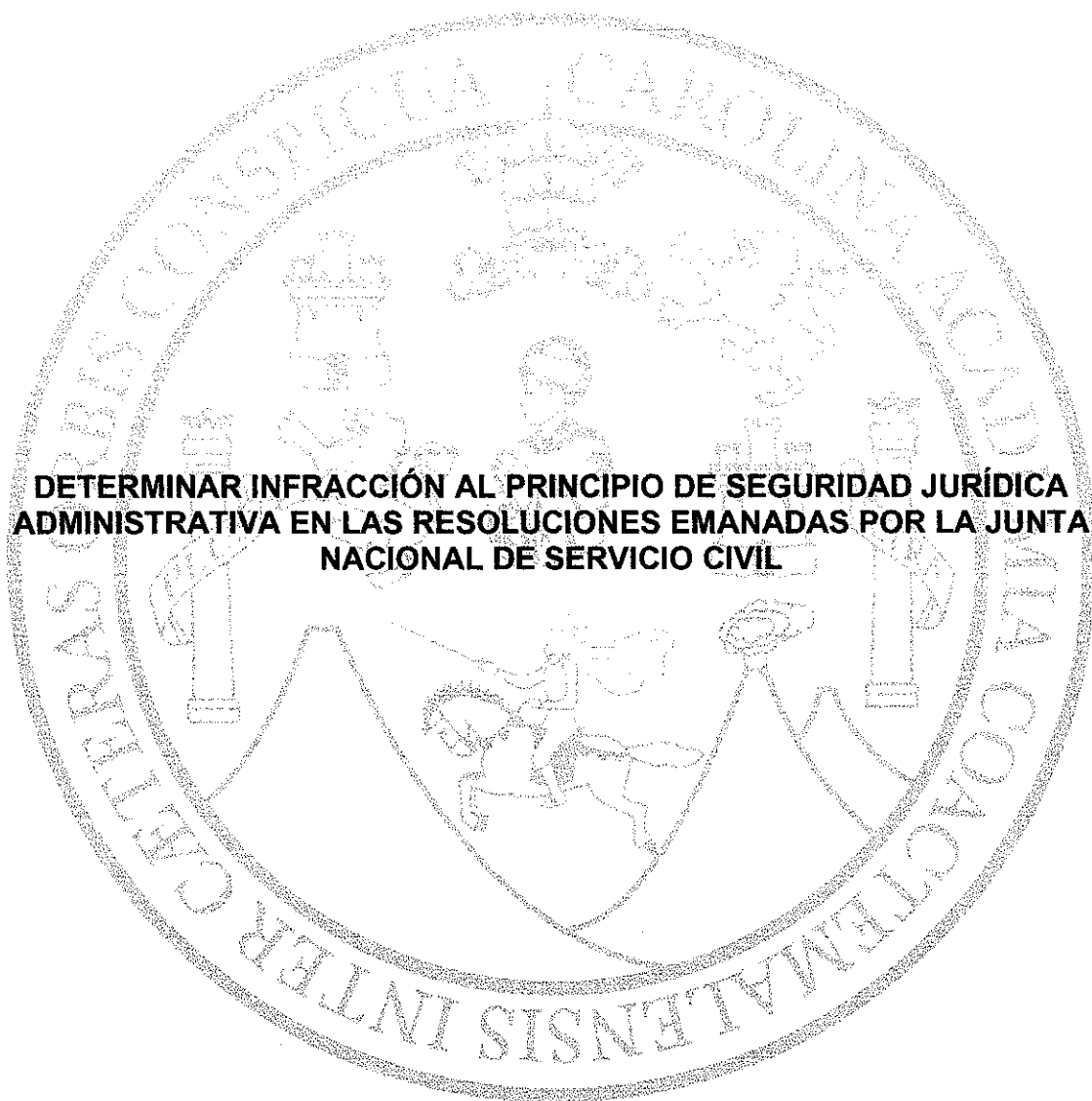


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**DETERMINAR INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA
ADMINISTRATIVA EN LAS RESOLUCIONES EMANADAS POR LA JUNTA
NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**

RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA

GUATEMALA, AGOSTO 2023

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

**DETERMINAR INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA
ADMINISTRATIVA EN LAS RESOLUCIONES EMANADAS POR LA JUNTA
NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA

Previo a conferirse el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto 2023

**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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Dimas Camargo
Vocal:	Lic. Fredy Orellana
Secretario:	Lic. Ruben Castillo Mazariegos

Segunda fase:

Presidente:	Lic. Guillermo David Villatoro Illescas
Vocal:	Lic. Hector Javier Pozuelos Lopez
Secretario:	Licda. Aracely Amparo De La Cruz Garcia

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. Ciudad de Guatemala,
30 de mayo de 2022.

Atentamente pase al (a) Profesional, ALEJANDRA MAGDALENA SÁNCHEZ SECAIDA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA, con carné 201702795,
intitulado DETERMINAR INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ADMINISTRATIVA EN LAS
RESOLUCIONES EMANADAS POR LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL.

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

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

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



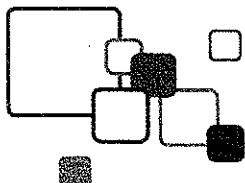
Fecha de recepción 28 / 07 / 2022

f)

Asesor(a)
(Firma y Sello)

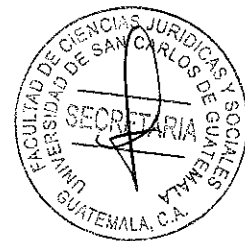
Alejandra Sánchez Secaída
ABOGADA Y NOTARIA





Alejandra Magdalena Sánchez Secaida
Abogada y Notaria

3a. Calle "B" 3-79, Zona 04 Colonia Monte Verde
Mixco, Guatemala
Teléfono: 58781034



Guatemala, 9 de enero de 2023

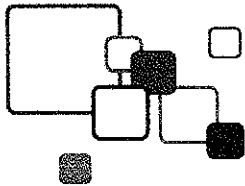
Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho



Estimado Dr. Carlos Herrera:

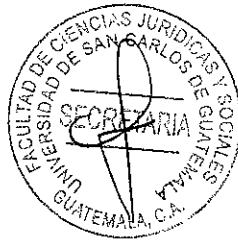
Muy atentamente le informo que de acuerdo con el nombramiento de fecha treinta de mayo de dos mil veintidós, he procedido a la asesoría de tesis del bachiller **RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA**, tesis referente al tema intitulado: "**DETERMINAR INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ADMINISTRATIVA EN LAS RESOLUCIONES EMANADAS POR LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**", y después de llevar a cabo las modificaciones correspondientes doy a conocer:

- a. Durante la investigación del trabajo de tesis, el bachiller **RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA**, estudió doctrinaria y jurídicamente lo relativo al recurso de apelación que se tramita ante la Junta Nacional de Servicio Civil y las resoluciones que ese órgano colegiado emite dentro del mismo.
- b. Asimismo, procedí a asesorar la tesis del bachiller y estuve pendiente del desarrollo de la misma, así como de la redacción del contenido capitular, la cual es congruente con el tema investigado.
- c. Los objetivos se alcanzaron y dieron a conocer soluciones certeras. La hipótesis aprobó la importancia de que la Oficina Nacional de Servicio Civil como órgano ejecutivo del sistema de servicio civil en Guatemala inste la elaboración de una normativa que permita ejecutar las resoluciones que son emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil, dentro del trámite del recurso de apelación regulado en la Ley de Servicio Civil.
- d. Durante el desarrollo de la misma, se cumplen con los requisitos técnicos de redacción, ortografía y márgenes, siendo la conclusión discursiva congruente con el contenido capitular que se desarrolla.



Alejandra Magdalena Sánchez Secaida
Abogada y Notaria

3a. Calle "B" 3-79, Zona 04 Colonia Monte Verde
Mixco, Guatemala
Teléfono: 58781034



- e. La tesis es un aporte bastante significativo y el trabajo consta de cuatro capítulos que abarcan los aspectos más importantes del tema, desarrollando técnicamente la bibliografía consultada.
- f. Se utilizaron los métodos de investigación deductivo e inductivo, así como la documentación física, electrónica y las técnicas necesarias para garantizar una indagación adecuada para establecer el efecto jurídico que originan las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil dentro del derecho de impugnación y la importancia que conlleva que dichas resoluciones sean debidamente cumplidas por las autoridades nominadoras de la administración pública.
- g. Me permito opinar que el trabajo de tesis satisface correctamente y reúne los requisitos necesarios para su aprobación, tal y como lo preceptúa el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, además, hago constar que no soy pariente dentro de los grados de ley con el bachiller **RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA**, por ende emito **DICTAMEN FAVORABLE**, el cual a mi juicio llena los requisitos exigidos previo a que el bachiller opte por el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente,

Licda. Alejandra Magdalena Sánchez Secaida
Abogada y Notaria
Asesora de Tesis
Colegiado No. 17405

Licda. Alejandra Sánchez Secaida
ABOGADA Y NOTARIA

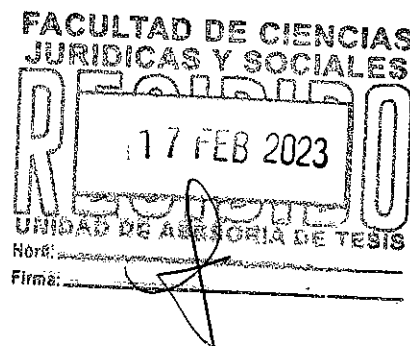
Guatemala, 17 de febrero de 2023

Licenciado

Carlos Ebertito Herrera Recinos

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

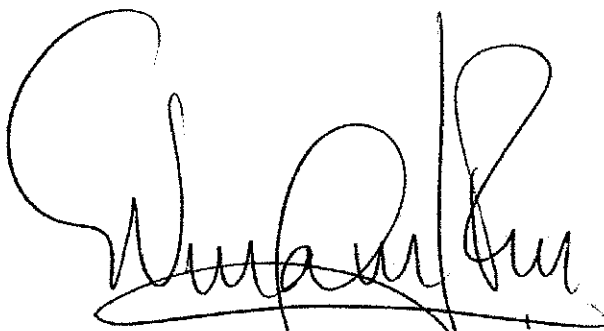


Licenciado Carlos Herrera:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis del bachiller **RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA** la cual se titula **DETERMINAR INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ADMINISTRATIVA EN LAS RESOLUCIONES EMANADAS POR LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**.

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis por lo que al haber cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se lo otorgue la correspondiente orden de impresión.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

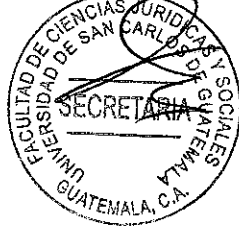


Dra. Wendy Angélica Ramírez López

Docente-consejera de Comisión de Estilo



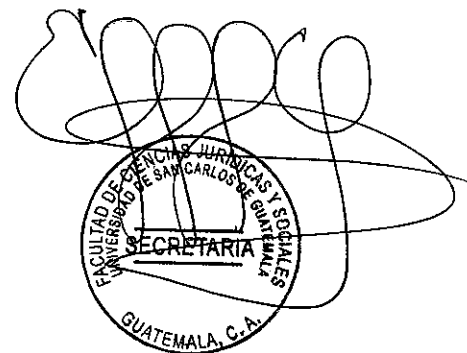
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



. Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diez de mayo de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante RODOLFO GIOVANNI SILVESTRE AYALA, titulado DETERMINAR INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA ADMINISTRATIVA EN LAS RESOLUCIONES EMANADAS POR LA JUNTA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

A DIOS:

Mi salvador, quien en todo momento, etapas y encrucijadas de mi vida me ha mostrado su amor incondicional, sosteniéndome y ayudándome a tomar el mejor camino según su buen, agradable, y perfecta voluntad, a Él sea la gloria siempre.

A MI MADRE:

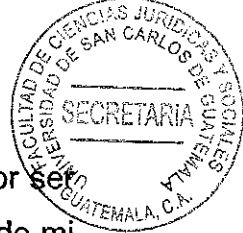
María Eugenia Ayala Pinto, mi fuente inagotable de motivación, gracias por todo el sacrificio y muestras de ese único amor maternal que ha sido mi motor de energías interminable para alcanzar mis metas, gracias por todo, mi amada mujer virtuosa, este éxito también es tuyo.

A MI PADRE:

Rodolfo Giovanni Silvestre Reyes, mi mayor inspiración, gracias por todo el cuidado, aprendizaje, las enseñanzas y guía que me han mantenido y orientado en el camino correcto para superarme y lograr este éxito que también es tuyo, espero, algún día, llegar a ser tan excelente Abogado como tú.

A MIS HERMANOS:

Luis Fernando Silvestre Ayala y María Giovanna Silvestre Ayala, pilares de mi vida que me han acompañado con sus consejos, ánimos y lecciones invaluable, siempre los llevo en mi corazón, gracias por todo.



A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser ese eslabón fundamental para cambiar el curso de mi vida profesional, permitiéndome acceder a una educación de calidad y de inmensurable conocimiento, que viva la única Tricentenaria universidad estatal autónoma de Guatemala.

A:

La Tricentenaria Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que me ha acogido y mostrado el camino a seguir para ejercer la profesión de forma digna, así como a todos los catedráticos esforzados que forman parte de ella, los que me han ayudado compartiendo todo su conocimiento y sabiduría.



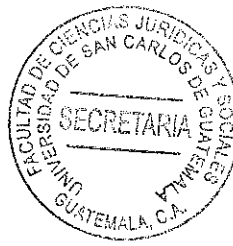
PRESENTACIÓN

Para la realización de la presente investigación se utilizó el método deductivo ya que a través de este se discutieron criterios jurídicos y doctrinarios que permitieron concluir cuál es la vía eficaz e idónea para evitar que se sigan dando infracciones a veredictos de la Junta Nacional de Servicio Civil, así como también se utilizó el método analítico, para explicar los elementos y las características de un sistema de servicio civil basado en la justicia.

Dicha investigación se encuadra dentro de la rama del derecho público, ya que tiene relación con lo que establece el derecho constitucional, referente a los principios constitucionales de justicia y seguridad jurídica, desde el derecho humano al trabajo, con relación a la irrenunciabilidad y tutelaridad de los derechos de los servidores públicos, desde el derecho administrativo, en lo relativo a las relaciones entre el Estado de Guatemala y sus empleados, así como desde el derecho procesal administrativo, exponiendo la necesidad de la implementación de un procedimiento para la ejecución de las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil.

La investigación no requirió de una delimitación espacial o geográfica porque es eminentemente teórico, mientras que la delimitación temporal del mismo, es del año 1999, año en que entró en vigencia la Ley de Servicio Civil, hasta el 2022, puesto que continúan vigentes dichas disposiciones.

El objeto de la investigación consistió en brindar una solución frente a la problemática del incumplimiento por las autoridades nominadoras de las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil, aportando que, es necesaria la reglamentación de un proceso para la ejecución de las mismas, reglamento que debe ser instado en principio por la Oficina Nacional de Servicio Civil en su calidad de órgano ejecutivo con potestad reglamentaria y de esa forma brindar la debida protección, estímulo y justicia en el ejercicio de los derechos de los empleados públicos sujetos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.



HIPÓTESIS

Para el presente trabajo de tesis se planteó como hipótesis determinar cuál es la vía idónea para que las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil dentro del procedimiento del recurso de apelación estén apoyadas por un procedimiento de ejecución que viabilice su efectivo cumplimiento y una forma de obligar a las autoridades nominadoras responsables del mismo para garantizar su realización, así como el mandato del Estado de Guatemala referente a mantener en el pleno goce y estímulo los derechos a sus empleados dentro de un sistema de servicio civil justo, guardando pleno apego al sistema jurídico vigente y los principios que lo nutren.

COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS



La investigación desarrollada dentro del presente trabajo de tesis permitió comprobar o validar la hipótesis planteada, mediante la utilización de las técnicas cualitativas de investigación bibliográfica y documental, las cuales hicieron posible recopilar información de distintas fuentes como libros, revistas y artículos, tanto físicos como electrónicos, donde se encontraron estudios e información acerca del tema objeto de la presente investigación, por lo que dichas técnicas viabilizaron el análisis de un sistema de servicio civil basado en la justicia, para garantizar el pleno goce y estímulo de los derechos de los empleados públicos del Estado de Guatemala.

La comprobación de la hipótesis permitió arribar a la propuesta de solución del objeto de estudio del presente trabajo de tesis, concluyendo que es preponderante el papel de la Oficina Nacional de Servicio Civil como órgano ejecutivo del sistema de servicio civil en Guatemala con respecto a la creación e implementación de una reglamentación procedimental de ejecución, ya que de acuerdo a la ley, la Oficina Nacional de Servicio Civil es la facultada para tal efecto, y así dar debido cumplimiento a las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil en resguardo del cumplimiento de la legalidad, así como la sana y recta administración del recurso humano en el sistema de servicio civil.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El servicio civil.....	1
1.1. Concepto.....	3
1.2. Definición.....	4
1.3. Principios.....	7
1.4. Finalidad.....	10
1.5. Servicio civil en Guatemala.....	11
1.5.1. Antecedentes.....	11
1.5.2. Características del sistema de servicio civil guatemalteco.....	17
1.6. Servicio civil comparado.....	19
1.6.1. España.....	19
1.6.2. México.....	22
1.6.3. Chile.....	25

CAPÍTULO II

2. Órganos directores del servicio civil guatemalteco.....	29
2.1. Presidente de la República.....	30
2.2. Junta Nacional de Servicio Civil.....	32
2.2.1. Naturaleza jurídica.....	33
2.2.2. Características.....	36
2.2.3. Objetivos.....	40
2.2.4. Funciones y funcionamiento.....	41
2.2.5. Estructura orgánica.....	46

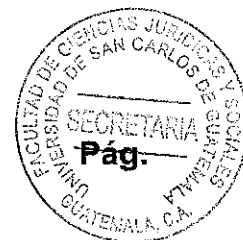
2.2.6. Calidades e impedimentos.....	49
2.3. Oficina Nacional de Servicio Civil.....	51
2.3.1. Naturaleza jurídica.....	52
2.3.2. Características.....	52
2.3.3. Objetivos.....	53
2.3.4. Funciones.....	55
2.3.5. Estructura orgánica.....	56
2.3.6. Calidades e impedimentos.....	57

CAPÍTULO III

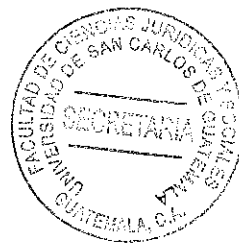
3. Marco jurídico y principios rectores del servicio civil guatemalteco.....	61
3.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	62
3.2. Ley de Servicio Civil.....	65
3.3. Reglamento de la Ley de Servicio Civil.....	70
3.4. Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.....	71
3.5. Ley de Salarios de la Administración Pública.....	73
3.6. Principios constitucionales y ordinarios del servicio civil.....	76

CAPÍTULO IV

4. Incumplimiento de las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil.....	91
4.1. Trámite del recurso de apelación.....	92
4.1.1. Materias objeto del recurso de apelación.....	92
4.1.2. Escrito inicial.....	94
4.1.3. Remisión de actuaciones.....	97
4.1.4. Admisibilidad y diligencias previas.....	97
4.1.5. Expresión de agravios.....	99
4.1.6. Resolución del recurso de apelación.....	100



4.2. Necesidad de ejecutar la resoluciones emitidas en apelación.....	102
4.2.1. Deber del órgano superior ejecutivo de servicio civil.....	103
4.2.2. Normativa para la ejecución de resoluciones en apelación.....	106
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	111

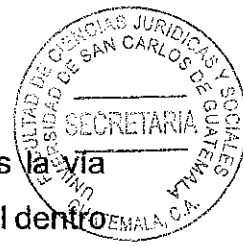


INTRODUCCIÓN

La justificación para la realización del presente trabajo de tesis se origina de la incertidumbre jurídica que se genera a los servidores públicos en el ámbito de la administración del personal y más específicamente por parte de las entidades del Organismo Ejecutivo en donde se evidencia en algunos casos el total incumplimiento a las resoluciones emanadas de la Junta Nacional de Servicio Civil dentro del proceso de apelación en donde al denotarse por parte de este órgano superior, que existen incumplimientos a los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, los mismos deben subsanarse en cumplimiento a la legalidad, pero al hacer caso omiso a dichas resoluciones se abre un limbo para el servidor público generándose falta de seguridad y certeza jurídica en la administración del personal en el servicio.

El objetivo general consistió en determinar la vía eficaz e idónea para que no se sigan incumpliendo las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil por las entidades nominadoras del Estado de Guatemala, las cuales han surgido fruto de los recursos de apelación planteados por los servidores públicos en contra de acciones de personal, tal objetivo, a criterio del investigador se logró cumplir, ya que de conformidad con la normativa legal vigente y los principios que respaldan la forma en la que nacen a la vida jurídica las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil se considera que sin necesidad de realizar reformas a la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, existe en la Ley de la materia el órgano administrativo encargado de ejecutar las resoluciones emitidas por la Junta Nacional de Servicio Civil.

Asimismo, los objetivos específicos trazados para esta investigación a criterio del investigador se lograron cumplir, ya que, se ha establecido la importancia del rol que tiene un buen sistema de servicio civil y de la administración de personal dentro de la administración pública, para garantizar la legalidad, el debido proceso, el respeto y vigencia de los derechos de los servidores públicos, lo que contribuye en un sistema de servicio civil sano con apego irrestricto a los principios que informan y orientan a esta materia, los cuales han sido ampliamente valorados y analizados.



Para el presente trabajo de tesis se planteó como hipótesis determinar cuál es la vía idónea para que las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil dentro del procedimiento del recurso de apelación estén apoyadas por un procedimiento de ejecución que viabilice su efectivo cumplimiento y una forma de obligar a las autoridades nominadoras responsables del mismo para garantizar su realización, así como el mandato del Estado de Guatemala referente a mantener en el pleno goce y estímulo los derechos a sus empleados dentro de un sistema de servicio civil justo, guardando pleno apego al sistema jurídico vigente y los principios que lo nutren.

Para arribar a la conclusión final fue necesaria la utilización de la teoría del Estado y la teoría de los Derechos Humanos que nace desde el punto de vista social con la humanidad, con la ayuda del método sintético y analítico de investigación que permitieron la utilización de forma adecuada de las técnicas bibliográficas y documentales utilizadas para la recopilación de la información de la presente tesina.

Se desarrollaron los distintos capítulos de los que se compone esta tesis, siendo que en el capítulo primero se abordó todo lo referente al entramado sistema de servicio civil; en el segundo se estudiaron a los órganos superiores en materia de servicio civil; así mismo, en el tercero se realizó un análisis amplio de los principales cuerpos normativos que regulan al servicio civil en país incluyendo los principios orientadores del mismo; por último, en el cuarto se realizó la respectiva propuesta de solución a la problemática planteada en donde se logra visualizar la comprobación final de hipótesis.

El desarrollo de la presente investigación se ha considerado que constituye un valioso aporte para la solución a una problemática que afecta los derechos laborales de la mayoría de los trabajadores del Estado, ya que se ha indicado la forma, las autoridades responsables y la vía idónea y eficaz de conformidad con el sistema jurídico vigente del país para que se dé la solución a la problemática planteada objeto de estudio, lo que se considera, a criterio del investigador que requiere de una total entrega y compromiso por parte de las personas que estén al frente de los órganos superiores en materia de servicio civil guatemalteco.

CAPÍTULO I



1. El servicio civil

Para lograr entender lo que significa el servicio civil de una manera más amplia en principio se debe empezar definiendo al Estado, ya que es a través de este mismo que el servicio civil es utilizado con la finalidad de lograr cumplir el mandato contenido en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es decir, el bien común.

"Desde el punto de vista socio-jurídico se define como la máxima organización jurídica y política de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder o facultad de mando (soberanía)".¹

Es decir que ese magno grupo de individuos se ha puesto de acuerdo para que mediante un pacto social (constitución) se organice una persona jurídica distinta a ellos mismos, la cual es de carácter abstracta, y se constituye sobre cierto territorio, donde va a ejercer el poder (soberanía) que le han delegado dichos individuos a un grupo de personas más pequeño.

Ahora bien, el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el fin supremo del Estado de Guatemala es la realización del bien común,

¹ Cáceres Rodríguez, Luis Ernesto. **Estado de Derecho y Derechos humanos**. Pág. 15.



es decir, que se constituye por designio del pueblo (poder constituyente) como ente obligado de velar por el estricto cumplimiento de las funciones que se le encomiendan para lograr su objetivo.

Así, el Estado puede ser definido como la persona jurídica (abstracta o ficticia) de derecho público, a la cual se le ha dotado con personalidad jurídica propia, para que ejerza el poder público por delegación y designio del pueblo en un territorio determinado, sujeto a un ordenamiento jurídico que limita y establece la guía de sus actuaciones, con la finalidad suprema de la consecución del bien común.

Para la realización de ese fin se organiza mediante toda una compleja estructura orgánica, llamada administración pública, misma que consiste en: “el nexo entre el ciudadano y el poder político. Concepto por el que se alude a uno o varios organismos que realizan funciones asignadas al Estado por la Constitución o la Ley, en este sentido se incluyen a las instituciones propias de la Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial”.²

Se sabe que el Estado es una persona jurídica abstracta, es decir que no tiene una existencia física o corpórea al igual que sus distintos órganos e instituciones que lo conforman, por lo que directamente no puede por sí mismo encargarse de cumplir con todas las funciones para que las fue creado ya que al carecer de existencia física esto resulta materialmente imposible.

² Velásquez Villamar, Gastón Alexander. **Conceptos jurídicos básicos del derecho administrativo tributario**. Pág. 17.

Es entonces en este punto que el servicio civil entra en escena ya que es mediante este mismo que se va a regular la forma en que el pueblo que pactó la constitución de un Estado, sean los encargados de ocupar los órganos e instituciones que conforman al mismo, a través de la creación de vínculos de carácter laboral, donde los servidores públicos sean el eslabón con la población en general en lo relativo al cumplimiento de las funciones del estado (servicios públicos) y su fin supremo (bien común).

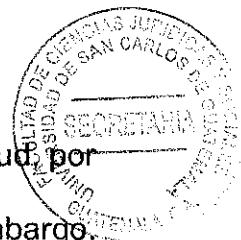
Y, aunado a lo anterior, el servicio civil engloba gran parte de lo relativo al régimen jurídico laboral de los trabajadores del Estado o empleados públicos, regulando por lo tanto todo lo relativo a los derechos y deberes que nacen de los vínculos laborales en la administración pública, mayormente en el organismo ejecutivo, por lo que a continuación conviene desarrollar el origen y la definición del concepto de servicio civil.

1.1. Concepto

Según el Diccionario de la Lengua Española la palabra servicio proviene: “Del lat. *servitium* 'esclavitud, servidumbre’”³, es decir que proviene de la locución en latín *servitium*, el cual hace referencia a conceptos relacionados con los trabajos forzados que se daban en las relaciones de esclavitud que existieron en la antigüedad, asimismo, en cuanto a la palabra civil, dicho diccionario establece que proviene del: “Del lat. *Civilis*”⁴, quiere decir que proviene de la locución en latín *civilis* que hace referencia al vínculo político que las personas tienen en calidad de ciudadanos de un determinado Estado.

³ <https://dle.rae.es/servicio?m=form> (Consulta: 1 de febrero de 2022)

⁴ <https://dle.rae.es/civil?m=form> (Consulta: 1 de febrero de 2022)



Podemos observar que el término servicio tiene origen en contextos de la esclavitud, por la cual una persona carece de libertad estando sujeta o dominada por otra, sin embargo, esta apreciación resulta totalmente distinta al sentido y definición del servicio civil dentro de los estados democráticos de hoy en día, donde el mismo es voluntario y opcional para los habitantes de un determinado país.

En cuanto al término civil que se refiere a ciudadanos, vale la pena que se destaque que en la mayoría de legislaciones en materia de servicio civil, incluyendo la guatemalteca, forma parte de los requisitos para ingresar al servicio ser ciudadano o nacional del país de que se trate, y solo bajo ciertos casos específicos se podrá contratar los servicios de personas extranjeras.

1.2. Definición

Como todos los conceptos de índole jurídica y sin ser la excepción, el servicio civil se ha definido de forma variada en la doctrina, siendo que esta materia incluye un entramado muy amplio en el sentido que es mediante este que el Estado administra los servicios públicos a la población, y de igual manera dirige y organiza las relaciones laborales que surgen como consecuencia de tales acciones.

Es por ello que se considera que el numeral 2) del capítulo primero de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, contiene una definición de servicio civil con el mayor número de elementos que conforman a tal sistema, siendo dicha definición la siguiente: “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan



el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada”.

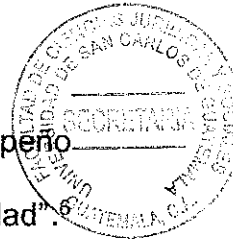
Estos arreglos se refieren a las normas jurídicas y técnicas así como a los procesos, procedimientos y demás pautas y normas que pueden estar escritas o no, las cuales se encargan de regular todo el enramado referente a la administración del recurso humano del Estado con la finalidad de brindar un servicio eficiente y eficaz a la población y lograr así la consecución del bien común.

Ahora bien, el servicio civil también se ha definido como un: “sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”.⁵

Se observa que en la cita anterior se hace énfasis en que el servicio civil como sistema debe basarse en administraciones públicas profesionales, cuestión de suma relevancia ya que va orientado a que los servidores públicos deben ser profesionales dentro de la materia que se les ha encargado, es decir que deben existir ciertos méritos académicos y de experiencia en la administración pública para poder ingresar al servicio.

“[...] se ha optado por definir un sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la

⁵ Longo, Francisco. **La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad**. Pág. 6.



disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad⁶.

Es decir, que el servicio civil también se encarga de gestionar, regular, administrar y controlar todo el enramado que surge con relación a los vínculos laborales que crea el Estado con su recurso humano (servidores públicos), siendo esto último de suma importancia debido a que un buen sistema de servicio civil lleva implícito una buena administración de servicios públicos.

Por lo que debe entenderse que un buen sistema de servicio civil armoniza las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus empleados, por estas razones en Guatemala el servicio civil está normado por la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes de carácter ordinario y reglamentarias que contienen además los principios y directrices que rigen las relaciones de trabajo entre los sujetos mencionados, así como el camino a seguir para brindar un servicio civil eficaz y eficiente para el pueblo.

En ese sentido se puede arribar a una definición completa del concepto de servicio civil, siendo que este consiste entonces en un sistema conformado por el conjunto de normas jurídicas, principios e instituciones que van a tener por objeto regular la competencia de los órganos que conforman al Estado, así como todo lo relativo a las relaciones laborales en el ámbito de la función pública, garantizando profesionalización dentro del sistema con el objeto de brindar un servicio eficiente y eficaz a la población, armonizando a la vez

⁶ Oszlak, Oscar. **El servicio civil en américa latina y el caribe: situación y futuros retos**. Pág.2.



dichas relaciones laborales con el estricto respeto y cumplimiento y aplicación de las leyes del servicio civil en favor de los servidores públicos.

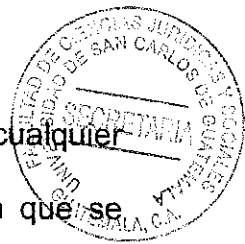
1.3. Principios

Los principios son fuentes o directrices por las cuales se rigen los distintos ordenamientos jurídicos, mediante ellos se les da contenido, sentido e interpretación a las normas legales, dando el camino a seguir para su aplicación a cada caso concreto, por lo que constituyen una lumbre que muestra el camino a seguir a las personas encargadas de llevar a cabo su aplicación.

Estos cobran mayor relevancia cuando se habla de las normas que se encargan de regular el servicio civil, ya que al ser este un sistema que se encarga no solo de prestar servicios públicos a la población sino también de regular las relaciones laborales en el ámbito público, sirven como guía para llevar a cabo dichas funciones de forma armoniosa lo que contribuye, como ya se explicó a la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

Para repasar los principales principios que rigen al servicio civil es conveniente mencionar lo que para el efecto establece la Carta Iberoamericana de la Función Pública, por la cual los principios rectores en dicha materia son los siguientes:

a) Igualdad de todos los ciudadanos: Este principio hace referencia a que dentro del servicio civil las acciones que se tomen con respecto al personal que lo integran no



deben ser realizadas por motivos de género, religión, tendencia política o en cualquier otra circunstancia, sino que deben basarse únicamente en la igualdad en que se encuentran todas las personas frente a la ley.

- b) Mérito, desempeño y capacidad: Mediante el servicio civil se busca que las personas que lo conforman sean profesionales en las materias a las que va orientada su función, esto sirve para brindar un mejor servicio a la población y también como criterios orientadores para el acceso al servicio civil, y es precisamente por estas razones que el mérito, el desempeño y la capacidad juegan un papel importante en esta materia.

Y es que para ingresar al servicio se deben de tomar en cuenta todos estos factores de méritos académicos así como de experiencia, velando por los resultados del desempeño de la función que realicen los servidores públicos y verificar si efectivamente esas personas se encuentran con la idoneidad para soportar el puesto que ocuparen, debido a la alta función que tienen a su cargo, que no es más que la eficacia en la realización del bien común.

- c) Eficacia, efectividad y eficiencia: Estos principios tienen una doble aplicación dentro del servicio civil porque se deben aplicar tanto a la acción de la administración pública para la prestación de servicios, así como a la gestión del recurso humano que se encarga de dicha función, por ello el Estado debe entonces proponer políticas públicas orientadas a obtener de forma objetiva y real los medios en que planea llevar a cabo su función y así lograr que los efectos que produzca sean los esperados con relación a la satisfacción del bien común.

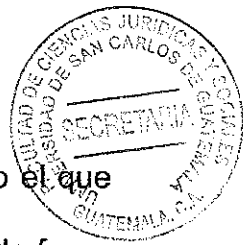


Dichos principios rectores también se manifiestan en las relaciones laborales en el ámbito público, ya que el Estado debe de contar con personas capacitadas para dirigir de forma correcta e idónea su recurso humano, respetando los derechos consagrados en la normativa legal aplicable que históricamente se han conseguido como fruto de las luchas sociales e instauración de las democracias.

d) Transparencia, objetividad e imparcialidad: Estos principios conllevan una estrecha relación con la honradez que debe ser parte del desempeño de las funciones de todo servidor público, por supuesto que son valores que deberían de practicarse en cualquier ámbito de las relaciones humanas, pero dentro del Estado es transversal ya que se busca primordialmente el bien común, es decir, el bien de toda la población y no de algunos particulares, además estos principios buscan que no exista corrupción en los actos que desempeñan los servidores públicos y en las acciones de personal que recaigan sobre ellos.

e) Pleno sometimiento a la ley y al derecho: Principio fundamental en el ámbito público en donde las personas que forman parte del Estado, deben observar que en el ejercicio de sus funciones únicamente pueden realizar lo que la ley les permite, no más y no menos, todos se encuentran sujetos a la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes del país.

Dicho principio encuentra su explicación en que se debe limitar el ejercicio del poder que el pueblo le ha delegado al Estado, esto en beneficio también de los servidores públicos y los derechos que se han logrado alcanzar a lo largo de la historia, ya que



sería totalmente incompatible con un estado constitucional de derecho como el que impera en Guatemala, que el Estado pudiera utilizar el poder sin ningún tipo de freno y dirección.

1.4. Finalidad

La finalidad del servicio civil es dual o dicotómica, esto porque dicho sistema va orientado a satisfacer dos valores fundamentales en todo Estado moderno hacia sus habitantes, en principio el bien común y en segunda instancia, pero no menos importante el hecho de garantizar, respetar y cumplir con el régimen del derecho al trabajo en el ámbito público con respecto a los empleados del Estado.

Como se ha venido desarrollando en el presente trabajo académico, una de las grandes razones por las cuales cobra relevancia el servicio civil es porque es mediante este sistema que los Estados cumplen con las funciones que les encomiendan sus constituciones políticas y demás leyes, por lo que es mediante el trabajo que realizan los servidores públicos que los Estados como entes ficticios creados por disposición de la ley se ocupan de proveer a sus respectivas poblaciones los servicios a que están obligados.

Ahora bien, un buen desempeño en la prestación de los servicios públicos se encuentra estrechamente ligado a un buen sistema de servicio civil y al correcto manejo del mismo y esto se logra mediante la existencia de las instituciones estatales encargadas para tal efecto, ya que, es claro que en cualquier tipo de institución, ya sea de naturaleza pública



o de naturaleza privada, en la cual se propongan alcanzar alguna meta, esto es imposible de realizar si las relaciones laborales no se encuentran de tal manera que exista armonía entre los empleadores y los trabajadores.

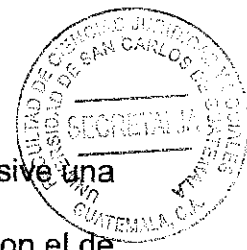
Es decir que la segunda finalidad del servicio civil es la de ser un sistema capaz de regular, administrar, organizar, dirigir, desarrollar, mantener y armonizar las relaciones laborales aludidas, garantizando el respeto y promoción de los derechos correspondientes a los servidores públicos, con pleno acceso al desarrollo de su empleo de conformidad con la ley y los principios que rigen a dicha materia, de ahí la dualidad de la finalidad del sistema de servicio civil.

1.5. Servicio civil en Guatemala

Por supuesto que para llegar a un mejor entendimiento acerca de la problemática y solución que se propone en la presente tesis es necesario conocer de forma específica el sistema de servicio civil guatemalteco, ya que si se pretende dar solución a la problemática planteada, es necesario que se conozcan los pormenores del cómo funciona el sistema de servicio civil en Guatemala específicamente.

1.5.1. Antecedentes

El Estado de Guatemala históricamente ha sido dominado por numerosos regímenes militares, los cuales han sido orquestados por distintos actores integrantes de las fuerzas armadas del país (ejército), por lo que conviene mencionar en principio que en estos



contextos dictatoriales surge una figura denominada como servicio militar e inclusive una ley específica que lo regula, es importante mencionarlo porque dicho concepto con el de servicio civil se tienden a confundir.

El servicio militar es de carácter obligatorio y no remunerado en varios países, teniendo su sustento en las distintas constituciones políticas las cuales establecen el deber de servir y defender a la patria; al contrario de lo que sucede con el servicio civil donde la incorporación al mismo es netamente voluntaria, es decir, un derecho que tienen los ciudadanos de determinado Estado a optar a cargos públicos si cumplen con los requisitos establecidos en la ley.

Ahora bien, debido a los procesos dictatoriales que han tenido lugar en Guatemala se ha generado un atraso en comparación con el tiempo de vigencia de los sistemas de servicio civil en otros países, es por ello que no se puede hablar de un sistema de servicio civil como tal de forma longeva, sino de uno relativamente reciente y que se encuentra en vías de desarrollo.

El primer vestigio de tal sistema se remonta a hace casi unos 77 años, en donde se empezaron a producir distintas gestas sociales en el país tratando de dejar atrás regímenes militares e implantar un cambio en todos los estratos de la sociedad, así entonces: "La primera referencia del Sistema de Servicio Civil Guatemalteco se encuentra



en la Constitución de la República de 1945, en donde se consigna que su objetivo es el de regular la relación del Estado y sus empleados”.⁷

Por la cita anterior se desprende que era normal que mediante la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945 se pretendiera regular las relaciones del Estado con sus trabajadores, ya que, al ser esta de carácter eminentemente social, se buscó en ella la dignificación para los trabajadores, tratando de otorgarles certeza y seguridad jurídica en su calidad de clase asalariada e impedir que el servicio civil en el país se siguiera manejando de forma oscura, desordenada y bajo los regímenes anteriores.

“Fue creado con el fin de eliminar el antiguo “Sistema de reparto o botín político”, donde los nombramientos se efectuaban sin una base técnica respecto a las calidades de los candidatos a optar a puestos”.⁸

Lógicamente al no existir un sistema de servicio civil claramente definido, sino únicamente de corte militar, era un escenario en el que se prestaba todo para que los funcionarios (militares) encargados de seleccionar personal para el servicio lo hicieran sin ningún tipo de referencia con respecto a las calidades y cualidades que debe cumplir o no una persona para ingresar al mismo, por lo que de esta forma era imposible que la función propia del Estado se desarrollara de forma eficaz.

⁷ Roca, Carolina. **Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Guatemala**. Pág. 6.

⁸ Delegación de Guatemala. **El macrosistema de servicio civil de Guatemala**. Pág. 90.



Aunado a lo anterior, al no existir una ley específica que regulara las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, desde el año 1947 se aplicó el Código de Trabajo, Decreto Número 330 del Congreso de la República de Guatemala a dichas relaciones, sin embargo, esto no fue lo más óptimo ya que generó caos y desorganización dentro del servicio civil tomando en cuenta la naturaleza distinta de las relaciones laborales en el sector privado con las del sector público.

El caos y desorganización, además de ser generado por la falta de normativa específica en materia de servicio civil, también era causado porque no existían autoridades administrativas especializadas en esa materia, encargadas de ese fundamental rol dentro del Estado, sino que como se explicó, bajo los regímenes militares no existía ningún tipo de estrategia para controlar el empleo público sino que todas esas decisiones se concentraban en la persona que ostentara el poder en ese momento.

“Fue por ello que durante los siguientes años se crearon órganos administrativos, con la finalidad de que se encargaran del servicio civil en el país, así el 15 de febrero de 1955 se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos, y en 1956 se emitió el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, con la finalidad de regular las relaciones laborales entre estos sujetos”⁹

No obstante lo establecido en la cita anterior, dichos esfuerzos por implantar un sistema de servicio civil, no rindieron los resultados que se tenían planificados, ya que la

⁹ <https://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/antecedentes-historicos/> (Consulta: 13 de febrero de 2022).

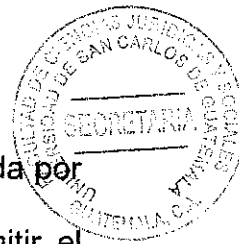


regulación del servicio civil requería de normativa legal mucho más profunda y técnica, siempre teniendo esto como causal el ya tarde intento de Guatemala con respecto de otros países de establecer tal sistema.

“Con fecha uno de mayo del año 1957 se creó al Departamento Nacional de Personal, al cual se centralizaban múltiples oficinas de los distintos ministerios de Estado en ese entonces, el mayor aporte de dicho departamento fue elaborar un estudio de naturaleza técnico y financiero para que se adoptara un sistema de clasificación de puestos y selección de personal dentro de la administración pública, aunque el 15 de enero de 1958 esta dependencia del Estado fue sustituida por el Departamento de Servicio Civil”¹⁰

De lo anterior se puede observar que las instituciones creadas durante esa época para que se hicieran cargo del servicio civil no estaban funcionando, fue por ello que mediante la Constitución Política de la República de Guatemala del año 1965, se estableció el deber por parte del estado acerca de la emisión de una ley que regulara todo lo relativo a las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado, debiendo denominarse dicha ley como Ley de Servicio Civil, siendo a partir de dicho mandato constitucional que en verdad se inició la creación de un sistema de servicio civil como lo conocemos hoy en día en Guatemala.

¹⁰ **ibid.**



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

En la exposición de motivos de dicho proyecto, se destacó como una necesidad impostergable poner orden jurídico y técnico en los aspectos de la administración de los recursos humanos del Gobierno. Para el efecto se propuso el llamado Sistema de Servicio Civil, a fin de contar con un régimen laboral de derecho para las relaciones entre la Administración Pública y sus trabajadores, que constituyera el instrumento para garantizar dignidad y justicia a quienes hacen carrera del servicio público”.¹¹

Fue entonces derivado de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1965 y del proyecto de ley que realizó la comisión bipartita respectiva que se emitió la actual Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala, el dos de mayo de 1968, entrando en vigencia el uno de enero de 1969, siendo también que mediante dicho cuerpo normativo se dio nacimiento tanto a la Oficina Nacional de Servicio Civil como a la Junta Nacional de Servicio Civil en su calidad de órganos superiores en dicha materia, designando al Presidente de la República como máxima autoridad de la misma.

Todo esto con la finalidad de que se implantara un sistema de servicio civil que conociera las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado de forma justa, técnica

¹¹ Ibid.



y eficaz, con autoridades encargadas y especializadas en esta materia, para que dejara de existir la desorganización y el caos que durante muchos años hubo dentro del servicio civil en Guatemala.

Ahora bien, se sabe que es mediante el Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala que se logró la regulación de un régimen de servicio civil como tal, pero no hay que olvidar que dentro de la estructura del Estado existen distintos sistemas de organización de la administración pública, es decir que, existen entidades autónomas y descentralizadas a las que la misma Constitución Política de la República de Guatemala les ha otorgado la capacidad de regular por sí mismas las relaciones laborales con sus empleados, por lo que no les aplica la Ley de Servicio Civil.

Esto quiere decir que en Guatemala el sistema de servicio civil no es concentrado, sino que se regula conforme a la competencia que la misma ley establece para cada organismo y entidad pública, por lo anterior se considera menester para el presente trabajo académico centrarse únicamente en las relaciones laborales que se regulan por el Decreto Número 1748 del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil.

1.5.2. Características del sistema de servicio civil guatemalteco

El servicio civil guatemalteco se encuentra regulado principalmente por la Ley de Servicio Civil, pero también por otras normativas que vienen a complementar todo ese entramado sistema, tal como la Ley de Clases Pasivas del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, la Ley de Salarios de la Administración Pública,



Decreto Número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, y otras, por lo que con base en lo establecido en ellas se pueden mencionar las siguientes características principales:

- a) Dentro del servicio civil guatemalteco se denomina servidor público a toda persona que ingresa al servicio y estos a su vez se subdividen en funcionarios y empleados públicos, siendo los primeros electos popularmente, por representación o por nombramiento para ejercer el mando y autoridad de conformidad con la ley, y los segundos por contrato o nombramiento por medio de los cuales se obligan a prestar sus servicios al Estado a cambio de un salario, bajo dirección inmediata y dependencia continuada.
- b) Las modalidades para ingresar al servicio son por oposición, sin oposición y el servicio exento, siendo que a esta última modalidad no le aplican las disposiciones de la Ley de Servicio Civil debido a la naturaleza de los cargos a los que se refiere y porque algunas están reguladas por leyes orgánicas específicas, esto atendiendo a las distintas formas de organización de la administración pública y la autonomía que la ley concede a algunas instituciones.
- c) Los requisitos para ingresar al servicio por regla general deben ser la capacidad, idoneidad y honradez, según lo regula el Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala, además, según la modalidad por la cual se pretenda ingresar al servicio también será necesario reunir ciertos requisitos específicos y realizar pruebas técnicas y de conocimiento para poder optar a los puestos de trabajo.



d) Los salarios o sueldos son pagados de conformidad con el principio rector que, a igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario, es por ello que dentro de la administración pública guatemalteca existe un Manual de Especificaciones de Clases de Puestos y un Plan Anual de Salarios (Acuerdo Gubernativo 292-2021 para el ejercicio fiscal 2022) por medio de los cuales se determinan los salarios que el Estado debe pagar a sus empleados.

1.6. Servicio civil comparado

Conviene ahora realizar un repaso acerca de los sistemas de servicio civil en los principales países hispanohablantes del mundo, haciendo una breve comparación de los mismos con el sistema imperante en Guatemala, ya que es importante observar el contenido mediante el cual se desarrolla cada uno de esos sistemas, con la finalidad de establecer referencias acerca del rumbo que debe seguir teniendo el desarrollo del mismo en Guatemala.

1.6.1. España

A diferencia de Guatemala, el servicio civil español es mucho más longevo, ya que la primera señal del mismo se dio en el siglo doce, en donde a pesar de que el rey era el que ostentaba todo el poder, existían ciertos sirvientes personales que ayudaban a realizar su función, teniendo algunos avances dicho servicio en los siglos venideros como divisiones en tareas administrativas y personales.



Para empezar a entender la forma en que opera el sistema de servicio civil en España es menester saber que al ser un país con muchos más años de historia que Guatemala y con contextos y realidades distintas, existen instituciones como las siguientes: “El servicio civil español se caracteriza por los grupos especializados de funcionarios llamados los cuerpos, que buscan evadir y no permitir el control político, siendo autónomos en su capacidad de trabajo y reglas”.¹²

El sistema de servicio civil basado en los mencionados cuerpos de funcionarios especializados son el equivalente a lo que se conoce en Guatemala como Municipios, ya que los mismos consisten en: “comunidades autónomas dentro del proceso de descentralización del Estado español, que se rigen por sus propias normas, tratando de evitar así los problemas surgidos por el sistema concentrado de servicio civil existente”.¹³

A continuación, se enumeran las principales características del sistema de servicio civil español:

- a) En cuanto a su reclutamiento, este se realiza año con año atendiendo a las necesidades de cada entidad, mediante la llamada Oficina de Empleo Público, basándose para el reclutamiento del personal en requisitos como el mérito, la capacidad y la vocación para llevar a cabo los servicios públicos del Estado, resultando interesante que la vocación sea un requisito para ingresar al servicio, pero a la vez

¹² Neira Sepúlveda, Víctor Andrés. **Situación del servicio civil colombiano bajo la perspectiva de tres países (España, Reino Unidos, Chile)**. Pág. 77.

¹³ *Ibid.* Pág. 79.



muy coherente, considerándose que es algo fundamental que debería incursionar en Guatemala, ya que si una persona sin vocación se afianza de la prestación de servicio públicos tan elementales resultaría en una ineficiencia total respecto de los fines del Estado.

- b) “Las formas de ser seleccionado para el servicio es a través de los sistemas de oposición, concurso y concurso–oposición, siendo que en el primero los aspirantes deben someterse a exámenes y pruebas debiendo obtener un desempeño mayor a los demás para poder ingresar al servicio, mientras que en el segundo únicamente se valoran de forma directa los méritos que presentan los candidatos para ser elegidos”.¹⁴

Tal como sucede en Guatemala, al existir procesos de selección con oposición y sin oposición, por medio de los cuales se examina de forma profunda las aptitudes y calidades de las personas que optan a tener un puesto dentro del servicio, enfrentándose con otros posibles candidatos, para ser elegidos por la autoridad respectiva a quienes hayan logrado culminar con todo el proceso de selección.

- c) Cada vez que alguna persona es seleccionada para ingresar al servicio, esta es integrada de forma inmediata a una serie de capacitaciones en materias relativas a la administración pública para que su desempeño sea óptimo y orientado al logro de buenos resultados, esto constituye una gran diferencia con el sistema de servicio civil nacional, ya que en Guatemala a pesar de que sí existen programas de capacitación

¹⁴ Ibid. Pág. 80.



para los empleados públicos, esto no se realiza de forma obligatoria cada vez que uno de ellos ingresa al servicio.

- d) En cuanto al sueldo de los servidores públicos españoles, estos se basan en el grado, nivel de puesto y desempeño, siendo que los cargos con mayor jerarquía implican una flexibilidad más amplia en las retribuciones por razón de la responsabilidad y el rendimiento que ocupan dichos puestos, situación que resulta muy lógica y sumamente comparable con lo que sucede dentro del servicio civil guatemalteco que además toma como referencia la antigüedad, condiciones y méritos en el desempeño del puesto de que se trate.

1.6.2. México

“El servicio civil mexicano no fue regulado sino hasta el año de 1960 cuando se produjo una reforma a la Constitución Federal de ese país por la cual se adicionó lo relativo a la regulación de las relaciones laborales del Estado Mexicano con sus trabajadores, a pesar de que la regulación laboral en el ámbito privado ya llevaba muchos años en vigencia, tomando el papel del sistema de servicio civil”.¹⁵

De lo anterior se puede advertir que, tal como se ha visto con anterioridad en el presente trabajo de tesis, al igual que como sucedió en Guatemala, México no contaba con la reglamentación específica de un sistema de servicio civil por lo que se utilizaron las

¹⁵ Ministerio de Modernización. **Evaluación de impacto de la capacitación servicio civil comparado.** Pág. 57.



normas jurídicas laborales hechas para las relaciones de trabajo en el ámbito privado, situación que no es recomendable ni tampoco lo más óptimo dentro de los Estados modernos ya que esto genera caos y desorganización dentro de la administración pública, debido a la naturaleza distinta que ostenta el Estado como empleador con respecto de los empleadores dentro del ámbito público, debido a la finalidad distinta de cada uno.

En cuanto a las principales características del servicio civil mexicano podemos encontrar que:

- a) "En cuanto al reclutamiento de personal existen tres modalidades de ingreso, las cuales están dirigidas a las personas que ya han ocupado un puesto dentro de la administración y quieren volver hacerlo, los que ingresan por la creación de nuevos puestos dentro de la administración pública en las leyes que se emiten, y los que se realizan mediante ferias de reclutamiento con apoyo de otras instituciones estatales de carácter educativo".¹⁶

Llama especialmente la atención que cuando se trata de ocupar plazas creadas como fruto de la emisión de nuevas leyes, es necesario que se integren comités técnicos de profesionalización y selección para evaluar a los candidatos que quieren ingresar al servicio, mientras que los demás sistemas se basan en concursos por oposición, por los cuales no es necesario que se instauren nuevos grupos de personas por las instituciones encargadas para selección del personal.

¹⁶ Ibid. Pág. 59.



Estos comités constituyen una diferencia en cuanto a la selección del personal en sistema de servicio civil nacional, ya que en el caso guatemalteco es la autoridad nominadora directamente la que elije de una nómina de candidatos certificada que recibe de parte de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y no mediante comités técnicos y profesionales, por lo que se puede observar un nivel de descentralización mayor dentro de este tipo de relaciones en el servicio civil mexicano.

- b) La selección del personal se basa en las calidades, méritos, idoneidad y honradez de los candidatos, aunque es imperativo ser de nacionalidad mexicana, a menos que se tenga un permiso de trabajo, por supuesto que en Guatemala también existe normativa para el trabajo de extranjeros dentro del territorio, pero esta no se limita únicamente al otorgamiento de un permiso de trabajo.

En ese sentido dentro del sistema de servicio civil guatemalteco también se exige que las personas que opten a los cargos públicos sean ciudadanos, pero a diferencia del servicio civil mexicano la excepción no radica en el hecho de poseer o no un permiso de trabajo, sino que la excepción únicamente se da cuando no exista un guatemalteco que pueda llevar a cabo las funciones que exige la plaza respectiva.

- c) Dentro del servicio civil mexicano también se puede observar que existe la figura de las capacitaciones para los servidores públicos, sin embargo, en este caso estas se dan de manera discrecional por las entidades cuando así lo requieran, pero en la mayoría de las ocasiones se tornan como obligatorias para los servidores dependiendo de las materias a tratar.



Nuevamente se resalta que dentro de los sistemas de servicio civil más longevo como lo es en este caso el mexicano, a pesar de que no es en todos los casos como sucede en España, también es cierto que para algunas materia si se exige a los servidores públicos someterse a capacitaciones para lograr un mejor desempeño en sus funciones, se considera que esta podría ser una buena de que tal práctica incursione en el sistema de servicio civil guatemalteco.

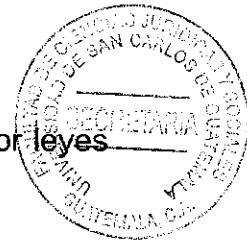
1.6.3. Chile

“El servicio civil chileno se remonta a los años de 1980 con la Constitución Política de la República de Chile de ese año, en donde se conmina al Estado a emitir una ley de carácter constitucional para regular lo relativo a la organización de la administración pública y por ende también las relaciones con sus trabajadores, obligando así a los legisladores por mandato constitucional a reglar tal sistema”.¹⁷

En cuanto a las principales características del sistema de servicio civil chileno se pueden encontrar las siguientes:

- a) La mayor parte de esta materia dentro del Estado Chileno es regulada por una ley de carácter constitucional, específicamente la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, esto a diferencia de los demás Estados

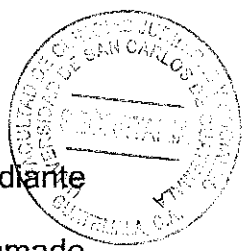
¹⁷ Ibid. Pág. 25.



mencionados, incluido Guatemala, en donde estas materias son reguladas por leyes de carácter ordinario.

- b) Según el Artículo 38 de la Constitución Política de la República de Chile, los requisitos para que una persona pueda ingresar al servicio deben basarse siempre en principios de técnicos y profesionales, calidades que van a tener que ser tomadas en consideración por mandato constitucional de conformidad con el principio de y de igualdad de oportunidades.
- c) Se hace necesario señalar que según el Artículo mencionado se establece la importancia de la capacitación de las personas que ingresan al servicio para lograr un perfeccionamiento en cuanto a la prestación de los servicios públicos, por lo que nuevamente podemos observar que para los principales países hispanohablantes la constante capacitación de sus empleados es primordial.
- d) "Dentro del servicio civil chileno existen distintas modalidades para ingresar al servicio y ser seleccionado, que se adecuan a cada tipo de contratación que existe, entre los cuales podemos encontrar cargos de planta, que se lleva a cabo mediante concursos públicos, en los cuales, al igual que en México existen comités especializados para la elección de los mejores candidatos".¹⁸

¹⁸ Ibid. Pág. 28.



Para los cargos del alta dirección pública o cargos de confianza, se realiza mediante un concurso público donde se proponen a los mejores candidatos por el llamado Consejo de Alta Dirección Pública y un Comité de selección, siendo el presidente chileno el encargado de nombrar a los candidatos que mejor le parezcan, un símil de esta situación con Guatemala puede verse en la designación que hace el Presidente de la República de la persona que ocupe el cargo de Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil.





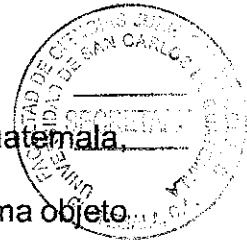
CAPÍTULO II

2. Órganos directores del servicio civil guatemalteco

Cuando la Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala fue creada, en ella se contempló por el legislador que para poder tener un verdadero sistema de servicio civil era necesario que se establecieran a los respectivos órganos administrativos especializados en dicha materia, por lo que nacieron a la vida jurídica como órganos directores del servicio civil al Presidente de la República como máxima autoridad en dicha materia, y a la Junta Nacional de Servicio Civil y a la Oficina Nacional de Servicio Civil como órganos superiores.

Con ello también se hizo valer el principio de frenos y contra pesos que impera en todo Estado de derecho, ya que a pesar de ser el Presidente de la República la autoridad máxima en dicha materia, es mediante un decreto legislativo emitido por el organismo correspondiente que se crearon los órganos superiores, su forma de integración, período y funciones.

Ahora bien, una vez instaurado el régimen especial de los trabajadores del Estado con la respectiva legislación, se dio la creación de procedimientos para resolver conforme a la ley los conflictos que surgen entre la administración pública como empleador y el servidor público como trabajador, siendo precisamente dentro del procedimiento, ya sea disciplinario o de destitución que surge el denominado recurso de apelación de dichas resoluciones o acciones de personal llevadas a cabo por la autoridad nominadora.



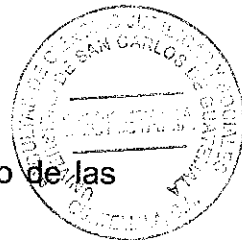
Recursos que se ventilan ante las autoridades superiores del servicio civil en Guatemala, especialmente ante la Junta Nacional de Servicio Civil, en donde surge el problema objeto de estudio del presente trabajo de investigación, siendo necesario entonces conocer a dichos entes, especialmente su naturaleza, funciones y competencias con el objeto de que se logren determinar las posibles soluciones al mismo.

2.1. Presidente de la República

El Presidente de la República es el Jefe de Estado y del Gobierno de Guatemala, este funcionario público ejerce las funciones que se le han encomendado al Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo, quien delega el poder en él para su ejercicio, y en este sentido representa la unidad nacional y los intereses de la población en general, estando dentro de esas funciones ser la máxima autoridad en materia de servicio civil.

Ahora bien, el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece las funciones del Presidente de la República, y la literal n) de dicha norma lo manda a ejercer como el superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo, es decir que la dirección del servicio civil es un mandato constitucional que el poder constituyente encomendó en las manos del Presidente de la República.

Dicho mandado constitucional guarda concordancia con lo regulado en el Artículo seis de la Ley del Organismo Ejecutivo el cual establece que el Presidente de la República es la autoridad administrativa superior de dicho organismo de Estado, en los asuntos que

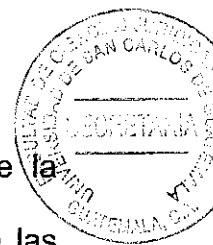


vinculen jurídicamente a la administración pública, tal como sucede en el caso de las relaciones laborales donde el Estado de Guatemala figura como patrono.

Los preceptos jurídicos antes mencionados guardan estrecha relación y concordancia con el Artículo ocho de la Ley de Servicio Civil, ya que mediante esa norma se denomina al Presidente de la República como autoridad suprema en materia de servicio civil, es decir, en materia de las relaciones laborales que surgen entre el estado y sus empleados. Sin embargo, el legislador tomando en consideración que el objetivo de la creación de un sistema de servicio civil es que exista justicia, eficacia y eficiencia para los servidores públicos y el pueblo.

Así como también tomando en consideración el principio de descentralización de la administración pública, creó a dos órganos administrativos especializados y superiores en materia de servicio civil que van a ser los encargados de velar por el cumplimiento de las normas en dicha materia, ya que si bien es cierto que el Presidente de la República es la autoridad máxima, también lo es que no sería nada eficaz que únicamente dicho funcionario se encargara del sistema nacional de servicio civil.

Esto significa que la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil por delegación del Estado a través de la ley, van a ser los órganos de apelación y ejecutivo, respectivamente, especializados en materia de administración de personal dentro de la administración pública, para cumplir con el mandato constitucional encomendado al Presidente de la República.



Quien por disposición legal de carácter ordinaria emanada por el Congreso de la República, se delega dicha función, lo que quiere decir que el incumplimiento de las normas, disposiciones o resoluciones que se emitan en esa materia y que no tengan la secuela de una norma constitucional vendrían a ser una contravención directa en contra de la Constitución Política de la República de Guatemala.

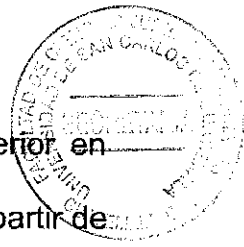
Es por ello que se dice que tanto la Oficina Nacional de Servicio Civil como la Junta Nacional de Servicio Civil son entes de derecho público de carácter desconcentrados, bajo la jerarquía del Presidente de la República, ya que se les ha dotado la competencia para ejercer funciones especializadas en materia de servicio civil por mandato constitucional.

2.2. Junta Nacional de Servicio Civil

Tal como se puede apreciar en el Artículo 11 del Decreto 1748 del Congreso de la República, la Junta Nacional de Servicio Civil no está definida de forma específica, sino que únicamente el legislador se limitó a establecer su forma de integración y de designación.

“La Junta Nacional de Servicio Civil de conformidad con la Ley de Servicio Civil es uno de los órganos encargados de la aplicación de la misma de acuerdo a su competencia (art. 9 y 19 LSC), tiene como principal función ser el órgano de apelación”.¹⁹

¹⁹ Junta Nacional de Servicio Civil. **Interpretación, fundamentación y pronunciamientos vinculantes en los asuntos planteados para su conocimiento y resolución.** Pág.1.



No obstante, que no se encuentra ninguna definición para dicho órgano superior en materia de servicio civil, si se puede lograr entender en qué consiste el mismo a partir de las distintas funciones y caracterizaciones que la Ley de Servicio Civil le otorga, ya que, decir únicamente que es un órgano de apelación resulta en una descripción lacónica y carente de mayor significado.

Es por ello que, de conformidad con una interpretación integral de la Ley de Servicio Civil, dicha entidad puede ser definida como uno de los órganos administrativos superiores del servicio civil, de naturaleza pública, desconcentrada y conformado de manera colegiada, el cual tiene como principales funciones velar por el mejoramiento del sistema de servicio civil guatemalteco y conocer en apelación instadas por los empleados públicos, las acciones de personal que se encuentren dentro de su competencia.

Siendo esta última función una diferencia fundamental con respecto a la Oficina Nacional de Servicio Civil, a la que la misma ley reconoce como órgano ejecutivo, mientras que a la Junta Nacional de Servicio Civil como un órgano de apelación, ya que como se verá a continuación, es una tarea fundamental para el sistema de servicio civil la función de conocer y resolver los recursos de apelación interpuestos por los servidores públicos.

2.2.1. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de la Junta Nacional de Servicio Civil es la de ser una institución del Estado y por lo tanto de carácter pública, en su calidad de órgano administrativo superior en materia de servicio civil, sin embargo, dicho órgano superior, al ser tan

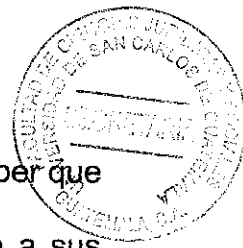


especial por las funciones que se le han encomendado, tiene también la naturaleza jurídica de ser sui generis (único en su especie), debido a las razones siguientes.

El Artículo 16 de la Ley de Servicio Civil establece que: “Si la persona designada para ser miembro de la Junta fuere servidor público en el Servicio por Oposición, ésta podrá regresar a su puesto al concluir su período en la Junta. El reglamento determinará el procedimiento a seguirse en este caso”.

Es decir que, las personas que funjan como empleados públicos por oposición pueden ser designados como integrantes de la Junta, y la misma Ley del Servicio Civil les permite reintegrarse a sus funciones cuando hayan terminado el periodo correspondiente, no obstante lo anterior, no significa que en el caso de los servidores públicos por oposición que sean designados para integrar a dicho órgano colegiado ostenten la calidad de funcionario o empleado público mientras dure la designación como integrante de la Junta Nacional de Servicio Civil.

Es preciso hacer mención que en estos casos se manifiesta un fenómeno jurídico que no regula la Ley de Servicio Civil, ni su reglamento, que en el derecho laboral privado se denomina como suspensión individual total del contrato de trabajo y se dice esto puesto que el servidor público no pierde esta calidad sino que únicamente queda en suspenso, él no trabaja en el cargo para el cual fue nombrado y la administración no le paga salario, a cambio presta sus servicios en la Junta Nacional de Servicio Civil y en vez de salario devenga dietas.

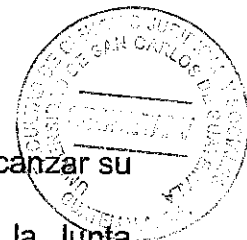


Más bien las personas que conforman esta autoridad superior cumplen con el deber que les corresponde tomando en consideración que la ley les permite reintegrarse a sus puestos como servidores públicos, es decir, tácitamente dispone que al momento de ser designado como integrante de la Junta Nacional de Servicio Civil ya no se ostenta el cargo anterior.

Ahora bien, dicha naturaleza jurídica de ser sui generis deviene también por el hecho de que los integrantes de la Junta Nacional de Servicio Civil no son considerados ni como funcionarios ni empleados públicos, según lo estipula el último párrafo del Artículo uno del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, por lo que al no encuadrar en ninguno de los supuestos establecidos en dicha norma vienen a constituirse como una clase especial de servidores públicos, pues independientemente de lo establecido en la ley desarrollan una función pública delegada por el Presidente de la República.

Aunado a lo anterior, como lo mencione anteriormente los integrantes de la Junta no devengan un sueldo como los demás servidores públicos dentro del servicio civil, sino que devengan dietas por cada sesión que lleve a cabo dicho órgano colegiado y tampoco actúan bajo una dirección inmediata, ni dependencia continuada por parte de la administración pública, siendo estas las razones por la que la Junta Nacional de Servicio Civil también tiene una naturaleza jurídica muy particular, sui generis (única en su especie).

Como acotación, cabe señalar que estas circunstancias a juicio de quien escribe la tesis podría parecer un tanto lesiva a los intereses del servidor público, quien en el ejercicio de



su función regular cotiza a las clases pasivas del estado y suma tiempo para alcanzar su probable jubilación, sin embargo, al ser nombrado como miembro titular de la Junta Nacional de Servicio Civil, aunque pudiera considerarse como tiempo de servicio, no es posible seguir descontado cuotas del salario por la suspensión individual total del contrato de trabajo y no se puede descontar de las dietas.

Por lo tanto, esta situación vendría a repercutir en el proceso posterior de jubilación en virtud que no se podría cumplir con los requisitos de cuotas, es por ello que se considera para para darle solución a este problema y que no se perjudique al servidor público en estos casos, que este mismo siga cotizando de manera voluntaria para que en su momento alcance este beneficio.

2.2.2. Características

Siendo la Junta Nacional de Servicio Civil un órgano administrativo tan especial por su naturaleza, esto también quiere decir que se caracteriza por varias peculiaridades, las cuales es importante mencionar para seguirla diferenciando del otro órgano administrativo superior en esta materia, siendo que entre dichas características se pueden mencionar las siguientes:

- a) Es de carácter desconcentrado: Ya que es un órgano administrativo que, a pesar de encontrarse jerárquicamente escalonado por debajo del Presidente de la República, se le ha encomendado competencia específica y especializada para conocer por sí



misma ciertos asuntos en materia de servicio civil, gozando de cierta libertad y bajo su propia responsabilidad en su actuación.

Siendo que el sistema de organización de la administración pública desconcentrada: “es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”.²⁰

Es decir que el sistema de desconcentración de la administración pública es uno de carácter intermedio entre los sistemas de centralización y descentralización, ya que mediante él se goza de cierta independencia para realizar las funciones que le corresponden sin necesidad de depender inmediatamente de su superior jerárquico, le cual sí existe, pero dichas funciones como se ha explicado han quedado delegadas.

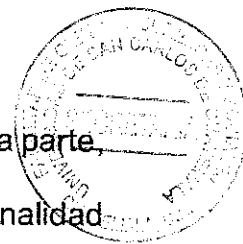
Y precisamente la Junta Nacional de Servicio Civil, encontrándose dentro de la estructura del Estado central, se le ha dotado de poder de decisión y de competencia en una materia especializada, ya que la misma conoce únicamente ciertos asuntos relativos al servicio civil y cumple con sus deberes y atribuciones, y emite sus propias resoluciones sin estar supeditado a un superior jerárquico al cual responder directamente por sus actuaciones, de ahí su carácter desconcentrado.

²⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 112.



- b) Es de carácter colegiado: en principio porque dicho órgano administrativo superior tal como lo regula la Ley de Servicio Civil no se integra de forma unipersonal, sino que se encuentra constituida por tres integrantes titulares y dos suplentes, además que dentro de sus funciones se encuentra conocer en apelación ciertas materias relativas al cuestionamiento de acciones de personal de entidades del servicio civil centralizado que requieren de estudio y análisis de varios profesionales para resolverlas.
- c) Es de carácter superior: esta característica deviene procedente en virtud de lo que regula el Artículo nueve de la Ley de Servicio Civil, ya que mediante dicha norma se constituye a la Junta Nacional de Servicio Civil en un órgano administrativo director y superior, en dicha materia, es decir, como una de las instituciones encargadas de dirigir dicho sistema dentro de la administración pública centralizada.
- d) Es un órgano de apelación: característica fundamental de la Junta Nacional de Servicio Civil, ya que, por una parte, mediante ella se distingue de forma evidente el espíritu o esencia de esta institución en contraposición del otro órgano administrativo superior (ONSEC), el cual según la ley tiene un carácter ejecutivo, siendo esta característica resulta trascendental ya que el recurso de apelación es una de las formas de dar cumplimiento al precepto normativo contenido en el Artículo dos de la Ley de Servicio Civil, mediante el cual se garantiza la justicia y el estímulo de los derechos laborales de los empleados públicos.

Asimismo, el recurso de apelación, se encuentra en armonía con el debido proceso y el derecho de defensa que se encuentran regulados el Artículo 12 Constitucional y



cuatro de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, por otra parte, garantiza por parte del Estado el cumplimiento de las normas de convencionalidad específicamente con lo establecido en el Artículo ocho de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y ocho de la Carta Internacional de Derechos Humanos, instrumentos internacionales ratificados y aceptados por el Estado de Guatemala.

Es entonces que mediante la resolución de los recursos de apelación planteados en contra de acciones de personal emitidas por entidades nominadoras que pudieran estar violentando derechos laborales se pretende asegurar la justicia que el Estado debe a sus empleados en contra de tales acciones, las que, en algunos casos, resultan ser completamente ilegítimas.

- e) Es especializado: ya que debe estar integrado por al menos un profesional del derecho y todos los demás miembros deben tener experiencia e instrucción en materia de servicio civil y administración del personal del Estado, situación que guarda mucha coherencia con los fines del sistema nacional de servicio civil, ya que el conocimiento y pericia en tal materia es fundamental para dirigir un tema de tan alta magnitud.
- f) Es *sui generis* (única en su especie): en virtud que según la Ley de Servicio Civil sus integrantes no son considerados ni funcionarios ni empleados públicos, por lo tanto, son una clase de servidores públicos con una calidad especialísima, ya que al no comprenderse dentro de la clasificación de servidores públicos convencional que establece ese cuerpo normativo se genera entonces que sea única en su especie.



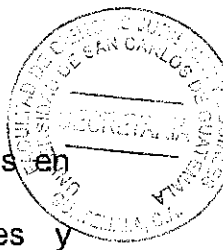
Y además, por otra parte, se pueden designar como integrantes de la Junta Nacional de Servicio Civil a personas que al momento de ser designadas se encuentren dentro del servicio habiendo ingresado por el sistema de oposición, otorgándoles la normativa mencionada el derecho de retornar en estos casos a sus puestos cuando terminen su periodo correspondiente en dicho órgano administrativo superior.

2.2.3. Objetivos

La Junta Nacional de Servicio Civil tiene distintos objetivos, todos con la finalidad de lograr brindar un servicio eficiente y eficaz que garantice el ejercicio de los derechos que asisten a los servidores y ex servidores públicos, en el marco de los asuntos pertenecientes a las materias que puedan someterse para su conocimiento y resolución de conformidad con lo que regula la Ley de Servicio Civil.

Según la página web oficial de la Junta Nacional de Servicio Civil, sus principales objetivos son los siguientes:

1. “Resolver las peticiones de los servidores y ex servidores públicos que lo soliciten, de una manera rápida, eficaz, sencilla, y apegada a derecho, basados en la legislación vigente del país, utilizando los medios legales pertinentes.
2. Velar por el estricto cumplimiento del procedimiento de sanciones y despido regulado en el Artículo 80 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil.

- 
3. Tramitar, investigar y resolver las solicitudes presentadas por los interesados en materia de nombramientos, cesantías, traslados, ascensos, suspensiones y destituciones”.²¹ [Sic]

De la cita anterior se hace evidente que la Junta Nacional de Servicio Civil actúa de manera sencilla en la resolución de los asuntos solicitados por los servidores y ex servidores públicos, con la finalidad de que los veredictos que estos obtengan sean fáciles de entender, y, además, emanadas con estricto apego a las normas que regulan al servicio civil, ya que es mediante ellas que se reconocen y se mandan a respetar los derechos y la justicia en el desempeño de sus labores.

2.2.4. Funciones y funcionamiento

Al ser la Junta Nacional de Servicio Civil una institución del Estado, en sus funciones debe de observar el principio de legalidad de la administración pública, regulado en el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por el cual los funcionarios y empleados públicos únicamente pueden hacer lo que la ley les permite, quedando sujetos a ella y nunca superiores a la misma.

Es por esta razón que la Ley de Servicio Civil Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala en su Artículo 19 establece de forma específica los deberes, atribuciones o funciones que le compete realizar a dicho órgano colegiado situación que

²¹ <http://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/junta-nacional-de-servicio-civil/> (Consulta: 7 de marzo de 2022).



es de suma importancia ya que es de esta forma que se puede visualizar cual es punto de acción que tiene dicho órgano administrativo en la solución de la problemática planteada para la presente tesis, siendo sus funciones las siguientes:

- a) Rendir al Presidente de la República y al Congreso la memoria de sus labores, así como otras informaciones que les sean requeridas.
- b) Ayudar a lograr la mejora del sistema nacional de servicio civil.
- c) Revisar los reglamentos que elabore el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, aprobándolos o improbandolos según corresponda al tenor de los preceptos normativos regulados en la Ley de Servicio Civil, antes de que sean sancionados por el Presidente de la República.
- d) Establecer y cumplir por sí misma normas que regulen su organización y funcionamiento interno, después de que sean sancionadas por el Presidente de la República.
- e) Nombrar o remover a su secretario, así como el demás personal administrativo cuando sea necesario.
- f) Investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley en las siguientes materias:

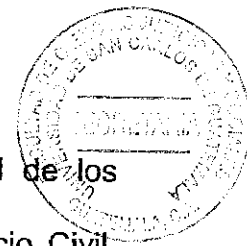


reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

Vale la pena mencionar que esta función no se refiere a que la Junta Nacional de Servicio Civil pueda conocer de forma directa solicitudes con respecto a las materias antes mencionadas, sino que va a conocer **en apelación**, con respecto de resoluciones administrativas que versen sobre dichas materias, en ese sentido no opera el principio de oficiosidad únicamente a este respecto.

Se resalta la palabra en apelación, porque es hasta que los servidores públicos, obtienen la resolución de las materias mencionadas, por el órgano correspondiente y con la cual no estén de acuerdo, siendo este el momento cuándo empieza a operar la naturaleza jurídica de la Junta Nacional de Servicio Civil, porque es en ese momento donde se habilita el recurso de apelación que es competencia exclusiva conocer y resolver por parte de dicho órgano colegiado.

Aparte de las funciones específicas que el Artículo 19 de la Ley de Servicio Civil regula para la Junta Nacional de Servicio Civil, también se pueden mencionar otras que están distribuidas en el texto de dicha ley como por ejemplo, fijar la jornada ordinaria de trabajo mediante el reglamento respectivo según el Artículo 67 de dicho cuerpo normativo, dar audiencia a todo funcionario o empleado público que cometa infracciones por acción u omisión a las disposiciones prohibitivas de la Ley de Servicio Civil y su reglamento, esto con el fin de imponer o no la sanción pecuniaria, suspensión o destitución en casos graves, según el numeral uno del Artículo 89 de la ley mencionada.



Por otra parte también debe aprobar el reglamento que regirá la actividad de los trabajadores que figuren en planilla, según el Artículo 92 de la Ley de Servicio Civil, aunque existe también una función muy específica regulada en el Artículo tres numeral 2) de la ley citada, ya que, si bien está inmersa en materia de selección de personal, resulta interesante, porque se encomienda a la Junta Nacional de Servicio Civil a que según su juicio, establezca si los defectos físicos o dolencias de tipo psiconeuróticos son impedimentos para ocupar un cargo público.

Deviene llamativo que se le encargue a este órgano superior que emita juicios sobre temas psicológicos o psiquiátricos, ya que, si bien el Artículo 14 de la Ley de Servicio Civil establece que al menos uno de sus integrantes debe ser abogado colegiado, esta norma no regula que deba también estar conformada por profesionales de las ramas de la psique humana antes mencionadas, sin perjuicio de que sí pueda estar integrada también por tales profesionales.

Ya que también puede darse el supuesto que la Junta Nacional de Servicio Civil se integre con profesionales de otras ramas que no sean las del derecho, como las que se refieren a la psicología siempre y cuando tengan instrucción y experiencia en materia de administración pública y administración del Estado, lo cual no vendría nada mal para el sistema cuando acontezcan tales casos.

Ahora bien, es por ello que el Artículo 80, quinto párrafo de la Ley de Servicio Civil establece: "La Junta al recibir las actuaciones, pedirá inmediatamente al Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y siempre que lo estimare necesario, que se amplíen

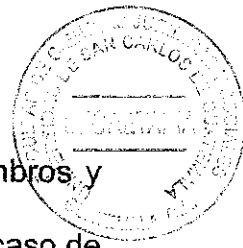


las investigaciones, se reciban nuevas pruebas, y se practiquen todas aquellas diligencias que se consideren indispensables para lograr un mejor juicio; en esta función la Junta goza de la más amplia facultad para la calificación y apreciación de las circunstancias de hecho que tengan relación con el caso por resolver”.

Es decir que la Junta Nacional de Servicio Civil para emitir el juicio que se le ha encargado en apelación, acerca de todas las materias que conoce, puede hacer uso de su facultad de pedir que se lleven a cabo todas las diligencias y se recaben pruebas con el fin de tener el sustento y fundamento para la emisión de un mejor juicio, claro que el mismo corresponde ser emitido por dicho órgano superior, pero esto se debe hacer con la debida plataforma probatoria.

En cuanto al funcionamiento de la Junta Nacional de Servicio Civil conviene citar los Artículos 17 y 18 de la Ley de Servicio Civil y 9, 11, y 12 del Reglamento de la Organización y Funcionamiento Interno de la Junta Nacional de Servicio Civil, ya que son las disposiciones legales específicas que regulan el funcionamiento de dicho órgano colegiado, el cual es el siguiente:

- a) Debe reunirse por lo menos tres veces a la semana, salvo que circunstancias de fuerza mayor no lo permitan, debiendo tener como máximo cinco sesiones semanales.
- b) Por cada sesión en que participen los miembros titulares y suplentes según sea el caso devengarán dietas por el monto de ochocientos quetzales, con la salvedad de que no podrán cobrar más de tres dietas por semana y doce por mes.



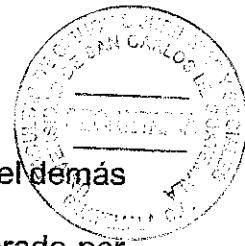
Las resoluciones que adoptan deben ser tomadas por mayoría de sus miembros y tienen carácter de definitivas, salvo en el caso de destituciones, las cuales, en caso de ser desfavorables para el trabajador, este tiene el derecho de discutir estas resoluciones ante los tribunales de trabajo y previsión social, siendo dicho juicio el conocido en la práctica como de única instancia.

2.2.5. Estructura orgánica

Dentro de la estructura orgánica de la Junta Nacional de Servicio Civil, en el punto de mayor jerarquía se encuentran los miembros que la integran, deben ser tres titulares y dos suplentes, nombrados por el Presidente de la República para un periodo no mayor de tres años, resultando interesante que no sean los cuatro años que duran los periodos presidenciales en los cuales son designados normalmente, esto puede ser debido a que la Ley de Servicio Civil fue emitida bajo la vigencia de la Constitución Política de la República de 1965

Los miembros suplentes tienen la función de substituir la ausencia temporal o el impedimento absoluto de alguno de los miembros titulares, para que terminen el periodo para el cual fue nombrado su antecesor o temporalmente según sea el caso. En cuanto a su presidente, debe ser uno de los miembros titulares y será elegido por ellos mismos en la primera sesión que celebre dicho órgano superior.

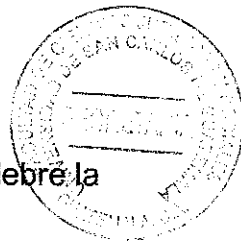
Seguido en la estructura orgánica se encuentra el secretario, el que para ser nombrado debe ser guatemalteco, de reconocida honorabilidad, con experiencia no menor de tres



años en administración de personal, el secretario integra la secretaría junto con el demás personal administrativo para su funcionamiento, este servidor público es nombrado por la Junta Nacional de Servicio Civil, la cual también tiene la facultad de removerlo cuando fuere necesario.

Según los Artículos 20 de la Ley de Servicio Civil y 7 del Reglamento de la Organización y Funcionamiento Interno de la Junta Nacional de Servicio Civil, el Secretario tiene las funciones siguientes:

- a) Asistir a todas las reuniones.
- b) Llevar los libros de actas, expedientes, documentos y archivos.
- c) Llevar a cabo las diligencias que se le encomienden con razón de su cargo y por asuntos objeto de conocimiento de la Junta Nacional de Servicio Civil.
- d) Ser el órgano de comunicación entre la Junta Nacional de Servicio Civil y los interesados en los asuntos que esta tramite.
- e) Actuar como jefe de personal administrativo.
- f) Extender certificaciones en asuntos de trámite o de los ya fenecidos.



- g) Extender las constancias de asistencia de los miembros a las cesiones que celebre la Junta Nacional de Servicio Civil el pago de las dietas respectivas.

Ahora bien, según el Artículo cinco del Reglamento de la Organización y Funcionamiento Interno de la Junta Nacional de Servicio Civil, la secretaría de dicha autoridad se integra, además del secretario, con el demás personal administrativo, este personal administrativo es nombrado y puede ser removido según fuere necesario por la Junta Nacional de Servicio Civil y está conformado por los siguientes servidores públicos:

- a) Revisor.
- b) Analistas.
- c) Secretaría encargada de recepción y ventanilla.
- d) Notificadora.
- e) Conserje.

Podría parecer que mencionar a todo el personal administrativo de la Junta Nacional de Servicio Civil carece de sentido, sin embargo esta apreciación no puede estar más alejada de la verdad, ya que cada una de las personas que la integran realizan una labor importantísima para que las peticiones que contienen el recurso de apelación de los servidores públicos puedan ser resueltas de una forma completa, eficaz y de conformidad

con la ley, desde que se recibe el escrito, para luego ser analizado, hasta la emisión de la resolución final del mismo.



2.2.6. Calidades e impedimentos

El Artículo 14 de la Ley de Servicio Civil regula: “Los miembros de la Junta deben ser ciudadanos guatemaltecos de los comprendidos en el Artículo 5o. de la Constitución y mayores de 30 años; cuando menos, uno de los miembros titulares debe ser Abogado colegiado. Además, deben tener conocimientos de administración de personal y experiencia en Administración Pública”.

La actual Ley del Servicio Civil se emitió durante la vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala del año 1965, y es a este cuerpo normativo a que hace referencia el Artículo citado, pero debe tenerse presente que en la actualidad el Artículo correcto que se hacer alusión es el 144 de la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, que regula lo relativo a los guatemaltecos de origen, por lo que por ciudadanos guatemaltecos debe entenderse guatemaltecos de origen.

Además de dicho requisito, también deben ser mayores de 30 años, cuando menos uno debe ser abogado colegiado, esto en concordancia con el conocimiento de la ley y normativa en servicio civil que debe tener el órgano respectivo, así como la instrucción y experiencia en administración de personal y de la administración pública, en beneficio de promover un mejor sistema nacional de servicio civil.

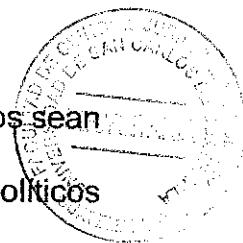


No obstante, lo anterior, no pueden ser miembros de la Junta Nacional de Servicio Civil las siguientes personas:

- a) Los parientes del Presidente y Vicepresidente de la República, y de los Ministros de estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- b) Los que hayan sido condenados por delitos que impliquen falta de probidad, así como los que infrinjan la Ley de Servicio Civil y su reglamento.
- c) Los condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, sino solventa su responsabilidad.
- d) Los que sean contratistas de obras o empresas que costeen con fondos del Estado, incluyendo todas sus entidades descentralizadas, centralizadas y autónomas, así como tampoco pueden serlo sus fiadores o los que tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios.
- e) Quienes representen o defiendan intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos.
- f) Los que desempeñen cargos de dirección en cualquier partido político.

Estos impedimentos para ejercer el cargo como miembros de la Junta Nacional de Servicio Civil guardan estrecha relación con los principios de probidad, transparencia y

alternabilidad en los cargos dentro de la administración pública e impiden que estos sean ocupados como resultado de favores que tengan que ver con ámbitos familiares, políticos o de amistad con el funcionario encargado de designar dichos servidores públicos.



2.3. Oficina Nacional de Servicio Civil

La Oficina Nacional de Servicio Civil es el otro de los órganos superiores encargados de la aplicación del Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala, legalmente se le define como el órgano ejecutivo de dicha normativa, es decir que es el órgano encargado de asegurarse de su estricto cumplimiento y para ello dicho cuerpo normativo la faculta con distintas competencias que se verán a continuación.

“La Oficina Nacional de Servicio Civil, es la institución responsable de administrar en forma técnica, armónica, dinámica y eficiente el sistema de recursos humanos de la Administración Pública, para garantizar al país el desempeño idóneo y efectivo de la labor institucional del Gobierno, en beneficio de la ciudadanía”.²²

La cita anterior permite concluir que dicho órgano ejecutivo se constituye como una autoridad superior, especializada en materia de administración de personal, la cual mediante una gestión eficiente, administrará el sistema de servicio civil del país para lograr un nivel de satisfacción en beneficio de la población en general mediante la prestación efectiva de los servicios públicos, encargándose de los asuntos que surjan de

²² <http://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/quienes-somos/> (Consulta: 10 de marzo de 2022).



las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, que estén dentro de su competencia.

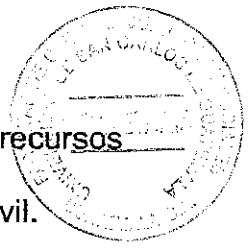
2.3.1. Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en principio hay que establecer que este órgano superior es una institución del Estado, la cual se encuentra jerárquicamente acomodada por debajo del Presidente de la República, por lo tanto, se puede concluir que su naturaleza es la de ser una entidad de carácter pública y desconcentrada.

2.3.2. Características

La Oficina Nacional de Servicio Civil tiene características esenciales que la distinguen de otras instituciones del Estado, a saber, las siguientes:

- a)** Es un órgano colegiado: ya que, para su dirección, la Oficina Nacional de Servicio Civil se integra por un director y un subdirector, y por el demás personal indispensable.
- b)** Técnico: ya que es un órgano que tiene conocimientos propios en materia de la administración de los recursos humanos del Estado, así como que las personas que lo integran deben de tener experiencia acerca de la administración pública.



- c) Asesor: ya que la misma se encarga de dar asesoramiento en materia de recursos humanos a las instituciones del Estado que se rigen por la Ley de Servicio Civil.
- d) Ejecutivo: porque su mandato fundamental es la de dar, y velar por que se le dé debido cumplimiento a la Ley de Servicio Civil y demás leyes en esta materia.
- e) Superior: porque la ley la ha establecido como uno de los órganos superiores en materia de servicio civil.

2.3.3. Objetivos

Según la página web oficial de la Oficina Nacional de Servicio Civil los principales objetivos como institución del Estado son los siguientes:

- a) "Garantizar a la Nación la eficiencia en la operación de la función pública por medio de la aplicación de la Ley de Servicio Civil y otras leyes relacionadas, que fortalezcan el desarrollo de un Estado moderno y eficiente;
- b) Regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, como medio eficaz para el fortalecimiento y progreso de la administración pública, además de garantizar con transparencia a los servidores públicos el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones;



- c) Dotar de personal idóneo a la administración pública, con el propósito de garantizar la prestación oportuna de los servicios con eficacia, eficiencia, transparencia, honradez y responsabilidad;
- d) Proporcionar a las instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo el instrumental técnico-legal, con el fin de administrar adecuadamente el recurso humano al servicio del Estado, en aras del bien común y el desarrollo integral de la población guatemalteca;
- e) Proporcionar a la población civil trabajadora del Estado y sus familiares los beneficios económicos que les corresponde, conforme lo establece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento;
- f) Establecer la carrera administrativa del servidor público sobre los ejes de capacidad y competencia;
- g) Realizar procesos de desconcentración-descentralización de algunos servicios que presta la ONSEC, con el propósito de hacer eficiente la atención de sus usuarios”.²³

Como se puede observar de la cita anterior se desprende que el sistema nacional de servicio civil guatemalteco está orientado a poder proporcionar a todo el territorio de la república un desempeño de la función pública digna de un pueblo tan grande y valioso

²³ <https://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/objetivos-institucionales/> (Consulta: 11 de marzo de 2022).



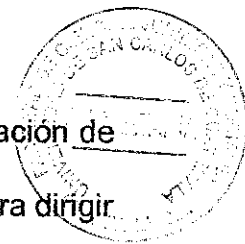
como es Guatemala, esto concordancia con el Artículo primero de la Constitución Política de la República, ya que dichos esfuerzo están orientados a la consecución del bien común.

También es menester mencionar que el sistema nacional de servicio civil no solo busca el bien común de la población mediante la prestación de los servicios que se brindan a la población, sino que igualmente lo pretende llevar a cabo través de la dignificación de los servidores públicos, mediante los beneficios contenidos, en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, con el objeto de que después de terminar su carrera dentro del servicio habiendo contribuido al régimen, puedan ellos y su familia gozar de dichos beneficios.

2.3.4. Funciones

Como órgano superior ejecutivo, la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene la función de hacer que se cumpla la Ley de Servicio Civil, es por ello que a continuación se mencionan sus funciones principales de forma general, a saber, las siguientes:

- a) Ser el órgano rector en materia de administración de personal dentro de la administración pública.
- b) Brindar asesoría en materia de la administración de personal a las dependencias del estado que rijan sus relaciones con los servidores públicos de conformidad con la Ley de Servicio Civil.



- c) Elaborar todos los reglamentos que sean necesarios para la ejecución y aplicación de forma eficiente de la Ley de Servicio Civil, así como las políticas necesarias para dirigir el sistema de servicio civil efectivamente.
- d) Cooperar y coordinar el desarrollo de la carrera administrativa de los servidores públicos con entidades nacionales o internacionales.
- e) Gestionar los procesos de recursos humanos dirigidos a la planeación, puestos, remuneraciones, reclutamiento, selección, inducción, capacitación y evaluación del trabajo, así como la higiene y la seguridad ocupacional en que realizan su trabajo los servidores públicos.
- f) Tiene también la función específica de que es ante dicha oficina que los servidores y ex servidores públicos interponen el recurso de apelación regulado en la Ley de Servicio Civil, correspondiéndole trasladar a la Junta Nacional de Servicio Civil las actuaciones para que esta conozca y resuelva de conformidad con la ley.

2.3.5. Estructura orgánica

Dentro de la estructura orgánica de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el punto más alto de la jerarquía se encuentran el Director, seguido por el Sub Director de dicho órgano ejecutivo, estos funcionarios públicos deben ser nombrados por el Presidente de la República, sin embargo la ley no establece un periodo de tiempo para el desempeño de



su cargos a diferencia de lo que se establece para los integrantes de la Junta Nacional de Servicio Civil.

Ahora bien, el Artículo 21 de la Ley de Servicio Civil establece que además de estar integrada la Oficina Nacional de Servicio Civil por el Director y Sub Director, esta también lo estará por el demás personal indispensable para su efectivo funcionamiento, es por ello que seguido de dichos funcionarios públicos se encuentran las unidades de asesoramiento, tales como la, Unidad de Auditoría Interna, Unidad de planificación y control de gestión, Unidad de auditorías de recursos humanos, Unidad de género, Unidad de comunicación social e información pública entre otras.

Después de las distintas unidades de asesoramiento, la Oficina Nacional de Servicio Civil se compone de Direcciones, de las cuales a su vez se desprenden distintos departamentos, como la Dirección de Investigación conformada por los departamentos de Investigación y Racionalización, la Dirección de Asuntos Jurídicos con el Departamento de Consultoría jurídica y de Procesos Administrativos y Judiciales, el cual es el encargado de remitir los escritos de apelación a la Junta Nacional de Servicio civil, entre otros.

2.3.6. Calidades e impedimentos

Según el Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala se debe ser capaz, idóneo y honrado para optar a los distintos cargos públicos, es por ello que el Artículo 23 de la Ley de Servicio Civil establece que para ser Director o Subdirector de la

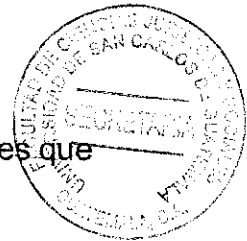


Oficina nacional de Servicio Civil se requiere, ser de reconocida honorabilidad, guatemalteco de origen, mayor de 30 años de edad y estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, acreditar que se poseen conocimientos técnicos en materia de administración de personal dentro de la administración pública y preferentemente se debe poseer título universitario.

No obstante, lo anterior, no pueden ser nombrados como Director o Subdirector de la Oficina Nacional de Servicio Civil las siguientes personas:

- a) Los parientes del Presidente y Vicepresidente de la República, y de los Ministros de estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- b) Los que hayan sido condenados por delitos que impliquen falta de probidad, así como los que infrinjan la Ley de Servicio Civil y su reglamento.
- c) Los condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, sino solventa su responsabilidad.
- d) Los que sean contratistas de obras o empresas que costeen con fondos del Estado, incluyendo todas sus entidades descentralizadas, centralizadas y autónomas, así como tampoco pueden serlo sus fiadores o los que tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios.

e) Quienes representen o defiendan intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos.



f) Los que desempeñen cargos de dirección en cualquier partido político.

Nuevamente se puede observar que al igual que como sucede con la Junta Nacional de Servicio Civil, el cargo de Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil es igual de protegido con respecto de intereses políticos, familiares, de amistad o probidad, ya que, por ejemplo, al ser el Presidente de la República quien designa a tal funcionario, está prohibido que sean a uno de sus parientes dentro de los grados de ley, o que el mismo pueda llegar a tener algún conflicto de intereses con los del Estado al ser contratista, e inclusive que ya los tenga por haber sido condenado en un juicios de cuentas sin haber solventado su responsabilidad.





CAPÍTULO III

3. Marco jurídico y principios rectores del servicio civil guatemalteco

El Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”, es decir, dicha norma regula al principio de legalidad en la administración pública, el cual es de suma importancia para la presente tesis, en virtud que son servidores públicos los que integran los órganos directores del servicio civil guatemalteco.

Dicho principio consiste en que los funcionarios y empleados públicos, al ejercer por mandato del pueblo el poder que radica en este último, encuentran un límite en esa facultad, el cual es impuesto por la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes, por lo que estas personas únicamente pueden realizar lo que la ley les permite, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe.

Ahora bien, el principio de legalidad en la administración pública viene a colación ya que, si los funcionarios y empleados públicos únicamente pueden hacer en el ejercicio de sus cargos lo que la ley les permite, es entonces lógico que existan distintos cuerpos normativos que se encarguen de regular todos los ámbitos en los cuales el Estado de Guatemala desarrolla sus funciones, incluyendo al sistema de servicio civil.



Teniendo presente además que, en todas las ramas del derecho, incluyendo el derecho laboral que rige las relaciones de trabajo del Estado con sus empleados, existen principios que imperan y dirigen tanto la aplicación como la interpretación y alcance de las normas jurídicas, los cuales son de suma importancia para entender la orientación correcta que debe dársele a las mismas.

Es por estas razones que a continuación conviene realizar un repaso acerca de las principales leyes mediante las cuales se ha regulado lo relativo al enramado sistema de servicio civil, para después desarrollar lo relativo a los principios que se encargan de trazar el camino para la interpretación, aplicación y alcance del marco jurídico guatemalteco en dicha materia.

3.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Las Constituciones de los distintos Estados surgen debido a las luchas sociales que se desarrollan en los mismos, tal es el caso particular de Guatemala, donde en variadas oportunidades, se han creado Constituciones como fruto del término o derrocamiento de dictaduras militares que han roto el orden institucional y constitucional, para de nuevo restaurar los derechos más fundamentales para la población.

Es por ello que al hablar de Constitución en principio se puede decir que es el texto supremo, elaborado directamente por el pueblo (poder constituyente), y en general a través de la respectiva Asamblea Nacional Constituyente, por la cual se organiza jurídica



y políticamente al Estado, precisamente para que la sociedad se rija de acuerdo a sistemas de gobierno libres y democráticos.

El autor Nino al hablar de constitución aduce que: "se refiere a un conjunto de normas que dispone la organización básica del poder político y la relación entre el Estado y los individuos, que implican determinadas restricciones sobre la actividad legislativa normal".²⁴

Es natural que las constituciones regulen lo relativo a la organización del poder político, ya que siendo el Estado el medio por el cual se ha dispuesto por parte del pueblo la realización del bien común, ello implica ineludiblemente la utilización del poder, y su ejercicio por lo tanto debe estar irrestrictamente regulado y limitado para ese único fin y esto precisamente es así para evitar regímenes autoritarios o dictaduras.

Además, los articulados de las distintas constituciones modernas, para regular las relaciones entre el Estado y sus habitantes, incluyen un catálogo extenso de derechos y principios que asisten a todos estos, siendo que ese catálogo no se configura de forma limitada, ya que pueden ser reconocidos otros que no figuran de forma expresa en el texto de las mismas.

"Es un documento legal que consta de un texto escrito, único y orgánico con supremacía jurídica sobre el resto de las normas".²⁵

²⁴ Nino, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**. Pág. 2.

²⁵ Sagüés, Néstor Pedro. **Manual de derecho constitucional**. Pág. 3.



También de suma importancia resulta el hecho que las Constituciones se posicionan en el pináculo de la jerarquía de las normas jurídicas vigentes en los Estados Constitucionales de Derecho, esto debido a que, al ser su contenido emanado directamente por el poder constituyente, todas las normas jurídicas que rijan dentro de un determinado estado deben ir en concordancia con lo regulado por los magnos textos.

En ese sentido, la Constitución Política de la República de Guatemala se encarga de establecer el régimen especial para los trabajadores del Estado, imponiendo la obligación a este último de emitir las leyes tanto ordinarias como reglamentarias que normen todo lo relativo al establecimiento y funcionamiento del sistema de servicio civil, en concordancia con los preceptos de la misma.

Es así entonces que por disposición de los Artículos 107 al 117 de la Constitución Política de la República de Guatemala se han establecido ciertos principios como lo son el sistema de servicio civil propiamente dicho, el sistema de seguridad social y régimen de clases pasivas, el principio de estabilidad laboral y la protección al salario, pilares fundamentales para el desarrollo de tal sistema.

Y siendo que estos principios encuentran su desarrollo y forma de funcionamiento en ciertos cuerpos normativos a los cuales se les ha dotado de la regulación jurídica específica para que imperen sobre las relaciones que surgen como consecuencia del sistema de servicio civil del Estado de Guatemala con sus servidores públicos, es por ello que conviene a continuación repasar dichas normativas para la consecución de un mejor juicio al momento de proponer la solución a la problemática planteada en esta tesis.



3.2. Ley de Servicio Civil

La Ley de Servicio Civil es un cuerpo normativo fundamental ya que mediante ella se implantó el todavía vigente sistema de servicio civil en el país, la misma tiene como objetivo primordial regular y desarrollar las relaciones laborales que surgen entre el Estado de Guatemala y sus empleados, así como los derechos y garantías mínimas de estos últimos con la finalidad de brindar de forma eficiente y eficaz los servicios públicos a la población.

Su articulado dispone de una serie de normas relativas al desarrollo de un sistema de administración de personal, es decir, las formas y los procedimientos que las entidades del Estado de Guatemala deben seguir dentro de las relaciones laborales con sus empleados, en las distintas situaciones que se generen como resultado del trabajo (despidos, traslados, ascensos, etc.).

Como ya se ha mencionado ampliamente en los apartados específicos del presente trabajo académico, la Ley de Servicio Civil establece a las autoridades superiores del régimen de los trabajadores del Estado, así como los principios fundamentales, cuáles son sus funciones y alcances sobre los que debe basarse todo el desarrollo de su actuación.

Ahora bien, tal y como lo regula la literal d) del Artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a cargos públicos, y en ese sentido los títulos III y IV de la Ley de Servicio Civil se encargan



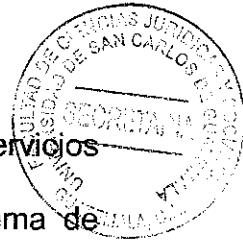
de regular lo relativo a la forma de ingreso al servicio, así como la clasificación de los respectivos puestos.

Según el Artículo 31 de la Ley de Servicio Civil, los tipos de servicio existentes son:

a) Servicio exento: A estos servidores públicos no les aplican las disposiciones de la Ley de Servicio Civil por razón de los altos cargos que ocupan, de su naturaleza o porque ya se encuentran regulados por otros cuerpos normativos, tales como los Ministros de Estado y los secretarios de la Presidencia de la República, así como las personas que forman parte del servicio diplomático.

Cabe resaltar que actualmente por disposiciones de pactos colectivos de condiciones de trabajo, así como otros instrumentos legales como reglamentos e incluso la doctrina de la honorable Corte de Constitucionalidad, como legislador negativo, otros cargos que pueden ser de libre remoción y estos son en los que se ejercen funciones de representación y de confianza para el Estado.

b) Servicio sin oposición: En este tipo de servicio únicamente se encuentran comprendidos los asesores técnicos, jurídicos y los directores de hospitales, los cuales son contratados sin tener que someterse a ningún tipo de prueba o examen de aptitudes, y es por ello que las disposiciones relativas a nombramientos y despidos no les es aplicable, situación que se considera acertada, ya que al no ser objeto de los procedimientos que se requieren a los demás servidores públicos para ingresar al servicio tampoco lo deben los demás disposiciones de la Ley de Servicio Civil.



c) Servicio por oposición: consiste en los puestos que no comprendan los dos servicios anteriormente mencionados y que aparezcan de forma expresa en el sistema de clasificación de puestos elaborado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, así, las personas que pretendan ingresar al servicio por oposición tienen el derecho para participar en las convocatorias y por consiguiente en las pruebas y exámenes respectivos para optar a cualquier cargo público para el cual posean las aptitudes necesarias.

Al respecto de los servicios sin oposición y por oposición dentro del servicio civil el maestro guatemalteco Licenciado Godínez dice: “Los funcionarios menores y la mayoría de funcionarios intermedios, ingresan a la carrera administrativa mediante examen de oposición; cuando se trata de funcionarios superiores y de funcionarios intermedios que están exentos de examen de oposición, así como profesionales que dan asesoría o consultoría a la administración y cuya estancia es relativamente corta en el servicio civil”.²⁶

Es decir que cada clase de servicio responde directamente a las necesidades que el Estado de Guatemala pueda tener en el ejercicio de sus respectivas funciones, ya que por un parte algunas veces se necesitarán servidores públicos cuya estancia sea relativamente corta, como lo puede ser el caso de asesores jurídicos para el consejo acerca de temas que no van a tener una duración indefinida dentro del servicio y otras

²⁶ Godínez Bolaños, Rafael. **Recopilación de textos jurídicos y legales, colección “juritex y legitex”**. Pág. 154.



veces cuando se ocupe un puesto de forma permanente, tal es caso de las personas encargadas de la limpieza o de recursos humanos por ejemplo.

Al ser la Ley de Servicio Civil el cuerpo normativo encargado de regular las relaciones laborales del sector público, ésta también se encarga de regular lo relativo a los derechos, obligaciones y prohibiciones tanto de los servidores públicos como del Estado en su calidad de patrono, así como el descanso, salarios, régimen disciplinario y despido, atendiendo al principio de legalidad de la administración pública.

Una de las diferencias substanciales que se manifiesta en la Ley de Servicio Civil respecto del Decreto número 330 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, es que en el ámbito del derecho laboral público sí existe por disposición legal la garantía de la estabilidad laboral, la cual será desarrollada en su apartado respectivo, al regular en su Artículo 76 de la Ley de Servicio Civil lo siguiente: "Los servidores públicos del Servicio por Oposición y sin Oposición, sólo pueden ser destituidos de sus puestos si incurrir en causal de despido debidamente comprobada".

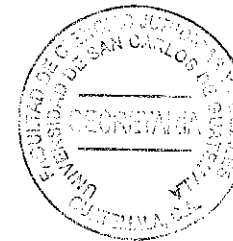
Es decir que el Estado de Guatemala en su calidad de patrono no tiene la facultad de despedir a un trabajador, sino únicamente cuando medie justa causa debidamente comprobada, a diferencia de los patronos en el sector privado cuya facultad para despedir sin justa causa sí la poseen, teniendo como consecuencia el pago de las indemnizaciones que regulan las leyes de la materia.



El Capítulo III del Título IX de la Ley de Servicio Civil se encarga de regular uno de los apartados más fundamentales, el cual versa acerca del recurso de apelación que los empleados públicos sujetos a la misma tienen como facultad para interponer en contra de las acciones de personal que recaigan sobre ellos y con las cuales consideren que no están de acuerdo

Este derecho de impugnación responde de manera directa al objeto y propósito de la Ley de Servicio Civil, el mismo se encuentra regulado en los Artículos uno y dos, ya que es mediante la interposición del recurso de apelación, su correcto trámite y aplicación de su resolución que se constituye como una de las formas más evidentes en que puede manifestarse la justicia en el desempeño de las funciones de los empleados públicos y el estímulo en sus derechos que al considerarse violentados, deben obtener la protección debida.

Por supuesto no hay que perder de vista que a pesar de que la Ley de Servicio Civil supone un gran avance en la dirección correcta en materia de sistema de servicio civil, también hay que recordar que la misma fue creada durante la vigencia de la Constitución Política de la República del año 1965, por lo que es evidente que su contenido necesita de una reforma que se adapte a las nuevas exigencias de la sociedad moderna guatemalteca y del propio Estado.

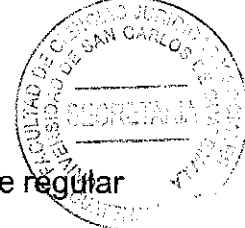


3.3. Reglamento de la Ley de Servicio Civil

Siendo este un cuerpo normativo de carácter reglamentario, resulta claro que su fin y objeto fundamental es el desarrollo de los preceptos contenidos en la Ley de Servicio Civil, por lo que profundiza acerca de las funciones y atribuciones que ya han sido establecidos en la norma ordinaria para los órganos administrativos superiores en materia de servicio civil.

Dicha norma reglamentaria establece una diferencia clara entre las dos clases de servidores públicos que existen dentro del servicio, los funcionarios y los empleados públicos, sin embargo, en su Artículo uno establece cierta categoría especial a algunos de ellos que son retribuidos únicamente con dietas, ya que no les da calidad ni de funcionarios ni de empleados públicos, como el caso de los integrantes de la Junta Nacional de Servicio Civil, situación que ya ha sido ampliamente abordada.

El Artículo dos del Reglamento de la Ley de Servicio Civil regula las “doctrinas de la administración de personal”, lo que recuerda con cierto parecido a la doctrina legal o jurisprudencia en el ámbito jurisdiccional, ya que dichas doctrinas constituyen el conjunto de resoluciones y dictámenes en un mismo sentido y que de forma reiterada hayan dictado las autoridades directoras en materia de servicio civil en el tema de recursos humanos, la cual puede ser utilizada en ciertos casos como una fuente formal y complementaria por la Junta Nacional de Servicio Civil para la resolución de los respectivos recursos de apelación.



Los títulos III, IV, V y VI del Reglamento de la Ley de Servicio Civil se encargan de regular lo relativo al desarrollo de las clases de puestos, selección de personal y condiciones de ingreso al servicio mediante la distinta tipología de servicios regulados por la ley, estableciendo de una manera más amplia los requisitos, procedimientos y acciones que la autoridad responsable debe seguir en esta materia.

Y como era de esperarse es mediante este cuerpo normativo, en su título XI que se desprenden los procedimientos pertinentes al régimen disciplinario de los empleados públicos, consistentes en despido, suspensiones, etc., constituyendo esto acciones de personal objeto del recurso de apelación regulado en la Ley de Servicio Civil cuando dichos empleados consideran que les afecta en sus derechos o que dichos procedimientos han sido llevados de forma errónea.

3.4. Ley de Clases Pasivas del Estado

Según el Artículo 117 de la Constitución Política de la República de Guatemala los trabajadores del Estado van a poder optar al régimen de clases pasivas, dicho régimen consiste en un programa de prestaciones sociales propio del Estado de Guatemala, por razón de jubilación, invalidez o muerte, donde los empleados públicos van a poder acceder a los respectivos beneficios (pensiones) que regula dicho régimen cuando se hayan cumplido los requisitos que establece la ley.

El Artículo mencionado únicamente establece el principio relativo al régimen de clases pasivas del Estado, ahora bien, esa directriz es desarrollada mediante el Decreto número



63-88 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Clases Pasivas del Estado, siendo este un cuerpo normativo que tiene por objeto desarrollar lo correspondiente al programa de pensiones a que van a tener derechos los trabajadores civiles de los tres organismos de estado, así como sus familiares, cuando estos hayan contribuido al régimen y alcanzado todos los requisitos que establece dicha ley para ello, ya que por ser una acción que conlleva un gasto elevado para el Estado debe ser contralado.

No obstante, lo anterior, dicho régimen no excluye a los trabajadores de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, ya que dicho cuerpo normativo también les brinda la oportunidad para que puedan optar a los beneficios del régimen de pensiones que la misma establece, siempre que dichas entidades no cuenten con su propio régimen de pensiones.

El espíritu de esta ley radica en la obligación que tiene el Estado de Guatemala de garantizar las condiciones apropiadas para la dignificación económica del trabajador público en este caso, que contribuya al desarrollo financiero y social de ambos sujetos con las contribuciones que se realicen y para ello esa normativa impone una obligación fundamental para la Oficina Nacional de Servicio Civil ya que le asigna la función de velar por la administración, registro, trámite, autorización y demás operaciones relacionadas con el régimen de clases pasivas que regula el mismo.

Según los Artículos 43 y 44 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, al momento de que la Oficina Nacional de Servicio Civil realice la liquidación de las pensiones que correspondan, si los trabajadores no se encuentran conformes con la misma pueden

solicitar a dicho órgano superior su revisión y, si hubiere alguna rectificación que hacer, se procederá de acuerdo a la misma ley en cuanto al procedimiento administrativo para determinar las pensiones.



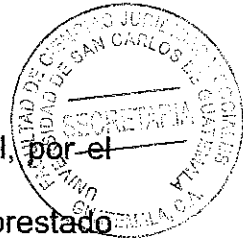
Si resuelta la revisión ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, el trabajador considera que aún se están vulnerando sus derechos, tiene la facultad para interponer recurso de reposición, dentro de los tres días siguientes contados a partir de la fecha de la notificación, el cual deberá ser resuelto en el término de treinta días, contra la resolución que pone fin al trámite del recurso de reposición, se tendrá por agotada la vía administrativa a efecto de acudir a la justicia contenciosa ordinaria.

Dichas disposiciones guardan coherencia y lógica con lo que regula la Ley de Servicio Civil en el sentido que, al no ser el régimen de clases pasivas del Estado una de las materias donde la Junta Nacional de Servicio Civil tenga competencia conocer en apelación, es claro que el único recurso que cabe es el de reposición, al ser la Oficina Nacional de Servicio Civil uno de los órganos superiores en esa materia.

3.5. Ley de Salarios de la Administración Pública

Según el Artículo uno del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Protección al Salario, del cual es Estado de Guatemala es parte, establece lo siguiente: "A los efectos del presente Convenio, el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un

empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, ~~por el~~ trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”



De la cita anterior se puede deducir que el salario constituye una de las obligaciones fundamentales de toda relación laboral, misma que recae de forma ineludible sobre los empleadores, esto en contraprestación a los servicios que les prestan los trabajadores, siendo también que el sagrado derecho al salario debe de gozar de una protección especial, ya que, es la forma en la que se dignifica la calidad que ostenta la clase trabajadora, contribuyendo al desarrollo y cumplimiento del fin último del Estado de Guatemala, el bien común.

Por supuesto, para que a través del salario pueda existir dignificación en la vida de los trabajadores así como la manifestación del bien común es necesario que el mismo sea sometido a estudios y análisis para determinar cuál debe ser la escala apropiada de pagos que se debe realizar, en este caso a los empleados públicos y por estas razones es que existe la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Por ello el Estado de Guatemala emitió el todavía vigente Decreto Número 11-73, Ley de Salarios de la Administración Pública, con el objeto de crear los mecanismos y procedimientos para que se establezca un sistema de remuneración justa, y propicie el funcionamiento de la administración pública de forma eficiente y eficaz para el beneficio de la población, el cual dicho sea de paso, se ha quedado obsoleto por la constante

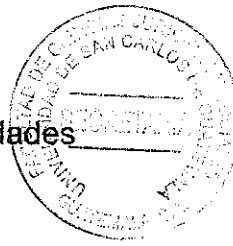


inflación económica que se ha venido desarrollando en Guatemala a través de los años, por lo que esta normativa merece una revisión y actualización con las actuales condiciones de vida.

La Ley de Salarios de la Administración Pública regula que las autoridades en esa materia son las establecidas en la Ley de Servicio Civil, es decir los órganos directores del servicio civil guatemalteco y es en ese sentido que impone la obligación a la Oficina Nacional de Servicio Civil para que en conjunto con el Ministerio de Finanzas Públicas realicen el estudio respectivo, con la finalidad de determinar la calidad de vida y las condiciones en que se prestan las distintas clases de puestos dentro de la administración pública, creando así una escala de salarios ajustada a esos parámetros.

Esa escala de salarios debe ser puesta del conocimiento del Presidente de la República para que en Consejo de Ministros emitan el respectivo Acuerdo Gubernativo referente a los salarios de la administración pública que regirá para el ejercicio fiscal que corresponda, hay que recordar que de conformidad con el Artículo seis de la Ley Orgánica del Presupuesto, cada ejercicio fiscal se inicia el uno de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año.

Según los Artículos 10 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y 71 de la Ley de Servicio Civil, la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene la obligación con el apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas, la elaboración anual de una escala de salarios, en las cuales se deben establecer las remuneraciones mínimas, intermedias y máximas que a



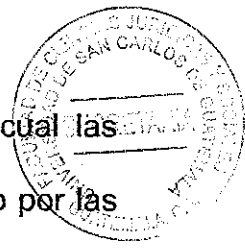
su consideración deban devengar los empleados públicos, inclusive los de las entidades descentralizadas y autónomas.

Tarea que tiene una importancia suma dentro del sistema de servicio civil guatemalteco, ya que es con base a dicha escala de salarios que se debe de realizar de forma anual, la iniciativa de la Ley de salarios respectiva, que regirá para el ejercicio fiscal correspondiente por parte del Presidente de la República por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, para que se presente ante el Congreso de la República.

3.6. Principios constitucionales y ordinarios del servicio civil

El primer considerando de la Ley de Servicio Civil establece en su parte conducente lo siguiente: “Que es necesario completar la legislación social de Guatemala estableciendo [...] una Ley de Servicio Civil que permita la realización y desarrollo de los principios contenidos en los artículos 118, 119, 120, 121 y 122 de la Constitución de la República, y que regule las relaciones de la Administración Pública con sus trabajadores”.

Los principios a los que hace referencia la cita anterior, actualmente, se encuentran en la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, específicamente en sus Artículos 108 al 117, ya que la Ley de Servicio Civil hace referencia a la Constitución Política del Año 1965, siendo que los principios que se encuentran dentro de los Artículos antes mencionados son los siguientes:



- a) Principio de especialidad o especificidad: Consiste en la directriz por la cual las relaciones laborales del sector público se rigen por la Ley de Servicio Civil o por las leyes orgánicas propias de las instituciones descentralizadas y autónomas del Estado, tal y como lo regula el Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Guatemala, debido al régimen especial al que están cometidos dichos trabajadores.
- b) Principio de superación de derechos mínimos: Por este principio los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas que por costumbre o por ley específica otorguen mayores beneficios que superen las prestaciones establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán las primeras, es decir que los derechos laborales consagrados tanto en la ley como en la Constitución Política de la República de Guatemala, únicamente constituyen una base de derechos fundamentales de los cuales se debe partir y que solo pueden ir en aumento en beneficio de los empleados públicos.
- c) Principio de equiparación de derechos: Por este principio los trabajadores por planilla del Estado, tienen que ser equiparados en salarios, prestaciones y derechos con respecto de los demás empleados públicos, atendiendo directamente al principio de igual remuneración a igual trabajo prestado en iguales condiciones, eficiencia y antigüedad, de conformidad con lo establecido en el Artículo tres numeral cinco de la Ley de Servicio Civil.
- d) Principio de seguridad social gratuita: Esta directriz consiste en que los jubilados, pensionados y personas beneficiarias de montepíos tienen el derecho a recibir de



forma gratuita cobertura total de los servicios médicos que preste el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, aunque claramente se sabe que esto proviene del fruto de las contribuciones que realizan los servidores públicos al régimen.

Asimismo la Constitución Política de la República de Guatemala también regula otros principios que se encuentran entre sus Artículos 101 al 106, los cuales a pesar de no figurar en el apartado del régimen especial de trabajadores del Estado, algunos de ellos son perfectamente aplicables a las relaciones laborales entre la administración pública y sus trabajadores, razón por la cual a continuación se realiza una exposición acerca de los mismos de la manera siguiente:

- a) Principios de justicia social: Según el autor Sandoval, por el principio de justicia social se entiende aquel que asegura: “la rentabilidad social del sistema productivo mediante el reconocimiento del derecho del trabajador de mejorar sus condiciones económicas y sociales de manera paralela a la mejoría de condiciones que obtiene el patrono de la empresa”.²⁷

La cita anterior se encuentra en concordancia con lo regulado en el Artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y es por ello que el autor citado menciona la rentabilidad social, en el sentido que el interés general prevalece por

²⁷ Sandoval Sanabria, Efrén Emigdio. **El abandono de los principios fundamentales del derecho del trabajo como el principal problema de la justicia laboral en Guatemala.** Pág. 81.



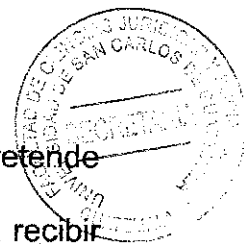
encima del particular, es decir que la mejora general de las condiciones laborales de los trabajadores ayuda a un mejor desarrollo de la sociedad.

Por supuesto que en el presente caso siendo el Estado un patrono de derecho público y al no tener un lucro por los servicios que realizan sus empleados, el desarrollo de la sociedad al que se ha hecho referencia radica en que, al dignificar las condiciones económicas de los empleados públicos, de ello deviene una mejora en su calidad de vida, lo cual trae de la mano armonía en cuanto a la prestación de los distintos servicios públicos y una forma eficiente de brindarlos en beneficio de la población.

- b) Principio de garantías mínimas: El autor Sandoval define dicho principio así: “el principio de garantías mínimas protege el punto de partida asegurándose que la actividad productiva garantice al trabajador o trabajadora un conjunto de satisfactores económicos y sociales básicos”.²⁸

De la cita anterior se puede desprender que dicho principio va orientado a brindar a todos los trabajadores ciertos derechos y prerrogativas que son el punto de partida mínimo del cual se debe empezar, un ejemplo de ello es la fijación periódica de la escala salarial mínima para los trabajadores del Estado, por el cual la administración pública no puede pagar menos de lo que se haya fijado para cada ejercicio fiscal (anualmente) en concepto de salario para los servidores públicos.

²⁸ **Ibid.** Pág. 81.



Este principio tiene un sentido eminentemente social ya que mediante él se pretende que la clase trabajadora tenga la seguridad que por su actividad laboral va a recibir ciertas prestaciones que le permitirán cubrir las necesidades más básicas del ser humano, como lo son los alimentos con todo el amplio campo que este abarca (comida, vivienda, servicios esenciales como la luz y el agua), y es precisamente por esta razón que la Ley de Salarios de la Administración Pública regula la forma en que se deben fijar las escalas de los salarios para sus trabajadores, atendiendo al coste de la vida, la clasificación de puestos y la disponibilidad financiera del Estado.

- c) Principio *indubio pro operario*: Según el autor Tissembaum: “El citado principio interpretativo, que tiende a solucionar las situaciones de duda a favor del trabajador, constituye consecuencia lógica del fundamento que inspira al derecho del trabajo, en cuanto a sus normas se orienta a la protección de aquél, ya sea mediante la adopción de normas especiales, o bien mediante la interpretación de las existentes. En ambos casos se proyecta la finalidad del derecho del trabajo en carácter tuitivo”²⁹

De la cita anterior se desprende que el principio *indubio pro operario*, es eminentemente tutelar de los trabajadores, ya que al ser la parte más débil de la relación laboral y la razón de ser para que exista el derecho del trabajo, las normas jurídicas relativas al trabajo siempre en caso de duda, interpretación, alcance y aplicación van a tener que utilizarse de la forma en que más convenga a los trabajadores.

²⁹ Tissembaum, Mariano R. **La constitucionalización y codificación del derecho del trabajo**. Pág. 394.

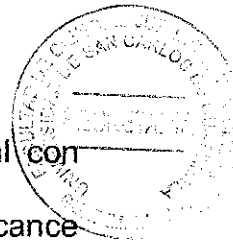


Por otra parte y siendo el principio *indubio pro operario* un principio general del derecho laboral conviene analizar otra definición del mismo, para el efecto Canessa lo explica de la forma siguiente: “consiste en que el intérprete, en caso de duda sobre la interpretación del contenido o alcance de la norma, debe seleccionar aquella que sea más favorable al trabajador”.³⁰

Por la cita anterior pareciera que se da lugar a pensar que este es un principio meramente adjetivo, por el cual los jueces de trabajo y previsión social son los únicos que deberían interpretar las normas laborales de esta forma, sin embargo, este principio también recae utilizarlo a la Junta Nacional de Servicio Civil ya que esta conoce fundamentalmente en apelación cuestiones puramente laborales, en el ámbito procesal administrativo, en los cuales puede existir duda en cuanto a la aplicación de las normas laborales de servicio civil.

Tal como se ha mencionado, este principio tiene la característica de ser eminentemente protector para los servidores públicos en su relación laboral con el Estado, ya que a diferencia de lo que sucede en el derecho común donde la duda se resuelve por especialidad o jerarquía, el Artículo 106 de la Constitución Política de la República de Guatemala es clara al indicar que en materia de normas laborales que, si existiere duda, se debe siempre hacer la interpretación de la norma en el sentido más favorable para el trabajador.

³⁰ Canessa Montejo, Miguel. **Justicia laboral y derechos humanos en Guatemala**. Pág. 33.



Además la Honorable Corte de Constitucionalidad ha sentado doctrina legal con respecto a este principio, ya que el mismo no tiene únicamente un alcance interpretativo más favorable al trabajador, sino que también mediante este, los jueces de trabajo y previsión social deben observar que cuando exista algún conflicto normativo, deben aplicar la norma laboral que otorgue la mejor condición para el trabajador, doctrina legal sustentada dentro de los expedientes 5307- 2017, 1268-2018 y 4832-2018, conocidos por ese alto tribunal colegiado.

- d) Principio de la norma más favorable: Esta directriz viene ligada al principio tratado en el punto anterior, sin embargo, esta va orientada más bien a que en el caso de que existan varias normas que puedan aplicarse al mismo caso concreto, se debe aplicar la que sea más favorable al trabajador a diferencia del principio anterior que se refiere a la interpretación, alcance e inclusive una condición más favorable contenida en una norma. i) Principio de irrenunciabilidad: El derecho del trabajo tiene un efecto especial sobre la autonomía de la voluntad de los trabajadores, ya que limita esa autonomía en el sentido que los trabajadores no pueden renunciar a los derechos laborales establecidos en las leyes de la materia y en las demás fuentes del derecho laboral, ya que este acto se tendrá como nulo de pleno derecho.

“Dentro de la doctrina se ha discutido si todos los derechos laborales son irrenunciables o solamente algunos de ellos, sin embargo, las posturas no encuentran unificación ya que, algunas expresan que van a ser irrenunciables los derechos que se encuentren en normas imperativas o de orden público, mientras que los derechos que se encuentren en normas meramente dispositivas van a poder ser renunciables,



así como también la tesis de que ningún derecho laboral puede ser objeto de renuncia”.³¹

Según la cita anterior, los estudiosos del derecho no han llegado a un consenso si la irrenunciabilidad aplica para todos los derechos laborales, sin embargo debe recordarse que una vez que los derechos constituyan las bases de las cuales se deben partir o ya sea que los mismos hayan sido superados, es imposible renunciarlos por disposición de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- e) Principio de sencillez: este principio consiste en que, dentro de la administración pública, el Estado está obligado a que su actuar sea desprovisto de mayores formalismos y fácil de entender para los empleados públicos, pero es claro que esto no significa la inexistencia de requisitos que deben ser cumplidos por los servidores públicos, sino que las acciones, procedimientos o resoluciones que el Estado en su calidad de patrono realiza o emita, deben ser de tal forma que resulten posibles de entender para sus empleados.
- f) Principio de seguridad jurídica administrativa: Según López, dicho principio: “[...] supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades [...] La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre [...]”.³²

³¹ **Ibid.** Pág. 39.

³² Salgado, David y López Miguel. **Derecho administrativo**. Pág. 190.



Es decir que el principio de seguridad jurídica administrativa da la confianza a los habitantes de un determinado estado de que los actos emanados por las autoridades facultadas para emitirlos, van a estar irrestrictamente apegados a derecho y que a los mismos se les darán debido cumplimiento, ya que no basta con que los actos de la administración pública únicamente sean emitidos de acuerdo a la legalidad y juridicidad, sino que también deben de materializarse en el mundo exterior produciendo todos sus efectos jurídicos

De lo contrario no se tendría ningún tipo de certeza ni seguridad en el hecho de solicitar que dichos pronunciamientos por parte de la administración pública sean emitidos, ya que es mediante su debido cumplimiento que el Estado cumple con la garantía de la seguridad en los actos que realiza, brindando la seguridad que todos los habitantes deben tener el Estado en que habitan.

Ahora bien, estando ya establecidos los principios regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, aplicables a las relaciones laborales dentro del sector público, se considera procedente hacer alusión a los principios regulados por la Ley de Servicio Civil, según el Artículo tres de dicha ley, estos principios son perfectamente aplicables a las relaciones entre los servidores públicos y el Estado ya que precisamente ese cuerpo normativo fue creado para regular el servicio civil.

El principio de elegir y ser electo radica en el derecho que tienen todos los guatemaltecos para poder optar a ocupar un cargo público, la única limitante de este principio es que para optar a estos cargos las personas deben de cumplir con los requisitos que las leyes



de la materia establecen además de lo que de conformidad con el Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se regulan, como lo son la capacidad, idoneidad y honradez, parámetros que deben utilizarse de base para establecer si las personas que opten a formar parte del servicio son aptas para ello.

Dicho principio se desarrolla dentro del título V de la Ley de Servicio Civil, el cual regula lo relativo a la selección de personal, y es por ello que los requisitos de capacidad, idoneidad y honradez son únicamente la base, ya que a partir de ellos es que se estructura todo un procedimiento con distintas etapas y requisitos que cumplir para poder optar a un cargo público.

El siguiente principio fundamental es el de no discriminación, el cual según el autor Plá, consistente en: “[...] excluir todas aquellas diferenciaciones que colocan a un trabajador en una situación inferior o más desfavorable ante otros trabajadores, sin una razón válida o legítima”.³³

De lo citado anteriormente se puede deducir que para el otorgamiento de cargos públicos no debe tenerse como impedimento cuestiones basadas en la raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas, ya que estas no son razones válidas o legítimas para decidir si un trabajador es apto o no para ingresar al servicio, es decir que debe prevalecer el principio de no discriminación al momento de la selección de recurso humano del sector público.

³³ Plá Rodríguez, Américo. **Los principios del derecho del trabajo**. Pág. 414.

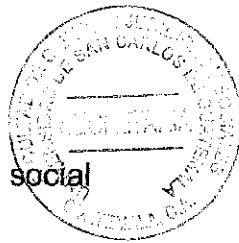


El principio de no discriminación en materia de selección del personal, también se ve reflejado en el Artículo cuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala, por el cual todas las personas son iguales en dignidad y derechos, así como también por el Artículo 65 numeral uno de la Ley de Servicio Civil, en donde expresamente se prohíbe en materia de selección de personal la discriminación por las razones aludidas, ya sea en perjuicio o favor de unos u otros aspirantes a ingresar al servicio civil.

Los siguientes dos principios están íntimamente ligados, ya que el primero va orientado a la eficiencia del servicio que presta la administración pública a la población, y esto se pretende lograr con la garantía de ejercicio y defensa de los derechos de los servidores públicos, porque es a través de ellos que el Estado cumple con brindar dichos servicios, mientras que el segundo va orientado a retribuir un salario igual por igual trabajo realizado, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.

El Artículo uno de la Ley de Salarios de la Administración Pública regula: “Esta ley establece un sistema de remuneración justa y decorosa para los servidores públicos con el fin de propiciar la eficiencia de la administración pública y garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad”.

Del Artículo citado se desprende que una de las formas en que el Estado estimula la eficiencia de sus servidores públicos es mediante una remuneración justa, ya que el derecho del trabajo es eminentemente democrático, el cual busca la armonía social, en

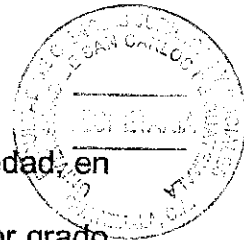


este sentido también se debe decir que el salario cumple con una función social estabilizadora de lo que ocurre en la sociedad.

Ya que dicha función social se da en el sentido que una remuneración justa va a permitir al trabajador, no solo satisfacer necesidades básicas, sino que también dedicar tiempo al desarrollo en todos los ámbitos de su vida (familiar, espiritual, intelectual, cultural, científico, de recreación, etc.), la falta de este principio devendría en un impacto completamente negativo para la sociedad, ya que los seres humanos tienen la obligación social y el derecho no solo a trabajar, sino a la libre determinación y desarrollo integral de su vida.

El Artículo cinco de la Ley de Salarios de la Administración Pública regula: "Para los efectos de la asignación de salarios a las clases de puestos comprendidos en los Servicios Por Oposición y Sin Oposición que regula la Ley de Servicio Civil, la Escala de Salarios debe de ser revisad anualmente por la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, quienes en base al costo de la vida, condiciones pertinentes a la clasificación de puestos y administración de salarios en el Sector Público y a la disponibilidad financiera del Estado, someterá la nueva Escala a consideración del Presidente de la República, para que, en Consejo de Ministros, promulgue el respectivo Acuerdo Gubernativo para el Ejercicio Fiscal que corresponda". [sic]

Es decir que en dicha escala de salarios debe tomarse en consideración las clases de puestos que existen dentro del Estado, esto en virtud del principio de igual salario por



igual trabajo realizado, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, en el sentido que hay clases de puestos que van a requerir de igual, mayor o menor grado de requisitos y capacidades, por lo que todo ello debe ser medido para retribuir en iguales condiciones a todos los servidores públicos.

Se debe mencionar también el principio de estabilidad laboral, este principio se encuentra regulado en el tercer considerando, en el Artículo tres numeral 6) y 61 numeral 1) de la Ley de Servicio Civil. Mediante dicha directriz los servidores públicos que han ingresado al servicio por convocatoria y oposición únicamente van a poder ser despedidos en el caso de incurrir en alguna de las causales que establece la ley como justas para ello, habiéndoseles seguido con anterioridad el respectivo procedimiento disciplinario.

Del principio mencionado en el párrafo anterior también se desprende el de inamovilidad, por el cual se establece que, si el despido del trabajador se realizó por causa injustificada, este podrá gestionar incluso que se le reintegre al servicio, lo cual no quiere decir que se posea un derecho absoluto por parte del trabajador, ya que, si la causa es justa y se siguió el procedimiento disciplinario respectivo, el despido tendrá plenos efectos, haciendo la salvedad de los cargos que aunque hayan ingresado al servicio en convocatoria o por oposición, se encuentren como puestos de representación y de confianza.

El Artículo tres numeral 6) de la Ley de Servicio Civil regula: "Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como



fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales”.

No obstante, lo anterior, por la norma antes citada se ha entendido de forma errónea, que al igual que sucede en el sector privado, la administración pública puede despedir al trabajador sin causa justa teniendo como consecuencia únicamente el pago de la indemnización por tiempo servido, sin embargo, esa interpretación no responde a la naturaleza distinta de las relaciones laborales del sector público con las del sector privado.

La Honorable Corte de Constitucionalidad mediante la sentencia de inconstitucionalidad parcial de fecha 20 de noviembre del año 2007, dictada dentro del expediente 235-2007 en cuanto a este tema se ha pronunciado así: “la inamovilidad implica, en principio, la estabilidad y seguridad que debe tener un funcionario para no ser removido de su cargo; también lo es que, tal remoción debe llevarse a cabo con las formalidades y causas establecidas en la ley”.

Es decir que obligadamente, por imperio de la ley, las entidades nominadoras deben seguir el procedimiento de destitución establecido en la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, siempre y cuando exista una causa justificada para ejecutarlo, por lo que dicha acción de persona, por principio de estabilidad laboral debe seguirse obligadamente, observando las normas establecidas en los Artículos 76 y 79 literal a) numeral 4) de la Ley de Servicio Civil.



Entonces, ¿qué consecuencias jurídicas tendría despedir a un trabajador sin justa causa?, pues bien, la consecuencia jurídica sería que, si el trabajador acciona ante los Juzgados de Trabajo y Previsión Social por esta razón, y su pretensión es declarada con lugar, devendría que por haberse declarado nulo el despido, se tendría que reinstalar al trabajador a su puesto de trabajo.

Según la Honorable Corte de Constitucionalidad en sentencia de apelación de amparo, de fecha cinco de diciembre de 2013, dictada dentro del expediente 1788-2013 ha sentado doctrina legal en este sentido: "se estima necesario considerar que si bien en el caso antecedente del amparo no concurre ninguno de los supuestos que tienen expresamente contemplada la reinstalación como consecuencia jurídica, y que también este Tribunal ha sostenido que la reinstalación procede en los casos taxativamente establecidos en la ley -general o específica-, de igual manera, ha dispuesto que no puede desconocerse la viabilidad de esta consecuencia jurídica (la reinstalación), para el caso en que se declare la nulidad del despido en ausencia de causal justa, por medio del respectivo juicio ordinario laboral". [Sic]

Así, entonces, se evidencia una improcedencia total del despido de un trabajador de su puesto de trabajo cuando no se haya probado la causal justa de despido, lógicamente esta situación únicamente se puede demostrar habiendo seguido el procedimiento disciplinario correspondiente, de conformidad con los principios de estabilidad laboral y de inamovilidad.

CAPÍTULO IV



4. Incumplimiento de las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil

Las impugnaciones (recurso de apelación) de acciones de personal emitidas por las entidades nominadoras de la administración pública, son una figura legal de naturaleza puramente de administración de personal en el ámbito del derecho administrativo público, siendo una competencia específica y fundamental conocerlas por parte de la Junta Nacional de Servicio Civil.

Ahora bien, los veredictos emitidos por la Junta Nacional de Servicio Civil como consecuencia de la finalización del trámite del recurso de apelación, se ha detectado que en varias ocasiones, no son acatados por las entidades nominadoras responsables de darles debido cumplimiento de las resoluciones, lo que desemboca en la tergiversación y disminución de los derechos de los servidores públicos que impugnaron, haciendo nugatoria e inoperante la participación del órgano colegiado superior encargado de conocer dichas impugnaciones.

En ese sentido se hace necesario la proposición de una posible solución a la problemática del incumplimiento de las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil en apelación, y así, de conformidad con el principio de seguridad jurídica administrativa garantizar la ejecución y debido cumplimiento de dichos veredictos, siendo entonces necesario abordar el tema y proponer alguna alternativa para que las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil sean cumplidas de conformidad con la ley.



4.1. Trámite del recurso de apelación

“Los particulares pueden ejercer control sobre los actos de la Administración Pública por medios legales denominados recursos administrativos. En la legislación Guatemalteca, se establece varias clases de recursos, dependiendo de la institución o dependencia y la autoridad de quien provenga el acto se desea impugnar, así tenemos de reposición y revocatoria, apelación reconsideración reclamo, los cuales se encuentran regulados en distintas leyes con procedimientos diferentes”.³⁴

De la cita anterior se puede concluir que el recurso de apelación que se tramita ante la Junta Nacional de Servicio Civil es un medio por el cual los empleados públicos ejercen un control directo sobre las acciones de personal que las autoridades nominadoras de la administración pública del Estado de Guatemala, que en su calidad de patrono ejecutan en contra de los mismos, siempre que los servidores públicos consideren violentado algún derecho que les asiste, para que los mismo sean restaurados.

4.1.1. Materias objeto del recurso de apelación

Tal como sucede en la mayoría de las disciplinas que abarca el derecho que pueden ser sometidas al escrutinio de un proceso, ya sea en el ámbito judicial o como en este caso el administrativo, la legislación guatemalteca ha regulado a través de la Ley de Servicio Civil las materias que pueden ser objeto del procedimiento de apelación que esta regula,

³⁴ Menzel Illescas, Erick Estuardo. **Análisis jurídico de los medios de control de la función administrativa.** Pág. 40.



en ese sentido, según el inciso 6) del Artículo 19 y el Artículo 80, ambos de la Ley de Servicio Civil, las materias que pueden ser discutidas mediante el recurso de apelación son las referentes al reclutamiento, selección, nombramiento, asignación de puestos, reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías, destituciones del personal del sistema de servicio civil.

Por su puesto que existen otros casos fuera de los mencionados en el numeral 6) del Artículo 19 de la Ley de Servicio Civil, tales como el derecho de los servidores públicos de apelar la revisión con la que no estén conformes que tenga que ver con asignaciones o reasignaciones de puestos, así como también en contra de la decisión referente a la rectificación de los resultados de exámenes en los procedimientos de selección de personal por oposición, en ambos casos las decisiones emanan del Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil (Artículos 40 y 47 Ley de Servicio Civil).

Vale la pena hacer la aclaración que, el recurso de revisión y la rectificación que pueden ser solicitadas en los casos concretos mencionados en el párrafo precedente, únicamente aplican, valga la redundancia, para dichos casos concretos, por lo que para las demás materias que son objeto del recurso de apelación que conoce la Junta Nacional de Servicio Civil no es necesario agotar tales procedimientos, sino que directamente se debe interponer el recurso de apelación respectivo.

Ahora bien, resulta entonces imperioso que los servidores públicos conozcan de estos escasos Artículos, ya que es criterio de la Junta Nacional de Servicio Civil que, al no visualizarse alguno de los casos taxativamente regulados por la Ley de Servicio Civil que



son objeto de apelación, los escritos presentados en ese sentido son rechazados *in limine*, circunstancia que guarda coherencia con la naturaleza de ese órgano colegiado, ya que al ser público únicamente puede actuar dentro del marco de lo que la ley le permite respetando el principio de legalidad de la administración pública.

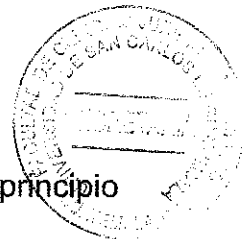
In limine es un vocablo en latín que significa: “En los preliminares del juicio”.³⁵ Dicha acepción es utilizada dentro del ámbito jurídico procesal para referirse a que una petición, o como sucede en este caso, un recurso, es rechazado de forma preliminar, ya que al no versar el mismo acerca de una de las materias reguladas en la ley, ni siquiera se entra a conocer por parte del órgano competente.

Además, vale la pena acotar que algunos de los servidores públicos sometidos al servicio exento, su régimen disciplinario se regula de conformidad con las leyes orgánicas de la materia respectiva, por lo que el desconocimiento de ello puede traer como consecuencia accionar de forma errónea ante la Junta Nacional de Servicio Civil y que se pierdan en el olvido las reclamaciones y los derechos de dichos empleados.

4.1.2. Escrito inicial

Según el Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil, los interesados deben interponer su impugnación (recurso de apelación) por escrito dentro de los tres días siguientes de que hayan sido notificados de la resolución que se pretende recurrir. Ahora, si bien es cierto

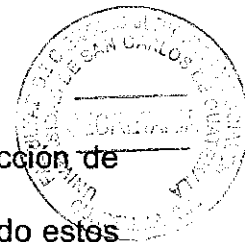
³⁵ Ibáñez, Marcela. **Glosario de algunas frases y vocablos jurídicos en latín**. Pág.8.



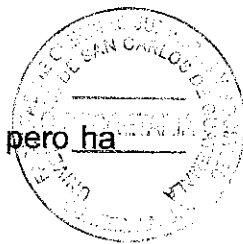
que se ha explicado que dentro del sistema de servicio civil también impera el principio de sencillez en las relaciones laborales, esto no significa que exista un antiformalismo, sino que el formalismo es mínimo, sencillo, es por ello que la interposición del recurso de apelación, aparte de ser por escrito tal y como lo estipula la ley, también en él es preciso que se cumplan con ciertos requisitos mínimos.

Estos requisitos mínimos están orientados a que el recurso de apelación pueda tener un trámite sin complicaciones para el interesado, ya que el cumplimiento de los mismos viabiliza su marcha normal, así, estos requisitos son los siguientes:

- a) El servidor público que interpone el recurso de apelación debe de establecer a quién se dirige tal petición de forma clara y precisa, situación que resulta primordial ya que existen otros órganos administrativos que en sus respectivas materias conocen de otros recursos de apelación dentro de la administración pública, sin embargo para el caso que atañe a esta tesis, la petición de apelación debe ir dirigida al Director (a) de la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- b) Nombres y apellidos completos del solicitante, lugar para recibir notificaciones, mismo que puede ser un lugar físico, sin embargo, según las investigaciones realizadas para el presente trabajo académico, es viable señalar uno o varios números telefónicos para tales efectos, incluso correos electrónicos, estas situaciones vienen a hacer más expedito el trámite de la apelación y puede considerarse como el cumplimiento a la Ley para la Simplificación de Requisitos y Trámites Administrativos Decreto 5-2021 del Congreso de la República de Guatemala.



- c) La autoridad reprochada y la identificación precisa, si fuere posible, de la acción de personal con la cual no se está conforme por parte del servidor público, siendo estos requisitos fundamentales ya que como se ha visto con anterioridad, la Junta Nacional de Servicio Civil es competente para conocer en apelación de ciertas materias, no de todo lo que sucede dentro del servicio, así como también que existen entidades públicas que no están sujetas a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.
- d) Tal como se verá a continuación existe el momento procesal oportuno para que el interesado se manifieste acerca de los motivos de su inconformidad y exprese todos los agravios que según él le causa la acción de personal recurrida, a pesar de ello, el servidor público puede hacerlo en su escrito inicial también, para después ratificarlos o en su caso ampliarlos.
- e) Al ser el trámite del recurso de apelación un proceso en el cual es necesario establecer la forma en que sucedieron las acciones de personal que son recurridas por los servidores públicos, los medios de prueba consisten en un apartado de suma importancia en el memorial de interposición del recurso, para el esclarecimiento y mejor fallo de la Junta Nacional de Servicio Civil, así como las peticiones correspondientes, las cuales deben ser claras y precisas, además de guardar coherencia con la expresión de los agravios.
- f) Al ser este un procedimiento que, de cierta forma exige un tipo de razonamiento técnico legal en la mayoría de los casos, según las investigaciones realizadas, los interesados han optado por el auxilio de Abogados colegiados activos para que los asesoren en la



formulación de su recurso de apelación, no obstante, esto no es obligatorio, pero ha
juicio de quien escribe la presente tesis si es recomendable.

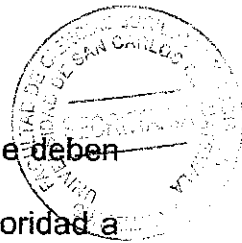
4.1.3. Remisión de las actuaciones

El segundo párrafo del Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil regula que una vez presentado dentro del plazo legal el escrito que contiene el recurso de apelación por parte del interesado ante el Director (a) de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dicho órgano superior tiene la obligación de dar conocimiento de forma inmediata a la Junta Nacional de Servicio Civil.

Como se puede visualizar no se establece un plazo específico para la remisión del expediente del recurso de apelación, no obstante ello y de conformidad con el principio de celeridad que impera en las relaciones laborales del sector público, debe entenderse que la Oficina Nacional de Servicio Civil está obligada a, inclusive, remitir las actuaciones a la Junta Nacional de Servicio Civil el mismo día en que haya sido interpuesto el recurso, esto debido a que se debe evitar un daño grave o irreparable en los derechos de los empleados públicos por el transcurso del tiempo.

4.1.4. Admisibilidad y diligencias previas

El Artículo cuatro de la Ley de lo Contencioso Administrativo regula que dentro de la administración pública existen dos clases de resoluciones administrativas, las providencias que resuelven asuntos de mero trámite y las resoluciones de fondo que



resuelven el asunto principal del proceso, siendo estas últimas resoluciones que deben cumplir con una debida motivación y fundamentación que han llevado a la autoridad a tomar la decisión que emitan, ya sea esta favorable o desfavorable para el interesado.

“La clasificación de resoluciones de “trámite y definitivas”, está suprimida. Actualmente, se cita la resolución “a secas”, vinculándola con el escrito de petición inicial o con el escrito de impugnación. Un vicio muy común es dictar una “resolución previa”, por ejemplo, “previo a resolver que el interesado aporte – documentos, o que se emita dictamen”, lo cual supone la existencia de **la resolución previa**, que no puede existir, lógicamente. Ya es tiempo de no confundir “providencia” con “resolución”. ”.³⁶

Por lo que las providencias son una clase de resolución que los órganos administrativos encargados de la sustanciación de ciertos procedimientos tienen la facultad de emitir con el objeto de viabilizar el trámite de los mismos con respecto a las propias facultades que la ley les otorga en ese ámbito, es decir que sirven para procurar el impulso normal del proceso, por lo que no resuelven el asunto principal.

En ese sentido, es por medio de una providencia que la Junta Nacional de Servicio Civil resuelve acerca de la admisibilidad de un recurso de apelación, con el objeto de dilucidar si el mismo versa sobre alguna de las materias reguladas por la ley para su conocimiento, así como también para ejercer la facultad que regula el quinto Párrafo del Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil, ya que si la Junta Nacional de Servicio Civil lo considera necesario

³⁶ Castillo Gonzáles, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo**. Pág. 183.



puede solicitar que se amplíen las investigaciones, se reciban nuevas pruebas, y se practiquen todas aquellas diligencias que se consideren indispensables para lograr un mejor juicio.

Por lo tanto, la Junta Nacional de Servicio Civil tiene la facultad de emitir las providencias que considere necesarias para recabar y requerir, tanto a la Oficina Nacional de Servicio Civil como a las entidades nominadoras reprochadas, las informaciones que consideren pertinentes para dilucidar el caso sometido a su conocimiento, confrontando la legislación aplicable con los medios de prueba aportados al proceso por el interesado y demás sujetos mencionados.

Resulta acertado entonces que la Junta Nacional de Servicio Civil posea esta facultad ya que las materias que son sometidas a su conocimiento, son fruto de acciones de personal que en algunas ocasiones versan sobre disciplinas que no forman parte de ninguna de las ramas de las ciencias del derecho y por lo tanto para tener un juicio acertado es necesario que se recaben las pruebas y las diligencias necesarias.

4.1.5. Expresión de agravios

Admitido para su trámite el recurso de apelación y en su caso agotado el momento para recabar toda la información y diligencias solicitadas, de conformidad con el Párrafo cuarto del Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil, la Junta tiene la obligación de conceder audiencia por el plazo de cuarenta y ocho horas al interesado para que manifieste los motivos de su inconformidad.



Este es el momento procesal oportuno para que el interesado exprese los agravios que le causan la o las acciones de personal que está recurriendo, ahora, según el maestro Cabanellas, por agravio se entiende: “Hecho o dicho que ofende en la honra o fama. La ofensa o perjuicio que se infiere a una persona en sus intereses o derechos. Mal, daño o perjuicio que el apelante expone ante el juez ad quem, por habérselo irrogado la sentencia inferior. Antiguamente equivalía a apelación”.³⁷

Es decir que un agravio consiste en que las acciones de una persona han tenido una repercusión negativa sobre los intereses y derechos de otra, en este caso el Estado de Guatemala sobre sus empleados públicos y si bien es cierto que esta situación se manifiesta normalmente en el ámbito jurídico procesal jurisdiccional de segunda instancia, en el presente caso se manifiestan como fruto de acciones de personal que deben ser revisadas y sometidas al escrutinio de un proceso con el objeto que se dilucide si efectivamente han causado agravios dichas acciones y se garanticen los derechos de los empleados públicos.

4.1.6. Resolución del recurso de apelación

Una vez agotadas todas las diligencias previas y expresados los agravios por parte del interesado, la Junta Nacional de Servicio Civil debe entrar a resolver el recurso de apelación interpuesto, el segundo Párrafo del Artículo 80 de la Ley de Servicio Civil regula que esto se debe realizar en el plazo de 30 días, dicho plazo empieza a contar desde que

³⁷ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 21.



la Junta Nacional de Servicio Civil recibe las actuaciones, es decir que no se debe interpretar que dicho plazo corre a partir de la interposición del recurso de apelación ante el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

La Junta Nacional de Servicio Civil está obligada a proferir los veredictos a que arribe por la sustanciación del procedimiento de apelación y dichas resoluciones tienen carácter de definitivas e inapelables, no obstante, lo anterior existe la figura del silencio administrativo con efectos negativos para el interesado únicamente en los casos cuando la materia del recurso de apelación sea referente a la destitución, lo que deja la vía expedita para que este último acuda la única instancia ante el órgano jurisdiccional competente, como se explicará más adelante.

En cuanto a esta clase de silencio administrativo se dice que: "Es la regla general, es decir, en todos aquellos eventos surgidos del derecho de petición en interés particular o de la interposición de los recursos, donde la administración deba pronunciarse dentro de determinado tiempo, si no lo llegare a hacer, se presume que está produciendo un acto administrativo que deniega lo solicitado por el interesado".³⁸

De ahí que tenga efectos negativos el hecho de que la Junta Nacional de Servicio Civil no se pronuncie dentro del plazo legal en el caso de que el acto recurrido sea por motivo de destitución, lo que permite al servidor público acudir de forma inmediata ante las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, las cuales conocerán del asunto

³⁸ Fernández Arbeláez, Iván Mauricio. **Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo**. Pág. 377.



en única instancia, por lo que incluso se puede visualizar que a la Junta Nacional de Servicio Civil en esa materia se le ha otorgado cierta jurisdicción la que es propia del organismo judicial, ya que su conocimiento en apelación acerca de destituciones expresa que se pueda acudir a las dos instancias en la vía jurisdiccional.

De esta forma finalizaría el trámite administrativo ante la Junta Nacional de Servicio Civil, teniendo la obligación las entidades nominadoras a cumplir con lo resuelto, sin embargo, según las investigaciones realizadas esto no sucede en algunos casos, por lo que a pesar de que los empleados públicos reciban resoluciones favorables, sus derechos igualmente siguen afectados y por lo tanto también el principio de seguridad jurídica administrativa resulta lesionado.

4.2. Necesidad de ejecutar las resoluciones emitidas en apelación

La Ley de Servicio Civil no establece la posibilidad de que las resoluciones que la Junta emana como resultado del procedimiento del recurso de apelación regulado en dicho cuerpo normativo sean ejecutables, esto trae como consecuencia que, a pesar de que los empleados públicos hayan obtenido una resolución favorable, no existe una forma para obligar a las autoridades nominadoras responsables a que den el estricto y cabal cumplimiento de ellas.

Dicha problemática resulta en grave perjuicio para las finalidades y propósitos del sistema de servicio civil guatemalteco, los derechos de los empleados públicos y al principio de seguridad jurídica administrativa, ya que a falta del procedimiento para ejecutar las

resoluciones se hace nulo el mandato contenido en el Artículo dos de la Ley de Servicio Civil, que se supone la garantía a la justicia y estímulo de los derechos de los empleados públicos.

Ahora bien, el Artículo 81 de la Ley de Servicio Civil establece que las autoridades nominadoras deben ejecutar y acatar de forma inmediata las resoluciones emitidas por la Junta Nacional de Servicio Civil que son fruto del recurso de apelación, y por supuesto en caso de incumplimiento los funcionarios responsables de dichas autoridades están sujetos a las consecuencias que se deriven de sus actos, ya sean estas administrativas, civiles o penales, según corresponda.

Sin embargo, esto no brinda una solución a la problemática, ya que independientemente de las sanciones, sea cual fuere su naturaleza y que se apliquen, las resoluciones seguirán sin cumplirse y los derechos de los empleados públicos continuarán vulnerándose por el suspenso generado en la no ejecución de lo ordenado. Es por estas razones que existe la necesidad de que se implante un medio para la ejecución de las resoluciones emanadas por la Junta en apelación.

4.2.1. Deber del órgano superior ejecutivo del servicio civil

Tal como se ha mencionado en el capítulo segundo del presente trabajo académico, la naturaleza jurídica y funciones de los órganos superiores del servicio civil guatemalteco son muy distintas, según el Artículo 21 de la Ley de Servicio Civil, la Oficina Nacional de Servicio Civil por disposición legal es el órgano ejecutivo de dicho cuerpo normativo,



mientras que la Junta Nacional de Servicio Civil es un órgano cuya principal función es conocer en apelación de ciertas materias dentro del sistema de servicio civil.

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico refiere acerca de la palabra ejecutivo en el ámbito procedimental que: “Dicho de un procedimiento: Que pretende la ejecución de un título, una deuda, una resolución”.³⁹, esto significa que algo o alguien con naturaleza ejecutiva tiene la finalidad de procurar la realización de ciertos mandatos o disposiciones, así como también el cumplimiento de resoluciones.

Así en el presente caso es a la Oficina Nacional de Servicio Civil a la que le compete velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil, englobando esto también las resoluciones emanadas por la Junta en apelación, por lo que teniendo todo esto presente conviene preguntarse, ¿Cuál es la vía idónea para la ejecución de las resoluciones que la Junta Nacional de Servicio Civil emite como resultado de la sustanciación del procedimiento del recurso de apelación?

Lamentablemente se debe decir que en la actualidad no existe ningún tipo de disposición legal, ya sea esta ordinaria o reglamentaria, que establezca lo relativo a la vía correspondiente para ejecutar propiamente las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil, sin embargo, esto no significa un obstáculo insuperable, ya que la propia legislación guatemalteca es la que da el camino a seguir para la resolución de esta problemática.

³⁹ <https://dpej.rae.es/lema/ejecutivo-va> (Consulta: 18 de agosto de 2022).



Contrario a la creencia generalizada de que los problemas jurídicos deben resolverse mediante la creación de nuevas leyes ordinarias o reformas a la misma, resultando esto en un proceso demasiado extenso y largo para tratar de resolver una problemática que necesita una solución rápida y viable, se hace necesario que la Oficina Nacional de Servicio Civil en el ejercicio de las funciones que la Ley de Servicio Civil le otorga tome acción.

En ese sentido, el numeral 6) del Artículo 25 de la Ley de Servicio Civil regula que el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene el deber de investigar, informar y proponer soluciones respecto a la aplicación y efectos de la ley mencionada, al Presidente de la República y a la Junta Nacional de Servicio Civil, tomando en consideración que también el Artículo 27 de dicho cuerpo normativo le otorga la facultad a la Oficina Nacional de Servicio Civil para que elabore los proyectos de reglamentos que sean necesarios para la ejecución de la Ley de Servicio Civil.

De las normas mencionadas resulta más que evidente la obligación de la Oficina Nacional de Servicio Civil para que sea ésta a través de la elaboración del proyecto de un reglamento específico, que regule lo relativo a la forma o el medio para la efectiva ejecución de las resoluciones de la Junta Nacional de Servicio Civil, ya que es específicamente a ese órgano administrativo superior del servicio civil al que se le ha encargado por imperativo legal la proposición de soluciones a los problemas sobre la aplicación de la Ley de Servicio Civil, otorgándole para el efecto la facultad instar la creación de reglamentos que viabilicen la aplicación de la misma.



4.2.2. Normativa para la ejecución de las resoluciones de apelación

El reglamento que se deberá emitir para la solución de la problemática objeto del presente trabajo de investigación tiene estrecha relación con el nexo que existe entre la naturaleza y funciones de los dos órganos superiores en materia del sistema de servicio civil guatemalteco, ya que a pesar de ser totalmente distinta esa naturaleza, eso no significa que dejen de tener una relación necesaria para el bien del sistema de servicio civil.

Dicho nexo radica en el hecho que al ser la Oficina Nacional de Servicio Civil el órgano ejecutivo encargado del estricto cumplimiento de la Ley de Servicio Civil resulta lógico que, si bien es competencia específica de la Junta Nacional de Servicio Civil conocer y resolver del recurso de apelación, sea ante el órgano ejecutivo (ONSEC) que se inicie el procedimiento con la interposición de los recursos siendo a este al que le corresponde el estricto cumplimiento de esas disposiciones principiando, también, con su debido comienzo.

Ahora bien, es claro que el trámite del recurso de apelación es una facultad de la Junta Nacional de Servicio Civil, ya que, según su naturaleza jurídica como órgano superior público de apelación, tiene el mandato fundamental de determinar si las acciones de personal que son impugnadas, han causado agravios a los derechos de los empleados públicos y por consiguiente ordenar la restauración de los mismos.

Sin embargo, la Ley de Servicio Civil no ha otorgado ni ha constituido a la Junta Nacional de Servicio Civil ningún tipo de facultad ejecutora, ya que su función la cumple desde el



momento en que emite los veredictos fruto del procedimiento del recurso de apelación, sino que es a la Oficina Nacional de Servicio Civil, por imperativo legal, a la que le compete velar por que dichas resoluciones sean ejecutadas y cumplidas.

En este punto resulta inevitable pensar que al igual que como sucede en el ámbito de la justicia jurisdiccional, donde las resoluciones emitidas por las respectivas salas de la corte de apelaciones dentro de los procedimientos de apelación, son ejecutadas por los juzgados que emitieron la resolución en primera instancia, en el presente caso, al igual que con dichos órganos jurisdiccionales donde la ley les ha dotado de una función ejecutora, sucede la misma circunstancia con la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Ya que es la misma Ley de Servicio Civil la que dota a la Oficina Nacional de Servicio Civil, por imperativo y en su calidad de órgano superior ejecutivo tiene la facultad y el deber de ejecutar las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil, al igual que como sucede en la justicia jurisdiccional, en donde los juzgados, que no conocieron del recurso de apelación, son los encargados de darle debido cumplimiento a las resoluciones fruto de esos recursos.

Por lo que a la luz de la ley resulta más que claro que es la Oficina Nacional de Servicio Civil la facultada para que, en su calidad de órgano superior ejecutivo y de conformidad con su mandato legal de velar por el cumplimiento de las disposiciones en materia de servicio civil, sean estas por disposiciones legales, reglamentarias o las contenidas en las mismas resoluciones administrativas emitidas por la Junta Nacional de Servicio Civil cuando conoce en materia de apelación de acciones de personal.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Estado de Guatemala como principal garante de los derechos y prerrogativas que asisten a los servidores públicos en el ejercicio de sus labores, tiene la obligación a través del Presidente de la República, la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Junta Nacional de Servicio Civil, lograr que el ámbito en donde sus empleados desarrollan sus actividades se rija por un sistema de administración de personal justo.

Sin embargo se ha concluido que las resoluciones emanadas por la Junta Nacional de Servicio Civil derivado del procedimiento del recurso de apelación regulado en la Ley de Servicio Civil, en muchas ocasiones no se cumplen por las autoridades nominadoras del Estado, desembocando esto en una grave problemática que afecta a gran parte de los servidores públicos en cuanto a sus derechos laborales e inclusive también afecta la propia credibilidad de los actos del Estado con respecto a su pueblo.

Porque en todo Estado constitucional de derecho, los cuales se constituyen a través de un pacto social del pueblo que lo compone, al establecer los límites y deberes al Estado, se hace para que exista desde el propio Estado seguridad y creencia en los ciudadanos, consistente en que los actos de la administración pública han sido emitidos con estricto apego a derecho y con la garantía de su cumplimiento, esto para el beneficio de todos los habitantes en los cuales están incluidos los servidores públicos.

Es por ello que mediante el presente trabajo tesis se ha arribado a la conclusión de que sí es posible implementar una normativa específica, la cual debe ser emanada y aplicada directamente de la Oficina Nacional de Servicio Civil como ente administrativo superior de carácter ejecutivo para dar debido cumplimiento o ejecución a las disposiciones establecidas en la Ley de Servicio Civil, donde están incluidas las resoluciones que emite la Junta Nacional de Servicio Civil en apelación.





BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. (s.l.i.): (s.e.) 2006. <https://unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/sites/unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/files/files/Biblioteca%202022/G%C3%A9nero%2C%20Sociedad%20y%20Justicia/GSJ-11%20Diccionario.pdf>. (Consultado: 27 de agosto de 2022).
- CÁCERES RODRÍGUEZ, Luis Ernesto. **Estado de derecho y derechos humanos**. 2ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2011.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 1ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. Impresora Litográfica y publicitaria Zimeri, 1995.
- CANESSA MONTEJO, Miguel F. **Justicia laboral y derechos humanos en Guatemala**. 1ª ed. San Salvador, El Salvador: Ed. Sandra Dueñas Paschall y William Lázaro Apolaya, 2010. <http://www.justicialaboral.ning.com>. (Consultado 20 de agosto de 2022).
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho procesal administrativo**. 15ª ed. t II. Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2004.
- Delegación de Guatemala. **El macrosistema de servicio civil de Guatemala**. (s.l.i.): Instituto Centroamericano de Administración Pública. 1996. <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/514/902>. (Consultado: 10 marzo de 2022).
- FERNÁNDEZ ARBELÁEZ, Iván Mauricio. **Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo**. 2ª ed. t II. vol. I; Bogotá, Colombia: Ed. Universidad La Gran Colombia, 2015. https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_T1_V1.pdf. (Consultado: 27 de agosto de 2022).
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Recopilación de textos jurídicos y legales, colección "juritex y legitex"**. 1ª ed. Guatemala, Guatemala: (s. e.) 2011.
- <http://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/junta-nacional-de-servicio-civil> (Consulta: 7 de marzo de 2022).



<http://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/quienes-somos/> (Consulta: 10 de marzo de 2022).

<https://dle.rae.es/civil?m=form> (Consulta: 1 de febrero de 2022)

<https://dle.rae.es/servicio?m=form> (Consulta: 1 de febrero de 2022)

<https://dpej.rae.es/lema/ejecutivo-va> (Consulta: 18 de agosto de 2022).

<https://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/antecedentes-historicos> (Consulta: 13 de febrero de 2022).

<https://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/objetivos-institucionales/> (Consulta: 11 de marzo de 2022).

IBAÑEZ, Marcela. **Glosario de algunas frases y vocablos jurídicos en latín.** (s.l.i.): (s.e.) 2014. <http://www.alveroni.com/contenido-extra/manual-del-martillero-publico-ibanez/Anexo-4/Glosario-de-algunas-frases-y-vocablos-juridicos-en-latín.pdf>. (Consultado: 26 de agosto de 2022).

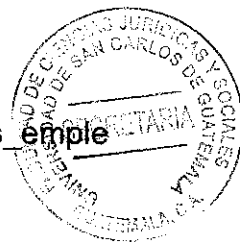
Junta Nacional de Servicio Civil. **Interpretación, fundamentación y pronunciamientos vinculantes en los asuntos planteados para su conocimiento y resolución.** (s.l.i.): (s.e.) 2019.

LONGO, Francisco. **La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad.** Washington, D.C., Estados Unidos de América: (s.e.) 2001. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-reforma-del-servicio-civil-en-las-democracias-avanzadas-M%C3%A9ritos-con-flexibilidad.pdf>. (Consultado: 2 de marzo de 2022).

MENZEL ILLESCAS, Erick Estuardo. **Análisis jurídico de los medios de control de la función administrativa.** Guatemala, Guatemala: tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala. 2006. http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_5734.pdf (Consultado: 8 de diciembre de 2022)

Ministerio de modernización. **Serie de investigaciones empleo público: servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación.** 1ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2018.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_serie_investigaciones_o_publico_2018.pdf. (Consultado: 10 de agosto de 2022).



NEIRA SEPÚLVEDA, Víctor Andrés. **Situación del servicio civil colombiano bajo la perspectiva de tres países (España, Reino Unido, Chile)**. Bogotá, Colombia: (s.e.) 2003.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**. 1ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 2021.

OSZLAK, Oscar. **El servicio civil en américa latina y el caribe: situación y retos futuros**. Washington, D.C., Estados Unidos de América: (s.e.) 2001. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-servicio-civil-enAm%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Situaci%C3%B3n-y-retos-futuros.pdf>. (Consultado: 26 de febrero 2022).

PLÁ RODRÍGUEZ, AMÉRICO. **Los principios del derecho del trabajo**. Depalma, Argentina: (s.e.) 1978.

ROCA, Carolina. **Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Guatemala**. Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2002. [file:///C:/Users/Giovanni/Downloads/Diagn%C3%B3stico_Institucional_del_Sistema_de_Servicio_Civil_de_Guatemala%20\(2\).PDF](file:///C:/Users/Giovanni/Downloads/Diagn%C3%B3stico_Institucional_del_Sistema_de_Servicio_Civil_de_Guatemala%20(2).PDF). (Consultado: 20 de febrero de 2022).

SAGÜÉS, Néstor Pedro. **Manual de derecho constitucional**. 3ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea, 2019.

SALGADO, David y López Miguel. **Derecho Administrativo**. 1ª ed. t I. México, México, D. F.: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. [file:///C:/Users/Giovanni/Downloads/los-principios-del-procedimiento-administrativo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Giovanni/Downloads/los-principios-del-procedimiento-administrativo%20(1).pdf). (Consultado: 25 de agosto de 2022).

SANDOVAL SANABRIA, Efrén Emigdio. **El abandono de los principios fundamentales del derecho del trabajo como el principal problema de la justicia laboral en Guatemala**. *Revista justicia laboral*. Guatemala, Guatemala: Ed. Magna Terra Editores, S.A, 2004.

TISSEMBAUM, Mariano R. **La constitucionalización y codificación del derecho del trabajo – sus fuentes e interpretación.** Buenos Aires, Argentina: La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora. 1964.



VELÁSQUEZ VILLAMAR, Gastón Alexander. **Conceptos jurídicos básicos del derecho administrativo tributario.** Quito, Ecuador: (s.e.) 2008.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4057/1/PI-2008-08-Vel%c3%a1squez-Conceptos%20Jur%c3%addicos.pdf>. (Consultado: 13 de agosto de 2022).



Legislación:

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

Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre la Protección del Salario. Organización Internacional del Trabajo, 1949.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Resolución 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 2003.

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 119-96, del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

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

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto 63-88, del Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Código de Trabajo. Decreto 330, del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas contenidas en el Decreto 1411, 1961.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 101-97, del Congreso de la República de Guatemala, 1998.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 114-97, del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98 del Presidente de la República, 1998.

Reglamento de la Organización y Funcionamiento Interno de la Junta Nacional de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 19-69, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1969.