratos administrativos generan toda una teoría propia y como tal desarrollan principios propios del contrato administrativo, los cuales se mencionan a continuación:

a) Principio de legalidad: el Estado de derecho, la administración pública se considera sometida a la ley. Este sometimiento equivale a la aceptación del principio de legalidad. Los contratos administrativos deben estar sometidos a la ley. La administración pública cuenta con una Ley de Contrataciones y contrata basándose en dicha ley y en reglamentos complementarios. En Guatemala, la base legal de los contratos administrativos es el Decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado. Esta es una ley general por cuanto regula los contratos administrativos de toda la administración pública. No es una ley única, puesto que a la par existen leyes especiales que también regulan la materia contractual y pueden contener definiciones específicas.

El fin que persigue el principio de legalidad es el interés público y el límite de éste principio, es el interés público o bien común.

¹¹ Domingo, Juan. “La organización administrativa,” Pág. 280



b) Principio del interés público o bien común: la contratación administrativa y en el proceso de contratación, el interés público prevalece sobre el interés privado. Gracias al interés público o bien común, la Administración Pública justifica su actuación unilateral, o sea, su actuación sin consultar a la otra parte.

En materia de contratos administrativos, el interés público o bien común se respeta por el contratista privado, si tiene conciencia de que la administración pública representa el interés de la colectividad y si contrata con la finalidad de alcanzar la realización del derecho y la paz social. El principio del interés público o bien común significa conveniencia o necesidad de carácter colectivo, para beneficio moral o material de todos, no de unos pocos. El mencionado principio obliga a que todo contrato administrativo tenga por fundamento el bien común, descartando el lucro privado, lucro reservado a los particulares como producto de sus contrataciones, y obliga también, a que el interés social prevalezca sobre el interés individual.

c) Principio de la autonomía de la voluntad: se aplica con diferente alcance en los contratos administrativos. La autonomía de la voluntad equivale a la capacidad que usualmente se reconoce a las personas para establecer con efectividad sus derechos y sus obligaciones, por medio de manifestaciones expresas de voluntad que las obliga en igual forma que la ley a condición de que el contrato no sea contrario a ley ni atente contra el orden público y el bien común.



“La autonomía de la voluntad condiciona la validez de los contratos administrativos en el sentido que las declaraciones de voluntad de las partes contratantes, de ambas partes, se producen con total independencia, con efectos recíprocos entre ellas mismas. De manera que el contrato administrativo resulta de combinar el principio de legalidad y la regla de que el contrato es ley para las partes, por razón del interés público o del bien común”.¹²

2.5. Clases de contratos administrativos

Se puede decir que tanto doctrinaria como legalmente, existe un sin número de contratos administrativos, siendo los más significativos los siguientes:

a) Contrato de obra Pública: va dirigido a la construcción, modificación, reconstrucción o mantenimiento de un edificio o de alguna otra obra de utilidad pública, por ejemplo, construcción de escuelas, hospitales, mercados, carreteras, construcción y reconstrucción de puentes etcétera.

b) Contrato de suministro: a través del contrato de suministro, el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales obtienen bienes muebles, materiales de oficina, etcétera, con los cuales la administración desarrolla su actividad.

¹² Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y administración pública*, Pág. 35



- c) Concesión de servicios públicos: es aquel por medio del cual el Estado encomienda a un particular la prestación de un servicio público.
- d) Contrato de servicios al Estado: este contrato es aquel en el que un particular presta algún servicio al Estado, por ejemplo, mantenimiento de maquinaria y equipo, y otros servicios que los particulares pueden prestar al Estado.
- e) Contrato de consultoría profesional: por medio de este contrato, empresas especializadas en consultoría, profesionales y técnicos prestan al Estado un servicio especial, por ejemplo, estudios de factibilidad, estudios de preinversión, estudios jurídicos, estudios técnicos, etcétera.
- f) Explotación y exploración de recursos no renovables: este contrato tiene como objetivo principal otorgar a personas individuales o jurídicas la explotación y la exploración de hidrocarburos, que por mandato constitucional son propiedad del Estado.

2.6. Reglas contractuales administrativas

Las reglas se utilizan para la formación, interpretación y ejecución de los Contratos administrativos. Dentro de las mismas se pueden mencionar las siguientes:



a) Regla: el contrato es ley para las partes. Esta regla se basa en el principio general del derecho que afirma: prestado el consentimiento de las partes, el contrato es ley para las mismas. El valor de todas las estipulaciones del contrato se basa en la voluntad de las partes contratantes. En cuanto a los particulares, se necesita que tal voluntad se manifieste libremente. La voluntad consiste en querer contratar con el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, y en someterse a un régimen legal que no es igual al régimen legal de los contratos privados; es un régimen especial que otorga ventajas a la administración pública y también a los particulares.

“En la Administración Pública existe la posibilidad de dejar sin efecto el contrato aunque ya esté suscrito por las partes, antes de su aprobación definitiva. La Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 37 establece el Derecho de prescindir, norma legal que será mencionada cuando se haga el análisis del marco jurídico aplicable en materia de licitación pública”.¹³

b) Regla: el contrato administrativo se ejecuta de buena fe. Al celebrarse el contrato administrativo, este debe ejecutarse de buena fe. Buena fe significa que las partes se obligan a lo escrito en el contrato y a todas las cosas que se derivan de la naturaleza de la obligación o que por disposición de la ley forman parte de la obligación. El contrato

¹³ Óp. Cit. Pág. 48



administrativo presenta características especiales, debido al fin que persigue comprende servicios y suministros muy complejos. La complejidad obliga a que la voluntad de las partes contratantes se extienda al contrato principal, a las adiciones y reformas del mismo, a las condiciones generales y específicas del contrato, a las bases de licitación o pliego de condiciones, si las hubo; a los planos, registros o anexos, que se entenderán incorporados al contrato formando un solo documento.

c) Regla: acatamiento de la cláusula exorbitante. En materia contractual, la cláusula exorbitante, es una cláusula unilateral que rompe la igualdad, entre las partes, al facultar a una de ellas, al Estado, a tomar decisiones a su favor. La cláusula se impone al contratista, no a terceros en cuanto el contrato rige para las partes.

Exorbitante, significa que la cláusula acordada por las partes, podrá exceder el orden legal establecido en el Código Civil y ser aceptada por el hecho de figurar en el contrato administrativo. La única cláusula exorbitante que en Guatemala tiene aplicación es la caducidad, que según la doctrina contractual presenta las siguientes características: 1. Unilateral: en cuanto se estipula exclusivamente a favor del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, y; 2. Presunción de legalidad: en cuanto su lactación y ejecución se presume legal o legítima y por lo mismo, no requiere la intervención de juez, en el sentido de que el juez deba declarar la caducidad para que ésta pueda ser aplicada.



El contrato administrativo puede contener cláusulas exorbitantes y no contenerlas, de todas formas, el contrato continuará siendo administrativo. Al contratar con el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales hay que tener presente que el Estado y las entidades antes descritas, nunca se despojan de sus privilegios y prerrogativas.

d) Regla: la condición resolutoria. La cláusula de la condición resolutoria es una variante de la cláusula de caducidad y ésta se basa en el incumplimiento de una de las partes, exclusivamente. Al incumplimiento se le da el nombre de “condición resolutoria”. La condición funciona a favor del Estado y a favor del particular, o sea que se basa en el incumplimiento del Estado y en el incumplimiento del particular. En la práctica contractual, la condición resolutoria a favor del Estado, se conoce con el nombre de cláusula de caducidad y el Estado la declara unilateralmente, con fundamento en la ley.

La condición resolutoria a favor del particular recibe el nombre de cláusula resolutoria y el particular no la declara unilateralmente sino que debe acudir al tribunal solicitando al juez que declare judicialmente, basándose en el contrato.

e) Regla: publicidad del contrato. Las organizaciones públicas contratantes se obligan a poner en conocimiento de la opinión pública todos los contratos celebrados como garantía de legalidad. En consecuencia, no existen contratos secretos y todo contrato



será divulgado. La regla se cumple en la administración pública guatemalteca por medio de la publicación en el diario oficial. La publicidad es la base para fiscalizar la conducta contractual de las organizaciones públicas.

“La regla de publicidad no está prevista legalmente en forma directa, sin embargo el Reglamento de contratos administrativos, acuerdo gubernativo del 7 de marzo de 1952 en su Artículo 4, modificado por el acuerdo gubernativo del 2 de noviembre de 1965, indirectamente, se refiere a la publicidad al establecer que todo contrato administrativo debe ser aprobado por acuerdo gubernativo, requisito que obliga a su cumplimiento, dicho acuerdo cobra vigencia luego de su publicación en el Diario Oficial. La publicidad se cumple con la notificación y envío de la copia del contrato al archivo de contratos de la Contraloría General de Cuentas, con fines de control y fiscalización”.¹⁴

2.7. La contratación administrativa y su diferencia con la contratación privada

Anteriormente quedó plasmado claramente el concepto de contrato administrativo juntamente con sus características, elementos, principios, clases de contratos administrativos y reglas contractuales administrativas. Ahora interesa definir brevemente el concepto de contrato civil y contrato mercantil. Se entiende por contrato civil el que se rige por las normas o disposiciones establecidas en el Código Civil y

¹⁴ Óp. Cit. Pág. 103



leyes complementarias, y por contrato mercantil el regulado por normas o disposiciones del derecho comercial o mercantil.

Se puede decir que el contrato administrativo tiene una característica especial y es que en él una de las partes es la administración pública y que la competencia de los órganos, se regula por el Derecho Administrativo y dentro de la misma ley administrativa se regulan requisitos de forma y solemnidades especiales en su creación, las que son distintas de las que exige la ley civil. “Las leyes administrativas imponen especiales procedimientos para llegar a la contratación Administrativa, por ejemplo, la licitación, la cotización, etcétera, mientras que en el derecho civil o mercantil lo que importa es únicamente la voluntad de las partes”.¹⁵

En la contratación civil, exteriorizada la voluntad de las partes, el contrato queda perfecto. En la contratación administrativa ello no podría ocurrir así. La administración formula una oferta y necesita provocar, mediante un período publicitario, un número plural de adhesiones buscando determinar, por un procedimiento contradictorio que estimule la competencia, la proposición más conveniente a sus intereses.

¹⁵ Ballbé, Manuel. “La esencia de la organización administrativa (la función administrativa), pág. 38 y ss., Pág. 187.



Para establecer una diferencia entre los contratos administrativos y contratos privados éstos últimos realizados únicamente por personas particulares (individuales o jurídicas) ajenas a la administración pública, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

Contrato Administrativo:

- a) Participación del órgano estatal.
- b) Su fin primordial es la satisfacción de intereses públicos.
- c) Se rige por normas singulares creadas por el legislador o el administrador.
- d) Los tribunales que conocen de sus litigios son de jurisdicción privativa.
- e) Existen prerrogativas para la administración (la favorecen sus normas).
- f) Elección del Estado de un procedimiento de naturaleza pública.

Contrato privado:

- a) Participan sólo los particulares.
- b) Satisfacción de intereses privados (por regla general el lucro).
- c) Se rige por normas o disposiciones establecidas en los códigos sobre materia civil o mercantil o comercial.
- d) Los tribunales que conocen de sus litigios son de jurisdicción ordinaria.
- e) Plano de igualdad en las normas o disposiciones.



2.8. Extinción de los contratos administrativos

Los contratos administrativos pueden ser extinguidos por dos formas, siendo las siguientes

2.8.1. Extinción normal

Existe extinción normal del contrato cuando éste termina por el cumplimiento de las condiciones pactadas dentro del contrato administrativo y en las que no ha habido variación alguna, esto implica haber cumplido con la entrega de un bien, prestación de un servicio, creación de una obra y la administración también ha cumplido con el pago.

2.8.2. Extinción anormal

El contrato administrativo también puede terminar o extinguirse en una forma anormal; en éste caso pueden existir varias situaciones por las que el contrato pueda extinguirse, entre las causas se pueden mencionar las siguientes:

Por cumplimiento de su objeto antes del plazo contractual.

Por incumplimiento de su objeto vencido el plazo.



Por incumplimiento del contratante.

Por incumplimiento del contratista.

Por rescisión bilateral del contrato.

Por rescisión unilateral del contrato.

Por imposibilidad material de terminar la obra, servicio o entrega de bienes.

“Por imposibilidad material de realizar el pago de la obra, servicio o bienes, por parte del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales. Asimismo, los contratos se pueden suspender temporal o definitivamente, siendo una de sus causas principales la de interpretación del contrato, lo cual es sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa”.¹⁶

¹⁶ Calderón, Hugo Haroldo. Derecho administrativo guatemalteco. Pág. 238.



CAPÍTULO III

3. La relación administrativo-funcional

Antes de abordar el tema de los servidores públicos contratados con cargo al renglón presupuestario 022 y los trabajadores por planilla del Estado, es importante tomar en consideración algunas instituciones del derecho administrativo y del derecho laboral que serán utilizadas en el desarrollo del mismo, siendo una de ellas la relación funcional, conocida como servicio civil, la cual es definida como el “vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo”.¹⁷

Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala, de conformidad con lo que establece el Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Guatemala; con excepción de aquellas que se rigen por leyes o disposiciones propias de cada institución, siendo algunas de ellas el Organismo Judicial, las municipalidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Superintendencia de Administración Tributaria.

¹⁷ Calderón M, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo*, parte general, pág. 238.

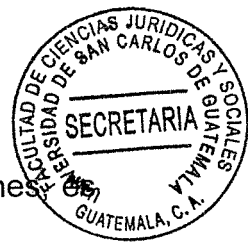


Actualmente el vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares queda definido por la categoría presupuestaria a la que están asignados. En Guatemala los empleados permanentes están asignados a la categoría presupuestaria 011. La segunda categoría incluye a los empleados por contrato, quienes son contratados por un plazo definido. Estos empleados están asignados en la categoría presupuestaria 022. Existe una tercera categoría de empleados “temporales” contratados por día o por hora, la 031 (planillas de jornales).

La mayoría de estos trabajadores son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas. La cuarta categoría es la 029. 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.

3.1. Naturaleza jurídica del servicio civil

“La naturaleza jurídica del servicio civil según diferentes autores se estudia desde dos posiciones doctrinarias, la primera es la teoría que considera que el servicio civil pertenece al derecho privado y la segunda que considera que pertenece al derecho público. Se dice que es derecho privado porque el servicio civil es considerado por algunos estudiosos del derecho como un contrato civil; sin embargo, esta teoría no es



aceptada, porque los servidores públicos no prestan su voluntad a las condiciones, es decir que es el Estado quien establece las condiciones de la relación laboral. Se dice que es derecho público porque el servicio civil es considerado un contrato administrativo, dado que la relación funcional se da entre un particular y el Estado. Así mismo esta teoría menciona que es un contrato laboral bajo un régimen especial, toda vez que regula relaciones entre el patrono (Estado) y un trabajador (servidor público)”.¹⁸

En cuanto a la ubicación de la rama del derecho que regula las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, existen tres principales corrientes que la ubican en: el derecho de trabajo, en el derecho administrativo o como una rama autónoma. “La posición que considera que la relación funcional es una rama del derecho de trabajo es la más aceptada; en términos generales sostiene el carácter laboral de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, en virtud de observarse en ella las características típicas de dirección, dependencia y salario propias del derecho de trabajo”.¹⁹

En lo concerniente a la teoría que considera al servicio civil como parte del derecho administrativo, esta posición sostiene que la relación del Estado y los trabajadores surge como motivo de un acto administrativo, como lo es el nombramiento, consistente éste en la manifestación unilateral de voluntad de la potestad soberana de aquel, con el objeto de asignar una función pública a la persona que considere conveniente. Y la

¹⁸ Christian Guzmán, Napuri. La holocracia en el derecho administrativo, Pág. 249.

¹⁹ Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo, pág. 306.



última de las teorías que considera a la relación funcional como una rama autónoma de derecho, en virtud de contar con disposiciones de las dos teorías antes mencionadas.

En conclusión podemos decir que estamos ante una relación laboral, en virtud que una persona individual presta sus servicios al Estado, y quien en este caso funge como patrono. Esta relación inicia a través de un nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual la persona individual queda obligada a prestarle sus servicios o ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, el cual es fijado mediante un acto administrativo y no por la negociación; y en la misma debe existir la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración pública.

3.2. Características de la relación funcional

Dentro de las características de la relación funcional encontramos las siguientes:

- a) La profesionalidad, la cual consiste en el hecho de que los particulares que prestan sus servicios al Estado, hacen de la función pública, su actividad económica cotidiana.
- b) La continuidad, que consiste en la no interrupción, la cual es un requisito esencial para generar ciertos derechos de los servidores públicos.



c) La carrera administrativa, que radica en la voluntad propia del servidor público mejorar su situación dentro de la administración pública, escalando cargos de mayor responsabilidad, para alcanzar mayores ventajas.

3.3. Clasificación del servicio público

Los puestos en el servicio civil se dividen en los siguientes tipos:

a) Servicio exento: es el servicio que estipula que puestos no se rigen por la Ley de Servicio Civil y comprende los siguientes de conformidad con el Artículo 32 de la Ley de Servicio Civil:

1. "Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado.
2. Ministros y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales.
3. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala.
4. Tesorero General de la Nación.
5. Escribano del Gobierno.
6. Gerente de la Lotería Nacional.
7. Funcionarios del Consejo de Estado.



8. Registradores de la Propiedad y personal correspondiente.
 9. Inspector General de Trabajo.
 10. Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente.
 11. Miembros de los cuerpos de seguridad.
 12. Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales, o por tiempo limitado por contrato especial.
 13. Empleados de la Secretaría de la Presidencia de la República.
 14. No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes.
 15. Personas que desempeñan cargos ad honorem.”
- b) Servicio sin oposición: es el servicio que establece quienes están sujetos parcialmente a la Ley de Servicio Civil, toda vez que se les aplica todas las disposiciones de la ley mencionada anteriormente, a excepción de las normas que se refieren al nombramiento y al despido de los mismos; comprende los siguientes de conformidad con el Artículo 33 de la Ley citada anteriormente:
1. “Asesores técnicos.
 2. Asesores jurídicos.
 3. Directores de hospitales.”



c) Servicio por oposición: este servicio comprende aquellos trabajadores que se rigen por la Ley de Servicio Civil en su totalidad, es decir los que no están comprendidos en los servicios exentos y servicios sin oposición y que aparezcan específicamente en el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición, el cual establece los perfiles laborales que deben observar quienes los ocupan.

3.4. Sistemas de ingreso al servicio civil

Existen varios sistemas para el ingreso al servicio civil, éstos pueden ser:

- a) Ingreso libre: es aquel sistema en el que cualquier guatemalteco puede entrar al servicio civil;
- b) Ingreso por selección: es el sistema por el cual ingresan al servicio civil personas con capacidad suficiente, la cual debe ser demostrada a través de un examen de oposición;
- c) Ingreso mixto: es el sistema en el cual pueden ingresar al servicio civil todos los ciudadanos guatemaltecos, siempre y cuando demuestren su capacidad, preparación, eficiencia para el ejercicio de un cargo, a través de un examen. Este sistema es el utilizado en Guatemala, de conformidad con el Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Artículo 3 de la Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala.

La Ley de Servicio Civil establece las siguientes condiciones para ingresar al servicio por oposición: "1) poseer aptitud moral, intelectual y física propias para el desempeño



de un puesto; 2) Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate; 3) Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos; 4) Ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional de Servicio Civil; 5) Finalizar satisfactoriamente el período de prueba; 6) Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley”.

Esta a cargo de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) la organización, convocatoria, dirección y ejecución de las pruebas para el ingreso y ascenso, las cuales deben ser de libre oposición y tienen por objeto determinar la capacidad, aptitud y habilidad de los candidatos. Pueden ser orales, escritas, físicas o una combinación de éstas.

De acuerdo a los procedimientos normados, la convocatoria para la selección de servidores públicos bajo el “servicio por oposición”, debe hacerse con quince días de anticipación a la fecha señalada por la Oficina Nacional de Servicio Civil para la realización de los exámenes, por los medios que considere más apropiados. En todo caso, el aviso se debe publicar en el Diario Oficial y en otro de los de mayor circulación en el país. La convocatoria debe indicar los deberes y atribuciones del puesto, los requisitos deseables o exigibles, la forma de hacer la solicitud de admisión y la fecha, lugar y hora de celebración del examen.



Para ser declarado elegible, el candidato debe obtener una calificación mínima de 70 puntos, en la escala de 1 a 100. Dentro de los candidatos declarados elegibles, gozan de puntos de preferencia, quienes en igualdad de circunstancias, sean ex-servidores públicos o tengan mayores cargas familiares. A partir de la fecha en que se han realizados los exámenes de ingreso, la Oficina dispone de 60 días máximo para la calificación de los mismos y el establecimiento de los registros respectivos. A cada candidato examinado se le notifica la calificación que obtuvo, y en su caso se le indica el lugar que ocupa dentro de la lista de candidatos elegibles.

Dentro de los 30 días siguientes a la notificación de los resultados de las pruebas de ingreso, el candidato examinado, puede solicitar al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil la rectificación de cualquier error en sus calificaciones. Las personas que se consideren perjudicadas por una decisión del Director en lo que se refiere a la admisión y calificación de pruebas, podrán apelar ante la Junta Nacional de Servicio Civil dentro de los tres días de notificada la decisión, para que se revise la resolución. La decisión de la junta será definitiva.

Cuando la autoridad nominadora de la entidad estatal correspondiente desee llenar cualquier vacante debe requerir a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), una nómina de todos los candidatos elegibles. La autoridad nominadora dentro de los ocho días de recibida la nómina, debe escoger al nuevo servidor público, comunicándolo al



Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y a la persona seleccionada, para proceder a realizar su nombramiento.

Un aspecto importante de este procedimiento es que cada autoridad nominadora al ocurrir una vacante, requerirá a ONSEC la lista de candidatos elegibles, y de ésta, la autoridad nominadora debe seleccionar a la persona idónea dentro del período que establezca el reglamento respectivo, comunicándolo al Director de la ONSEC y la persona seleccionada.

El procedimiento que se está utilizando actualmente para los nombramientos es el siguiente: el candidato se presenta a la dependencia que necesita sus servicios, la dependencia inmediata superior evalúa el requerimiento y lo traslada a la oficina de personal interna, quien evalúa el expediente y lo traslada a la ONSEC, incluyendo varios candidatos para seleccionar, si los hubiera; la Oficina Nacional de Servicio Civil procede a hacer los exámenes correspondientes y emite certificación declarando la elegibilidad de los candidatos, enviándola para el efecto a la oficina de personal con los resultados de la evaluación y sobre estos candidatos puede la entidad nominadora hacer el nombramiento.



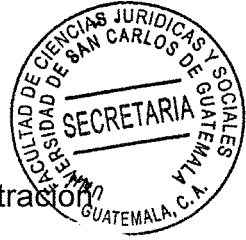
3.5. Sistemas de designación de los servidores públicos

Existen varios sistemas para la designación de los servidores públicos, los cuales son:

a) Ingreso por elección: es el sistema que se da mediante el sufragio, es decir por medio del voto de los ciudadanos o de sus representantes (en el caso de las elecciones indirectas); el cual puede ser de manera directa e indirecta.

Elección directa: es la manera usual de nombrar a los servidores públicos más importantes; la cual consiste en la elección que se realiza por medio del voto, como por ejemplo la del Presidente y Vicepresidente del país, los Alcaldes y los Diputados. Cabe mencionar que la relación jurídica que los liga con el Estado es, también, de carácter laboral, pero presenta marcadas variantes, siendo una de ellas la duración de dicha relación, ya que la misma está limitada al período para el que fueron electos y, además están sujetos, en cuanto a su separación anticipada, a disposiciones especiales.

Elección indirecta: es la que se da a través de un procedimiento en el cual se debe integrar una comisión de postulación y se designa a un funcionario público, como por ejemplo el Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General de Ministerio Público y el Contralor General de Cuentas.



b) Ingreso por nombramiento: es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable.

c) Por contrato: es el que se da por designación del servidor público por tiempo definido o para trabajos específicos, los cuales al finalizar o concluido el plazo fijado para lo que fueron contratados el contrato finaliza.

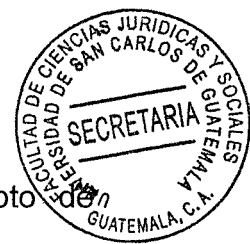
3.6. Servidores públicos

Los servidores públicos son las personas individuales que ocupan un puesto en la administración pública en virtud de un nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual quedan obligados a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración pública.

Los servidores públicos se dividen en:

- a) Funcionario público; y
- b) 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. De acuerdo con el concepto de funcionario público, podemos observar que éste tiene un poder jerárquico con respecto al empleado público, toda vez que este último está subordinado técnicamente en relación al funcionario quien posee la capacidad de mando, de decisión y de disciplina.

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.

En tal sentido el concepto de servidor público es más amplio que el de funcionario y empleado público, ya que la misma abarca los dos anteriores. Asimismo es de reiterarse que entre funcionario y empleado público existe una tradicional diferenciación, la cual podemos decir que es el poder jerárquico que ejerce el funcionario.



3.7. Derechos de los servidores públicos

Los derechos de los servidores públicos están regulados en el Artículo 61 de la Ley de Servicio Civil, el cual dispone que: “Los servidores públicos en los servicios por oposición gozan, de los derechos establecidos en la Constitución, en el texto de esta ley y además de los siguientes:

1. A no ser removidos de sus puestos, a menos que incurran en las causales de despido debidamente comprobadas, previstas en esta ley.
2. A gozar de un período de vacaciones remuneradas de veinte días hábiles después de cada año de servicios continuos. Las vacaciones no son acumulables; deben gozarse en períodos continuos y no son compensables en dinero, salvo que se hubiere adquirido el derecho y no se hubiere disfrutado al cesar la relación de trabajo por cualquier causa.
3. Treinta días a los servidores públicos expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales, los que serán enumerados para ese efecto en el reglamento respectivo.
4. A licencias con y sin goce de sueldo, por enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras causas, de conformidad con el reglamento respectivo.
5. A enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios.
6. A recibir en la primera quincena del mes de diciembre de cada año un aguinaldo en efectivo, que se liquidará de conformidad con la ley y los reglamentos respectivos.



7. A recibir indemnización por supresión del puesto o despido injustificado directo indirecto, equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzaren un año, a la parte proporcional al tiempo trabajado.
8. A gozar del régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos, de conformidad con la ley respectiva.
9. A recibir un subsidio familiar cuando las condiciones fiscales lo permitan de conformidad con la ley respectiva.
10. Al ascenso a puesto de mayor jerarquía y/o sueldo, mediante la comprobación de eficiencia y méritos, de conformidad con las normas de esta ley.
11. A un salario justo que le permita una existencia decorosa, de acuerdo a las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad personal.
12. Derecho a descanso forzoso de treinta días antes del parto y de cuarenta y cinco días después, con goce de salario.”

Es importante mencionar que los servidores públicos del servicio sin oposición también están comprendidos en el Artículo anteriormente expuesto, con excepción de lo previsto en los numeral 7 y 10, así como lo relativo a nombramiento y retiro del cargo o empleo.



3.8. Obligaciones de los servidores públicos

Las obligaciones de los servidores públicos están regulados en el Artículo 64 de la Ley de Servicio Civil, el cual dispone que: "Además de las que determinen las leyes y reglamentos, son deberes de los servidores públicos:

1. Jurar, acatar y defender la Constitución de la República.
2. Cumplir y velar porque se cumpla la presente ley y sus reglamentos.
3. Acatar las órdenes e instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos, de conformidad con la ley, cumpliendo y desempeñando con eficiencia las obligaciones inherentes a sus puestos y en su caso, responder de abuso de autoridad y de la ejecución de las órdenes que puedan impartir, sin que queden exentos de la responsabilidad que les corresponde por las acciones de sus subordinados.
4. Guardar discreción, aún después de haber cesado en el ejercicio de sus cargos, en aquellos asuntos que por su naturaleza o en virtud de leyes, reglamentos o instrucciones especiales, se requiera reserva.
5. Observar dignidad y respeto en el desempeño de sus puestos hacia el público, los jefes, compañeros y subalternos, cuidar de su apariencia personal y tramitar con prontitud, eficiencia e imparcialidad los asuntos de su competencia.
6. Evitar dentro y fuera del servicio la comisión de actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres, que afecten el prestigio de la Administración Pública.



7. Asistir puntualmente a sus labores. 8. Actuar con lealtad en el desempeño de sus funciones.

9. Aportar su iniciativa e interés en beneficio de la dependencia en la que sirvan y de la Administración Pública en general.

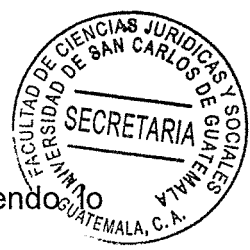
10. Atender los requerimientos y presentar los documentos e informaciones que la Junta o la Oficina de Servicio Civil les solicite, para los efectos de esta ley.”

3.9. Prohibiciones de los servidores públicos

Las prohibiciones de los servidores públicos de conformidad con la Ley de Servicio Civil, se dividen en generales y especiales. El Artículo 65 de la ley citada, regula las prohibiciones generales, disponiendo lo siguiente: “Además de las previstas en esta ley y en otras que sean aplicables, son prohibiciones generales de los servidores públicos:

1. Hacer discriminaciones por motivos de orden político, social, religioso, racial o de sexo, que perjudiquen o favorezcan a los servidores públicos o aspirantes a ingresar al Servicio Civil.

2. Ningún funcionario ni empleado debe usar su autoridad oficial para obligar o permitir que se obligue a sus subalternos a dedicarse a actividades políticas dentro o fuera de su función como servidores públicos, ni a hacer cualquiera otra actividad a favor o en contra de partido político alguno.”



El Artículo 66 de la ley citada, regula las prohibiciones especiales, disponiendo siguiente: "A los servidores públicos les está especialmente prohibido:

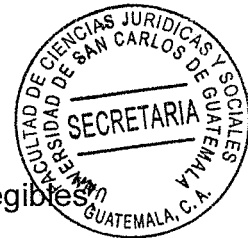
1. Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de los particulares y solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de los particulares, con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar, o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones.
2. Ejecutar cualesquiera de los actos descritos en el inciso anterior, con el fin de obtener nombramiento, aumento de salario, promoción u otra ventaja análoga.
3. Solicitar o recoger, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo las excepciones muy calificadas que establezcan los reglamentos.
4. Ejercer actividades o hacer propaganda de índole política durante y en el lugar de trabajo.
5. Tomar en cuenta filiación política de los ciudadanos para atender sus gestiones, favoreciéndolos o discriminándolos.
6. Coartar directa o indirectamente la libertad de sufragio.
7. Ninguna persona podrá desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en centros docentes o instituciones asistenciales y siempre que los horarios sean compatibles."



3.10. Sanciones para los servidores públicos

Las sanciones son las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de un deber y de las violaciones a normas prohibitivas. La Ley de Servicio Civil también regula las sanciones a que estarán afectos los servidores públicos, para garantizar la buena disciplina, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas de la misma y demás faltas en que se incurra durante el servicio; estableciendo para el efecto cuatro clases de sanciones en el Artículo 74, las cuales son las siguientes:

1. "Amonestación verbal, que se aplica por faltas leves, según lo determine el reglamento de esta ley.
2. Amonestación escrita, que se impondrá cuando el servidor ha merecido durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales o en los demás casos que establezca el reglamento de esta ley.
3. Suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta por un máximo de treinta días en un año calendario, cuando la falta cometida sea de cierta gravedad; en este caso, deberá oírse previamente al interesado.
4. La suspensión del trabajo sin goce de sueldo procederá también en los casos de detención y prisión provisional, durante todo el tiempo que una u otra se mantenga si se ordenare la libertad del detenido, o se dictare sentencia absolutoria en el caso de prisión provisional, será el servidor reintegrado a su cargo dentro de un término de treinta días a contar desde aquel en que hubiere salido de la prisión; quien lo sustituyó,



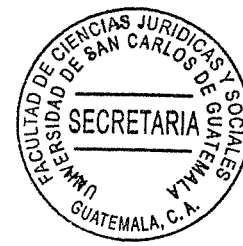
tiene derecho a que su nombre sea colocado en el primer lugar de la lista de elegibles correspondiente a la clase de puesto que ocupaba.”

3.11. Responsabilidades de los servidores públicos

Todo funcionario o trabajador del Estado que en el ejercicio de su cargo infrinja la ley en perjuicio de particulares, queda sometido a las diferentes clases de responsabilidades en que pueda incurrir. Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos pueden ser de tipo político y responsabilidades de tipo jurídico, esta última se divide en responsabilidad civil, responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa.

3.11.1. Responsabilidades de tipo político

La responsabilidad de tipo político se origina de las decisiones que toman los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. En el caso de los ministros de Estado se establece a través del control parlamentario, conocido como juicio político o interpelación de ministros de estados.



3.11.2. Responsabilidades de tipo jurídico

“La responsabilidad de tipo jurídico surge cuando los servidores públicos infringen normas jurídicas o dejan de cumplirlas. De esta clase de responsabilidad se deriva la responsabilidad de tipo civil, responsabilidad de tipo penal y la responsabilidad de tipo administrativo”.²⁰

a) Responsabilidad de tipo civil. Esta clase de responsabilidad se da cuando los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de sus cargos causan daños y perjuicios a los administrados. Esta clase de responsabilidad se ventila en la vía sumaria, específicamente en el Juicio Sumario de Responsabilidad Civil contra Funcionarios y Empleados públicos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 155 hace alusión a esta clase de responsabilidad, regulando que el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que causaren los servidores públicos en el ejercicio de su cargo. Y que la responsabilidad civil podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años.

²⁰ Martínez, Rafael. Derecho administrativo, Pág. 306.



b) Responsabilidad de tipo penal. Existe esta clase de responsabilidad cuando el servidor público en el ejercicio de su cargo incurre en actos u omisiones tipificados como delitos por la ley penal. La Constitución Política de la República de Guatemala también hace alusión a este tipo de responsabilidad, pero únicamente en cuanto a mencionar una de las formas de extinción de la misma, la cual será por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

c) Responsabilidad de tipo administrativo. Este tipo de responsabilidad se origina cuando un servidor público incumple con las funciones de su cargo dentro de la competencia que le corresponde, para lo cual se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes.

3.12. Suspensión de la relación funcional

La relación funcional se puede suspender cuando un servidor público se separa temporalmente del órgano administrativo, al gozar de un permiso con o sin goce de salario, dejando la competencia dentro del órgano administrativo y lo sustituye otra persona interinamente.



3.13. Terminación de la relación funcional

La terminación de la relación funcional ocurre cuando un servidor público se separa definitivamente del órgano administrativo, por darse alguna de las causas establecidas en la Ley del Servicio Civil o en la propia ley del órgano administrativo, dentro de las cuales se puede mencionar: la renuncia del servidor público, la destitución o remoción, la invalidez y la jubilación.

3.14. Marco legal del servicio civil

En Guatemala encontramos regulado el servicio civil en la Constitución Política de la República de Guatemala, en normas ordinarias y en normas reglamentarias. Estas normas surten efectos legales a partir del momento en que los particulares toman posesión de un cargo público, momento en el cual se adquieren derechos y las obligaciones para con el Estado, hasta la entrega del mismo. Constitución Política de la República de Guatemala. En ella se establece que los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o personal alguna.

En el Artículo 108 se establece que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio

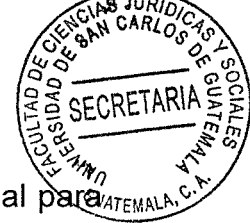


Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Así mismo dispone que los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservaran ese trato. En el Artículo 109 se establece que los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas que laboren por planilla, serán equiparados en salarios, prestaciones y derechos a los otros trabajadores del Estado.

Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala. Regula lo relacionado a la organización y las funciones de los órganos directores del servicio civil guatemalteco. Hace una clasificación del servicio público, establece las condiciones para la selección de personal, exámenes, nombramientos, períodos de prueba, ascensos, permutas y traslados. También regula los derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos. Las jornadas y descansos. El régimen de salarios, disciplinario y de despido de los servidores públicos; y establece el medio de impugnación de las resoluciones.

Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala. Establece un sistema de remuneración justa y decorosa para los servidores públicos con el fin de propiciar la eficiencia de la administración pública.

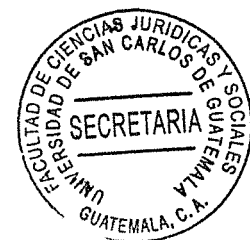
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto número 63-88 del Congreso de la



República de Guatemala. Su objetivo es crear y mantener un sistema provisional para trabajadores civiles del Estado.

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Con esta ley quedan obligados todos los funcionarios y empleados del Estado a presentar a la Contraloría de Cuentas la declaración de todos sus bienes y deudas.



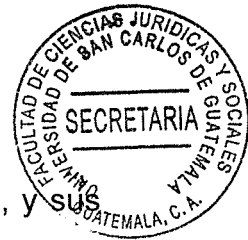


CAPÍTULO IV

4. La importancia de establecer la naturaleza jurídica del contrato 029 en la administración pública guatemalteca

Durante el desarrollo de la investigación, constatamos por medio de la hipótesis que esta fue debidamente comprobado el desconocimiento que tienen los funcionarios públicos sobre el origen del contrato 029, en virtud de que dentro de la administración pública guatemalteca todavía no se ha podido establecer de una forma fehaciente la razón de ser de los contratos bajo el renglón presupuestario 029, ya que muchos arguyen que se debe a un contrato de naturaleza laboral, dado que existe una relación de dependencia entre los contratistas y el estado como patrono, otros en cambio encasillan a este contrato como de naturaleza civil, ya que tiene componentes del contrato de servicios profesionales y por último se ha argumentado que es un contrato administrativo, debido a que solo dentro de la administración pública se celebra dicho contrato.

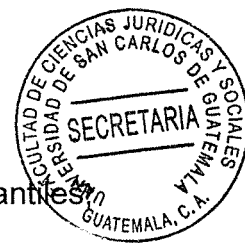
Como ya se ha establecido en la investigación, lo que no puede ser el contrato de servicios profesionales es laboral, esto debido a que el artículo 191 del Código de Trabajo, excluye las instituciones laborales para las personas que trabajen o presten sus servicios en estado, dicho Artículo norma lo siguiente: Las relaciones entre el



Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado; por consiguiente, dichas relaciones no quedan sujetas a las disposiciones de este Código. Es por esta razón que el contrato 029 no puede ser catalogado como laboral, aunado a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala la cual en su sección octava del Artículo 101 al 106 la cual norma todo lo referente a los trabajadores del sector privado y asimismo la sección novena del artículo 107 al 117 la cual norma todo lo referente a los trabajadores del sector público.

El contrato 029 deviene del derecho administrativo puro con componentes del contrato de servicios profesionales civil, en primer lugar este contrato solo se celebra dentro de la administración pública, por esta razón se excluye a los trabajadores del sector privado, aunado a esto las personas que están contratadas bajo este renglón no son funcionarios públicos, ya que estos solo se limitan a prestar sus servicios profesionales dentro de las instituciones estatales, es por ello que se les cataloga como contratistas estatales, ya que no son considerados como trabajadores del estado, en virtud de que en ningún momento agotaron los procedimientos para el ingreso del servicio civil en el estado.

Al analizar todo esto y al realizar la investigación de una forma analítica se ha podido concluir que el contrato del renglón presupuestario 029 es de naturaleza jurídica única, ya que posee componentes del derecho administrativo así como elementos del derecho



civil, esto lo diferencia de otros contratos, como lo son los laborales y los mercantiles, convirtiéndolo en un contrato único dentro del ordenamiento jurídico.

4.1. El contrato 029 en la administración pública Guatemalteca

Su principal fundamento legal es la Ley de presupuesto del Estado, no obstante el Artículo 1 de la ley de contrataciones del Estado señala: “La compra, venta y la contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se sujetan a la presente ley y su reglamento. Queda a salvo lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales Guatemala sea parte.

Las donaciones que a favor del Estado, sus dependencias, instituciones o municipalidades hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados o Gobiernos extranjeros, se registrarán únicamente por lo convenido entre las partes, pero si tales entidades o dependencias tienen que hacer alguna aportación, a excepción de las municipalidades, previamente oirán al Ministerio de Finanzas Públicas”.

En los contratos estatales, no aplican todas las características de los contratos regulados en la legislación laboral guatemalteca, tal el caso de la denominación de



salario por el de honorarios, por el cual se entiende una gran distinción y diferenciación con ciertas y determinadas implicaciones. La naturaleza de los contratos contenidos en los reglones del presupuesto del Estado, es ser una partida presupuestaria. No obstante, se puede afirmar que un contrato por servicios profesionales tiene una naturaleza civil, toda vez que no genera pasivo laboral, por lo que se analizan algunos caracteres del mismo a continuación.

Como es comprensible de la diferencia entre un contrato de naturaleza civil y un contrato de naturaleza laboral, el primero no genera pasivo laboral, porque se funda en una relación funcional. En el caso del segundo, como es fundado en una relación laboral, siendo la formalización y esta última la mera prestación del servicio, está protegido por la tutelaridad y protección de las leyes laborales del país, lo que permite que en casos, el trabajador goce de todas las garantías económico sociales propias de una relación de trabajo.

Para que el trabajador pueda obtener el pago por el servicio prestado en un contrato de servicios profesionales, es preciso que éste presente factura, lo que caracteriza al sujeto que, en sentido común del lenguaje trabaja por contrato y no presupuestado.²¹

²¹ Óp. Cit. Pág. 236.



4.2. Diferencia entre relación administrativo funcional y relación de trabajo

La administración puede contar con territorio, presupuesto, bienes, organización, fines y fundamentos legales, pero si no tiene el elemento personal o humano idóneo para desarrollar sus actividades será infuncional y corrupta. En toda organización no automatizada, el elemento humano es el único que puede imprimirle dinamismo, técnica y honradez para hacerla eficiente y eficaz, pues únicamente las personas pueden llevar a cabo -hasta hoy, aun con los avances cibernéticos-, la planificación, decisión, ejecución, asesoría y control. La administración fue concebida por los humanos para los humanos; por mucha tecnología que se utilice, siempre serán personas las responsables de su desarrollo y alcance de sus objetivos y fines.

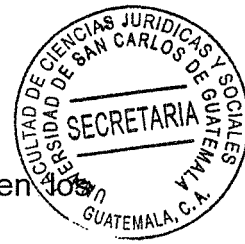
Un Estado puede contar con "Buenas leyes", suficientes recursos materiales y excelentes planes, pero si los administradores de la ejecución son incapaces, ignorantes de la técnica y corruptos, se niega a la administración toda posibilidad de eficiencia y mucho menos de eficacia, por lo que se fomenta las necesidades sociales y los reclamos de la población, pues aunque no acepten dadas, el hecho de aceptar cargos públicos sin tener preparación los hace corruptos. Este tema se refiere a esa parte de la administración tan importante y compleja: el Estado y los funcionarios públicos; la relación funcional o servicio civil.



Tradicionalmente se denomina funcionario público, a la persona que tiene a su cargo un puesto superior en la administración del Estado, por elección o por nombramiento. Quienes coordinan las actividades o las ejecutan bajo supervisión se les denomina burócratas, empleados o trabajadores públicos. A todos se les ha llamado servidores públicos de allí que a todo el conjunto de personas que trabajan para el Estado, en puestos de administración pública, se le denomina SERVICIO CIVIL.

La tendencia moderna es denominar funcionarios públicos, a todas las personas que realizan funciones en nombre de la administración estatal con carácter civil.

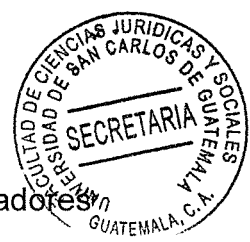
Para distinguirlos en orden a la importancia de las funciones y responsabilidades que tienen a su cargo, se denomina FUNCIONARIOS PÚBLICOS SUPERIORES a quienes ejercen el poder público como gobernantes y toman decisiones en nombre del Estado, unos son electos y otros son nombrados; FUNCIONARIOS PÚBLICOS INTERMEDIOS a quienes coordinan y controlan la ejecución de los planes de gobierno y del presupuesto del Estado y que deben tener conocimientos especiales, por lo que el puesto lo deben lograr mediante oposición -por carrera administrativa, cuando son ascendidos- o por nombramiento de confianza; y FUNCIONARIOS PÚBLICOS MENORES a los ejecutores intelectuales y manuales de las tareas de administración, que son nombrados mediante examen de oposición y hacen carrera administrativa, solo pueden ser removidos por causa justificada y se rigen por la ley de servicio civil.



Los funcionarios superiores y los intermedios, representan al Estado y dirigen los órganos del organismo ejecutivo o de las entidades públicas oficiales (descentralizadas y autónomas). Salvo que sean funcionarios electos, todos los funcionarios públicos superiores e intermedios pueden ser destituidos en cualquier momento, por tratarse de funcionarios exentos de la aplicación de las normas reguladoras de la carrera administrativa.

A partir de la fecha y hora en que una persona toma posesión del cargo público luego de aceptar el nombramiento o la elección, se origina la RELACION FUNCIONAL equivalente a las relaciones laborales propias del derecho del trabajo en el sector privado-, que produce efectos jurídicos en forma de derechos y obligaciones para el Estado como patrono y para el funcionario como trabajador público.

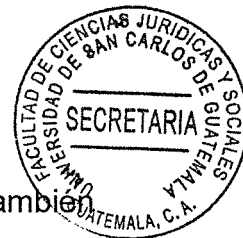
La relación funcional se rige por la Constitución Política, por la Ley de Servicio Civil, la Ley de Salarios de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Clases Pasivas, la Ley de Aguinaldos, la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, etc., los reglamentos derivados de esas leyes, los pactos y convenios colectivos de trabajo celebrados entre el Estado y sus trabajadores, así como por las leyes especiales para algunos sectores de la Administración estatal como la Ley de Servicio Municipal, la Ley de servicio militar, las normas legales propias del IGSS, de la USAC, como estatutos y reglamentos de los trabajadores de las entidades descentralizadas y autónomas.



La relación funcional es el vínculo jurídico que une al Estado con sus trabajadores civiles (superiores, intermedios y menores), desde el momento en que toman posesión del cargo público por elección o nombramiento (se exceptúan los contratos por servicios técnicos o profesionales) hasta la entrega del puesto y que obliga al primero a pagar las remuneraciones y prestaciones por el trabajo intelectual o material de los segundos que están obligados a desarrollar las atribuciones y obligaciones específicas del puesto, de conformidad con las normas legales especiales que regulan el régimen del servicio civil.

La TEORIA UNILATERAL explica que la relación funcional nace de un acto de soberanía del Estado, que fija las condiciones de orden público (imperativas), para que se desarrolle este tipo de vínculo jurídico. Las condiciones están reguladas en leyes que solo pueden ser modificadas por leyes posteriores.

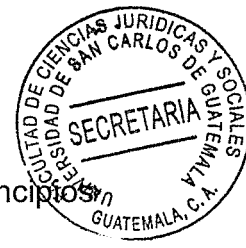
La TEORIA BILATERAL afirma que la relación funcional se produce a partir del acto de elección o del nombramiento que se completan con la investidura (toma de posesión en el cargo), en donde concurren la voluntad del Estado que decide reconocer la elección o emitir el nombramiento y el funcionario que acepta el puesto, generando derechos y obligaciones para ambos, según lo establezca la ley, en su caso los tratados y convenios internacionales, los pactos colectivos de trabajo y el propósito de servicio a la colectividad.



Lo anterior significa que las condiciones pueden ser fijadas por la ley, pero también pueden ser modificadas y superadas siempre a favor del trabajador, cuando el Estado acepta la validez y la aplicación de tratados y convenios internacionales o la suscripción de pactos o convenios colectivos con sus trabajadores a través de los sindicatos y organizaciones colectivas laborales. La Constitución Política (artos 107 al 117) acepta la teoría bilateral y la Ley Reguladora del Derecho de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, establece el procedimiento para la negociación colectiva en el servicio civil.

“En Guatemala existen varias normas legales que regulan la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores o funcionarios civiles:

a) Constitución Política (artos. 107 al 117); b) Leyes ordinarias: Ley de Servicio Civil, Ley de Salarios en la Administración Pública, Ley de Probidad y de Responsabilidades, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Aguinaldos, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Ley de Servicio Municipal, Ley Orgánica del IGSS, Ley Orgánica del Banco de los Trabajadores, Ley de Educación Nacional, Ley de Clases Pasivas, Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, etc.; c) Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Guatemala ante la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Convenio 169 de OIT; d) estatutos y reglamentos de entidades autónomas y descentralizadas; e) los reglamentos de las leyes ordinarias citadas; f) Acuerdos Gubernativos como el Plan de Clasificación de Puestos y Salarios, Plan anual de salarios; normas sobre administración de personal, etc.; g) pactos y



convenios colectivos de trabajo; h) el Código de Trabajo -supletorio-; h) los principios especiales del derecho del trabajo”.²²

La relación del trabajo es el hecho mismo de la prestación de los servicios, la cual se rige de conformidad con los principios y las leyes de trabajo. La diferencia radica que la relación administrativo-funcional se rige por las normas del derecho administrativo, en cambio la relación de trabajo se rige bajo las normas del derecho laboral.

4.3. Diferencia entre trabajadores del sector privado y sector público

La diferencia es muy simple, los trabajadores del sector privado al normativa para estos es el código de trabajo y las leyes laborales, para los trabajadores del sector público la normativa aplicable es las diferentes leyes del servicio civil y los reglamentos de las entidades descentralizadas y autónomas. asimismo, otra diferencia importante radica en que el derecho laboral es exclusivo para los trabajadores del sector privado, en su defecto el derecho administrativo es para los trabajadores del sector público.

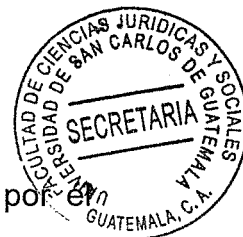
²² Rafael, Godínez Bolaños. la relación funcional, colección juritex, pág. 2



4.4. El contrato 029 como contrato civil, laboral o administrativo

Se argumenta que el contrato 029 es civil porque al ser un contrato de servicios profesionales, se argumenta que su naturaleza deviene del derecho civil, para ello nos permitimos traer a colación lo que norma el Artículo 2027 del Código Civil referente al contrato de servicios profesionales: Los profesionales que presten sus servicios y los que los soliciten, son libres para contratar sobre honorarios y condiciones de pago. Es por ello que las personas contratadas bajo este renglón presupuestario no se consideran funcionarios públicos, sino que son considerados como contratistas del estado.

La postura de que el contrato 029 es de naturaleza laboral, versa que la mayoría de las personas que son contratadas bajo este contrato, son obligadas a someterse a una relación de dependencia de donde su función no es la de un empleado público, pero al darse este sometimiento a las instrucciones como si fuera un trabajador del estado, provoca una simulación en el contrato 029, de donde al regirse por las normas que le imponen a los demás trabajadores sin ser trabajador del estado, genera una relación de trabajo, lo cual ha llevado a la Corte de Constitucionalidad a amparar a todos aquellos contratistas del estado que solicitan el pago de sus prestaciones argumentando que fueron sometidos a una relación de dependencia.



La última postura versa que el contrato 029 es de naturaleza administrativa, por el simple hecho que el único resabio de este contrato lo encontramos en una ley de carácter administrativo, como lo es la ley de compras y contrataciones del estado, aunado que este contrato se celebra solo dentro de las dependencias del estado, es por ello que esta postura se orienta que el contrato 029 no es de naturaleza ni laboral mucho menos civil.

4.5. El contrato 029 de naturaleza jurídica única en su especie

El contrato 029 deviene como se ha expuesto en la investigación del derecho administrativo puro, pero con elementos del derecho civil, es por ello que no se ha podido dar una naturaliza jurídica acorde a los elementos y contenido de este contrato. Es por ello que al haber realizado la investigación, pudimos determinar que dicho contrato efectivamente tienen componentes civiles como los del contrato de servicios profesionales, así como también componentes administrativos, ya que debe cumplir con ciertos requisitos para producir los efectos jurídicos deseados.

Por ello al no tener claro si es un contrato civil o administrativo, llegamos a la conclusión que es un contrato único en su especie, ya que al tener componentes civiles y administrativos lo hacen distinto a los contratos de naturaleza laboral y mercantil, es por esta razón que concluimos que el contrato 029 es único en su especie.

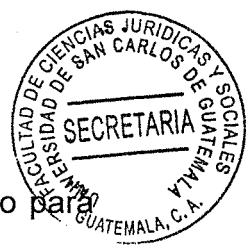


CONCLUSIÓN DISCURSIVA

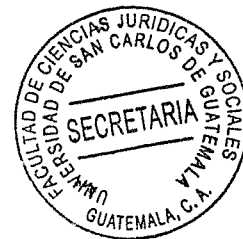
El problema planteado se denomina la importancia de establecer la naturaleza jurídica del contrato 029 en la administración pública guatemalteca, que surge debido a que no se ha podido determinar si dicho contrato es de naturaleza civil, administrativa o laboral.

Es importante dejar claro que no podemos catalogar al contrato de servicios técnicos y profesionales a cargo del renglón 029 como de naturaleza jurídica laboral, ya que el Código de trabajo en el Artículo 191 establece que Las relaciones entre el Estado, las municipalidades y demás entidades sostenidas con fondos públicos, y sus trabajadores, se regirán exclusivamente por el Estatuto de los Trabajadores del Estado; por consiguiente, dichas relaciones no quedan sujetas a las disposiciones de este Código. Este es el fundamento legal, el cual hace desaparecer la posibilidad de determinar al contrato 029 como de naturaleza jurídica laboral.

El problema es grave, debido a que las entidades nominadoras de las instituciones del estado, no saben la razón de ser del contrato 029, esto ha generado que el estado de Guatemala en concepto de pago de prestaciones haya desembolsado millones por la negligencia de estas entidades, ya que al no saber estas la naturaleza jurídica del contrato 029, someten a las personas contratadas bajo este contrato a una relación de dependencia, la cual no es congruente con los elementos esenciales del contrato 029.



A causa de este problema es importante crear una normativa específica no solo para los contratos 029, sino también para aquellos contratos que llevan inmerso la prestación de servicios técnicos o profesionales en el estado, tal es el caso de los contratos a cargo del subgrupo 18, los contratos 031 y los contratos 011 a término.



BIBLIOGRAFÍA

ABERASTURY (H), Pedro y Cilurzo, María Rosa. **Curso de procedimiento administrativo**. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, (s.e), 1998.

BALLBÉ, Manuel. **La esencia de la organización administrativa**, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 2ª época, t. XIV, Madrid, (s.e), 1947.

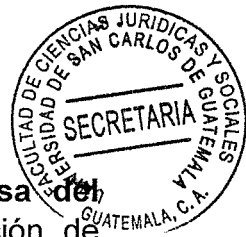
BALLBÉ, Manuel. **La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa)**, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 2ª época, t. XIV, Madrid, (s.e), 1947.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo. Tomo I, parte general**. 13ª edición, Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, Guatemala, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Interpretación de la Evolución de la Administración de Guatemala**. Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, No. 16 del mes de julio a diciembre de 1982. (s.e), (consultado 8 de febrero de 2019)

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **LA RELACIÓN FUNCIONAL**, COLECCIÓN JURITEX, Guatemala 2013.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, Buenos Aires Argentina, Editorial Machhi 1994.



GORDILLO, Agustín, **Tratado de derecho administrativo, t. 2. La defensa del usuario y del administrado**, 6a. Ed Macchi., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004

ISRAEL, Arvizu. **La esencia del proceso (El proceso y la función pública.** en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 2ª época, t. XIV, Madrid, (s.e), 1947.

LÓPEZ OLVERA, Miguel A., **El control de convencionalidad en la administración pública**, México, Ed. Novum, 2014

LÓPEZ OLVERA, Miguel A., **El control de la administración pública**, México, Ed. Novum, 2010

MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo**, Buenos Aires argentina, Ed. Abeledo Perrot, 1970

Legislación:

Constitución Política de la República. Asamblea Nacional Constituyente. 1986

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

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

Código Civil, Decreto ley 106, 1961