

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

**GRADO DE EFECTIVIDAD EN LOS COMPROMISOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ  
RESPECTO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL  
TEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL  
FUNCIONARIO PÚBLICO**

**BRENDA SUJEIDY ICUTÉ CALDERÓN**

**GUATEMALA, MAYO DE 2006.**

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

**GRADO DE EFECTIVIDAD EN LOS COMPROMISOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ  
RESPECTO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL  
TEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL  
FUNCIONARIO PÚBLICO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**BRENDA SUJEIDY ICUTÉ CALDERÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, Mayo de 2006.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II : Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez  
VOCAL IV: Br. Jorge Emilio Morales Quezada  
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. José Roberto Mena Izeppi  
Vocal: Lic. Saulo de León Estrada  
Secretario: Lic. Edgar Enrique Lemus Orellana

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez  
Vocal: Licda. Elizabeth García Escobar  
Secretario: Lic. Héctor Orozco y Orozco

**Razón:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

*Lic. Edgar Armindo Castillo Ayala*  
Oficina Jurídica Profesional  
3ra. Avenida 13-62 zona 1. Teléfono 22327936



Guatemala, 21 de febrero de 2006.

Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho

Licenciado Aguilar Elizardi:

En el cumplimiento a la resolución emitida por esa Unidad de asesoría de Tesis de fecha veintiséis de enero del presente año, en la que se me nombró como asesor de tesis de la Bachiller **BRENDA SUJEIDY ICUTÉ CALDERÓN** quien se identifica con número de Carné 199816936 sobre el tema denominado **"GRADO DE EFECTIVIDAD EN LOS COMPROMISOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ RESPECTO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL TEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO"**, por lo que al respecto me permito manifestarle lo siguiente:

El tema objeto de estudio por parte de la Bachiller Brenda Sujeidy Icuté Calderón, se adecuó a las normas reglamentarias exigidas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ya que fueron atendidas las observaciones pertinentes. Es de suma importancia el tema tratado por la Bachiller en materia de Derecho administrativo puesto que como lo manifiesta la Bachiller existe la necesidad de crear un código de ética del funcionario público así como el cumplimiento de los compromisos en los acuerdos de paz respecto a la modernización de la administración pública.

Sobre el contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas así como la redacción me permito **OPINAR FAVORABLEMENTE**, por lo que considero que el trabajo de tesis puede ser sometido a su revisión y posterior aprobación.

Deferentemente,

Lic. Edgar Armindo Castillo Ayala  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 6620

Edgar Armindo Castillo Ayala  
Abogado y Notario



**UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, nueve de marzo de dos mil seis.

Atentamente, pase al **LIC. JUAN ALFREDO LARIOS CALDERÓN**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante **BRENDA SUJEIDY ICUTÉ CALDERÓN**, Intitulado: **“GRADO DE EFECTIVIDAD EN LOS COMPROMISOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ RESPECTO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL TEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

**LIC. MARIO ISMAEL AGUILAR ELIZARDI**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
MIAE/sllh

**Lic. Juan Alfredo Larios Calderón**

Oficina jurídica profesional  
7 av. 7-07 zona 4, Edif. El Patio 2º nivel Of. 208  
Tels. 23342182, 23342178



Guatemala 16 de marzo de 2,006.

Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho

Licenciado Aguilar Elizardi:

En el cumplimiento a la resolución emitida por esa Unidad de asesoría de Tesis de fecha nueve de marzo del presente año, en la que se me nombró como Revisor de tesis de la Bachiller **BRENDA SUJEIDY ICUTÉ CALDERÓN** sobre el tema denominado **“GRADO DE EFECTIVIDAD EN LOS COMPROMISOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ RESPECTO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL TEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO”**, misma que procedí a revisar y de tal resultado me permito manifestarle lo siguiente:

El tema objeto de estudio por parte de la Bachiller Brenda Sujeidy Icuté Calderón, se adecuó a las normas reglamentarias exigidas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ya que fueron atendidas las observaciones pertinentes, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 32 del normativo para elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Sobre el contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas así como la redacción me permito **OPINAR FAVORABLEMENTE**, por lo que considero que puede ser aceptada para el Examen Público de Graduación Profesional de la Autora.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Atentamente,

Lic. Juan Alfredo Larios Calderón  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 3385





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES Guatemala, veintiseis de abril de dos mil seis.-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del (a) estudiante **BRENDA SUJEIDY ICUTÉ CALDERÓN**, titulado **GRADO DE EFECTIVIDAD EN LOS COMPROMISOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ RESPECTO A LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL TEMA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**, Artículos 31 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

~~ELABORADO~~

  




## DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo y guía espiritual, a lo largo de mi vida.
- A MIS PADRES:** Isabel y Victor, a quienes debo todo cuanto soy.  
Gracias por su amor y apoyo incondicional.
- A MIS HERMANAS:** Jessica, por tu apoyo y amor, te quiero. Lubia, por ser un ejemplo de lucha. Te admiro y te quiero.
- A MIS SOBRINOS:** Luisa María, Luis Francisco, María Isabel, Pablo y Emilio. Gracias por ser una razón importante para seguir adelante. Espero que algún día ustedes realicen también el sueño de ser profesionales.
- A MIS CUÑADOS:** Rafael y Luis Enrique, con cariño.
- A MIS AMIGOS:** Kreslie, Alejandra, Paola, Jessika, Ludwin, Carlos, Klellian, Elia, Lena, Alex, Mario, Edna, Martita, Lisbeth. Les deseo muchos éxitos.
- A LA UNIVERSIDAD:** DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
- A LA FACULTAD:** DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES



## INTRODUCCIÓN

Con el objeto de analizar los Acuerdos de Paz y fundamentalmente la normativa que existe en la actualidad respecto al derecho administrativo, y lo que sucede con la necesidad de modernización de la administración pública en el tema de la profesionalización de los servidores públicos, compromisos contraídos por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en el acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

El contenido del presente trabajo se distribuyó en cinco capítulos, desarrollando en el primer capítulo aspectos generales de la administración pública, antecedentes históricos de la administración pública guatemalteca, formas de organización de la administración pública entre otros. El segundo capítulo comprende la situación del funcionario y empleado público según la Ley del Servicio Civil, la relación funcional, derechos y obligaciones de los servidores públicos, en el tercer capítulo se analizó el incumplimiento de los Acuerdos de Paz en cuanto a la profesionalización de los servidores públicos así como el análisis a la legislación existente, en el cuarto capítulo todo lo referente a la ética pública y la importancia de crear una cultura de ética en los servidores públicos y por último en el capítulo quinto las bases del proyecto del Código de Ética de Funcionarios y Empleados Públicos.

A lo largo de la investigación se pudo constatar la deficiencia de algunos órganos administrativos así como la relevancia de la falta de profesionalización de los funcionarios y empleados públicos y por consiguiente la urgencia de que la administración pública sea modernizada, dándonos cuenta así que efectivamente los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz no han tenido mayor repercusión en ese campo. Por lo tanto considero necesario y beneficioso que se cree un código de ética para los funcionarios y empleados públicos, así como también darle mayor difusión a la legislación existente sobre probidad ya que de nada sirve crear nueva legislación si no se le da cumplimiento.

Cabe mencionar que se pudo establecer que los Acuerdos de Paz, se enmarcan dentro de los instrumentos más significativos en materia moral, social y legal y que no representan solo un cese al fuego, por lo que su cumplimiento haría una sociedad como la añorada por todos los guatemaltecos.

## ÍNDICE

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

### CAPÍTULO I

1. Administración pública.....	1
1.1. Breve análisis .....	1
1.2. Rasgos históricos de la administración pública.....	3
1.3. Definición de administración pública .....	6
1.4. Órganos de la administración pública .....	7
1.5. Titulares de los órganos de la administración pública.....	7
1.5.1. Características del administrador público .....	10
1.6. Formas de organización administrativa.....	11
1.7. Clasificación de las formas de organizar a la administración pública.....	12
1.7.1. Concentración o centralización administrativa.....	12
1.7.2. Desconcentración administrativa .....	13
1.7.3. Descentralización administrativa .....	14
1.7.4. Autonomía administrativa .....	16

### CAPÍTULO II

2. La función del servidor público regulada en la Ley del Servicio Civil .....	17
2.1. Antecedentes .....	17
2.2. La relación funcional .....	19
2.3. Definición de relación funcional.....	20
2.4. Naturaleza jurídica de la relación funcional.....	20
2.5. Régimen legal de la relación funcional en Guatemala .....	21
2.5.1. Sistemas de ingreso al servicio civil .....	22
2.5.2. Sistemas de designación de servidores públicos .....	22
2.5.3. Requisitos para ser servidor público.....	23
2.5.4. Clasificación del servicio público .....	24
2.6. Derechos de los servidores públicos.....	29
2.7. Obligaciones de los servidores públicos .....	30
2.8. Prohibiciones para los servidores públicos .....	30
2.9. Responsabilidades políticas de los servidores públicos.....	31
2.10. Responsabilidades jurídicas de los servidores públicos.....	32
2.10.1. Responsabilidad de tipo civil .....	32
2.10.2. Responsabilidad de tipo penal.....	33
2.10.3. Responsabilidad de tipo administrativo .....	34

	<b>Pág.</b>
2.10.4. Prescripción de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos .....	36
2.11. Características principales que distinguen al servicio civil guatemalteco.....	37
2.12. Suspensión de la relación funcional.....	38
2.13. Terminación de la relación funcional.....	39

### **CAPÍTULO III**

3. Cumplimiento o incumplimiento de los Acuerdos de Paz en cuanto a la creación de normas de probidad y responsabilidades y la necesidad de que se cree el Código de Ética para el Funcionario y Empleado Público .....	41
3.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	41
3.2. Ley del Servicio Civil .....	44
3.3. Otras leyes que regulan el servicio civil .....	50
3.4. Acuerdos de Paz.....	53
3.4.1. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática .....	57
3.4.2. Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.....	58
3.4.3. Funciones del Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.....	59
3.5. Modernización del Estado y los Acuerdos de Paz .....	61
3.6. Cumplimiento o incumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz.....	64
3.7. Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos .....	65
3.8. Necesidad de crear el Código de Ética del Funcionario y Empleado Público.....	66

### **CAPÍTULO IV**

4. La ética pública .....	71
4.1. Rasgos históricos de la ética .....	71
4.2. Definición de ética .....	74
4.3. Ética en el servidor público.....	75
4.4. Objetivo de la ética .....	76
4.5. Ética y moral.....	77
4.6. Administración y moral .....	77
4.7. Ética y profesión .....	78
4.8. Cualidades éticas del servidor público.....	79
4.9. Ética para el nuevo milenio.....	81

**CAPÍTULO V**

5.1. Propuesta de creación del Código de Ética para los Funcionarios y Empleados Públicos, bases. ....	83
<b>CONCLUSIONES</b> .....	95
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	97
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	99

# CAPÍTULO I

## 1. Administración pública

### 1.1. Breve análisis

Históricamente la administración pública se ha interesado por el problema de cómo aplicar o cumplir el derecho en forma honrada, económica y eficaz. En los últimos tiempos se ha centrado también en los procesos mediante los cuales participa en la creación e interpretación de la ley en la forma en que las mismas son llevadas de manera correcta y favorable al interés público.

En cuanto al proceso, la administración pública es tan antigua como el gobierno. Tan pronto se produce la evolución y la diferenciación institucional suficiente como para que se pueda hablar de gobierno en una sociedad, nos hallamos en presencia de acciones mediante las que se elabora la ley con expresión normativa de la distribución de bienes llevada a cabo por el gobierno y de acciones mediante las que se intenta aplicar la ley.

“Un modo de definir la función de la administración pública, es enunciar el objetivo que se espera alcanzar con la acción administrativa. Así se afirma que la función administrativa es realizar, ejecutar o instrumentar el programa político o bien coordinar la actividad para alcanzar algún objetivo común o simplemente hacer posible la cooperación para conseguir una meta colectiva”<sup>1</sup>

El primer objetivo de toda administración es la eficiencia, los ciudadanos reclaman no solo una administración legal si no también eficiente, que tenga el mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone para alcanzar sus objetivos. En un país como el nuestro la tarea de la administración pública es

---

<sup>1</sup> Castelazo, José, **Apuntes sobre la teoría de la administración pública**, pág. 22.

determinante pues el desperdicio o desaprovechamiento de los escasos recursos del pueblo no solo por corrupción si no aún por ineficiencia, debe ser equiparado a otros actos que dañan a la colectividad y que son sancionados por las leyes.

“Actualmente la actividad de la administración pública, se encuentra en una fase de desarrollo, y requiere para alcanzar sus objetivos, la eficaz utilización de los recursos para cumplir sus distintas actividades que algunos autores han jerarquizado por sectores de la manera siguiente:”<sup>2</sup>

La actividad encaminada al cumplimiento de los fines del Estado;

La relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía;

La acción del poder público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de derecho interno;

La actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional;

La función relativa a dar orientación filosófica política a la administración;

La gestión económica relativa a promover en todas la esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo su planeación;

Los servicios necesarios para la ejecución de las leyes del Congreso, salvo las relativas a la función jurisdiccional;

La relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos, incluyendo en este aspecto toda la gestión tributaria y financiera;

La disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado;

La actividad de las entidades o corporaciones que cumplen fines de carácter e interés público (sector descentralizado y empresas del Estado);

Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, funciones, hasta la terminación de esa relación); y

---

<sup>2</sup> Castellanos Dávila, Edwin Enrique, **Actualización de la Ley del Servicio Civil**, pág. 2.

La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.

Nos interesa para el desarrollo del presente trabajo la relación del Estado con sus funcionarios y empleados, debido a que el recurso humano de los órganos administrativos es un elemento de suma importancia para el eficaz funcionamiento de la administración pública.

## 1.2. Rasgos históricos de la administración pública

Las tareas que desempeña el administrador han sido tradicionales a través de la historia, las investigaciones modernas sobre el pasado encuentran grandes analogías entre los problemas administrativos de los pueblos antiguos y de los grandes Estados modernos, lo cual comprueba la tesis de que los principios administrativos son universales y, por tanto, aparecen aplicados de una forma u otra en todos los sistemas organizativos concebidos a través del tiempo.

Egipto: El país más antiguo al que se le conoce una administración burocrática estatal, los reglamentos de orden público y colectivo, para el uso de los canales fluviales, es una necesidad debido a factores de carácter técnico y económico. Entre los factores esencialmente técnicos se encuentra el hecho de que los medios modernos de comunicación han sido, en parte, los iniciadores de la *burocratización*. El grado en que los medios de comunicación se han desarrollado es una condición de decisiva importancia para la posibilidad del desarrollo de la administración burocrática, aunque no sea la única.

En Egipto la centralización burocrática fue y sigue siendo una necesidad, pues, con una economía casi de subsistencia, nunca pudo haber alcanzado el grado de desarrollo a que han llegado sin la ruta natural de comercio a través del Nilo. Los Ptolomeos en Egipto (323-30 A.C.) heredaron de los faraones, una organización administrativa y económica altamente elaborada de un país



peculiar, con una base económica única se la compara con otras regiones del mundo civilizado.

China: A pesar de la concepción común de que el confucionismo era sólo un código de moral, el problema gubernamental era central en la filosofía de Confucio y en la cultura de la China antigua. Después de haberse retirado de la vida pública se dedicó a escribir no sólo sobre cuestiones de filosofía moral, sino también sobre la política y gobierno, incluyendo sus observaciones sobre los funcionarios leales y correctos. Como ejemplo cito sus reglas de administración pública:

Los gobernantes y dirigentes de gobierno deberán conocer ampliamente las condiciones del país;

El gobernante deberá captar siempre el justo "medio". Buscar las más amplias diferencias de opinión y haciendo el más cuidadoso estudio de los hechos con espíritu de absoluta imparcialidad y desinterés;

El "espíritu público" es esencial para llevar con propiedad las riendas del gobierno, sin favoritismos;

El gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo;

La conducta apropiada en la administración pública es mantenerse ocupado en ella. Confucio dice que el arte de gobernar es conservar los asuntos del gobierno en la mente sin cansancio ni reposo, y ejercerlo con inquebrantable constancia. Desde los más insignificantes fenómenos del Estado hasta las operaciones de la más alta política fundamental deberían ocupar, permanentemente, la atención de los administradores; y

Debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Los chinos practicaron por muchos siglos antes del advenimiento del arte o ciencia de la administración, un sistema de administración de empresas, un

servicio civil bien desarrollado y un entendimiento claro de muchos de los problemas modernos de administración pública.

Grecia: A excepción de Esparta, que siempre fue una aristocracia, la mayoría de los estados griegos, de los cuales Atenas fue el más destacado, pasaron por cuatro etapas de evolución gubernamental: reinos, aristocracias, tiranías y democracias. El origen del gobierno de las mayorías se encuentra en los griegos. Sin embargo, ni ellos ni los romanos lograron percibir una necesidad que en nuestros días es evidente. En las antiguas democracias el ciudadano sólo podía ejercer sus derechos haciéndose presente en las asambleas. La segunda etapa del constitucionalismo, el gobierno representativo, surgió por primera vez en Inglaterra en el siglo XIII. El principio administrativo amplió el campo del gobierno democrático hasta abarcar toda una nación. La tercera etapa en esta evolución es la del gobierno federal, que aparece por primera vez en la historia al evolucionar la Confederación Suiza, hasta llegar a la Suiza moderna, y tuvo su primera aplicación en gran escala en la organización de los Estados Unidos de América.

Roma: Los romanos administraron reinos más grandes y lo hicieron con más método que los griegos; pero sólo después que Julio César y la república romana de Augusto (sobre el año 25 A.C.) se estableció el servicio civil pagado. Como los griegos, los romanos no estaban muy al tanto de los sistemas administrativos, pero existen suficientes pruebas históricas que demuestran su habilidad para la sistematización administrativa en gran escala.

El verdadero secreto de la grandeza romana residía en su ingenio para la organización. La estructura gubernamental romana no siempre muestra claridad en la aplicación de sus principios básicos tales como el gradual y el funcional que, de acuerdo con las normas modernas, son requisito primordial para que exista una organización eficiente. La grandeza de los romanos, como administradores, se prueba por el hecho de que sus instituciones funcionaban

perfectamente. No solamente conquistaron sino que organizaron un imperio y lo mantuvieron en orden, y de hecho, romanizaron al mundo occidental.

### 1.3. Definición de administración pública

La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como: “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”<sup>3</sup>

Para algunos autores la administración pública es el ejecutivo en acción, los organismos prestando servicios públicos, “para Marienhoff, citado por Prat, la define como la actividad práctica, permanente y concreta del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que lo integran.”<sup>4</sup>

Luther Gulick dice que la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Gulick reconoce que existen problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; sólo porque, por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en conjunto.

---

<sup>3</sup> A. Molitor , **Administración pública**, pág. 18.

<sup>4</sup> Calderón, Hugo, **Derecho administrativo I**, pág. 7.

#### 1.4. Órganos de la administración pública

La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir personas físicas que ejerciten esa competencia. No es posible confundir el órgano con su titular, por que siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y solamente desde ese último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano corresponden. Además el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares de él.

Entre el Estado y sus órganos no puede existir una relación de carácter jurídico, pues sería necesario que los dos elementos tuviesen personalidad jurídica, lo que no ocurre con los órganos puesto que solo constituyen una parte de la personalidad jurídica del Estado.

#### 1.5. Titulares de los órganos de la administración pública

Como se manifiesta anteriormente la administración pública considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste. Conviene precisar el carácter que tienen los titulares de los órganos de la administración pues la terminología legal usa de las expresiones servidores, funcionarios y empleados públicos. Para determinar las diferencias cabe mencionar que la Ley del Servicio Civil en el Artículo cuatro establece: ...se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra

personalmente a cambio de un salario bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia administración pública.

Conforme al Artículo 1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil el funcionario público es la persona individual que ocupa un puesto en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente; y empleado público es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o sus representantes.

Respecto a los funcionarios y empleados públicos, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuales son los caracteres que los separan. Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción podemos señalar las siguientes:

Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados públicos es relativo a la duración del empleo, mientras que los funcionarios tienen un cargo designado por un tiempo determinado los empleados tienen un carácter permanente. Sin embargo este criterio no es aplicable a nuestra realidad pues bien podemos encontrar empleados con contratos por tiempo determinado como es el caso del magisterio nacional.

También se señala el criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son remunerados. Este criterio podría apegarse a nuestra legislación

puesto que establece que los empleados reciben a cambio un salario, mientras que de los funcionarios no hace mención de la retribución.

Se recurre al criterio de distinguir a los funcionarios de los empleados públicos por la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado. Este criterio es atacado ya que la relación de la función pública de los servidores públicos es por su naturaleza de derecho público, por lo tanto no se puede hacer esa distinción.

Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son únicamente ejecutores. Esta distinción se confunde con la de autoridades y de auxiliares, se debe tener claro que mientras que todos los funcionarios son autoridades no todas las autoridades son funcionarios, sin embargo como ya se mencionó antes el Acuerdo Gubernativo 18-98 (Reglamento de la Ley del Servicio Civil) establece que el funcionario público ejerce mando y autoridad mientras que el empleado público presta sus servicios bajo la dirección continuada del representante de la dependencia y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.

Por último se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública. Este criterio es el más aceptado ya que se considera que es el más apegado a las actividades realizadas por los servidores y funcionarios públicos.

### 1.5.1. Características del administrador público

La esencia de la administración es la habilidad del administrador para hacer que las cosas se hagan bien y económicamente, sin tener que hacerlas él mismo. El buen administrador es el que puede planificar proyectos, estructurar una organización para llevarlos a cabo, conservar dicha organización funcionando eficazmente y al mismo tiempo lograr los objetivos de la misma, dentro de los límites planificados del personal, tiempo y materiales. Algunos creen que esta rara habilidad no se adquiere, sino que el administrador nace; otros piensan que el adiestramiento y la experiencia pueden capacitar a ciertas gentes a ser buenos administradores.

Algunos escritores hacen hincapié en que una de las cualidades fundamentales del administrador es el factor "visión del conjunto", en oposición a la especialización, principalmente en esferas del cuerpo directivo. Consideran que los especialistas son deseables y necesarios, pero alguien tiene que coordinar, integrar, sintetizar, etc. Una persona con "visión de conjunto" es la que puede unir una multitud de relaciones complejas, penetrar y entender las relaciones importantes de una variedad de especialistas técnicos, unirlos en un haz de orden y unidad y establecer un plan de acción realizable dentro de las responsabilidades y el medio en que trabaja.

El administrador general, es decir, el que trabaja como tal, independiente de cualquier preparación profesional o funcional, no es ningún fenómeno nuevo; ha existido desde hace mucho tiempo, pero el movimiento de la investigación administrativa ha estado dando administradores generales cada vez más capaces para conducir el trabajo administrativo por causas científicas.

La dificultad principal de los jefes administrativos en el campo de la administración pública, como presidentes, gobernadores, y alcaldes, es que son a la vez líderes políticos y jefes administrativos. Se eligen por corto tiempo, lo que da por resultado que se pierda la continuidad de la política administrativa. Las inclinaciones de estos funcionarios son, en mayor parte, más políticas que administrativas y muy raras veces un jefe ejecutivo siente inclinación por éstas. Se cree que las decisiones que los funcionarios públicos tienen que tomar, son por lo general mucho más difíciles que las decisiones en una empresa privada, debido a la gran importancia de las actividades gubernamentales.

#### 1.6. Formas de organización administrativa

En el ejercicio de la función estatal, el Estado debe coordinar la acción de las distintas instituciones y personas públicas que lo integran, estableciendo un vínculo entre sí a través de una organización que asigne la competencia que corresponde a cada dependencia, que regule las relaciones entre ellos y que a la vez fije la condición jurídica de las personas que lo conforman.

La organización administrativa se define como: “El conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los distintos órganos de una entidad y que regulan asimismo las relaciones entre tales órganos y señalan también la situación jurídica de sus titulares y agentes”.<sup>5</sup>

En la definición citada se hace referencia a la competencia y la jerarquía como elementos importantes que integran una organización administrativa, cuando el empleado y funcionario público ejerce el poder que le faculta la Constitución Política, leyes y reglamentos, estamos frente a lo que conocemos como competencia.

---

<sup>5</sup> Chicas Hernández, Raúl Antonio, **Apuntes de derecho administrativo**, pág. 90.



La jerarquía es la relación de subordinación que existe entre superiores e inferiores que en la práctica se da mediante órdenes, instrucciones y circulares y cuyo fin es que la administración pública funcione de una manera más adecuada.

## 1.7. Clasificación de las formas de organizar a la administración pública

Algunos autores a las formas de organizar a la administración pública les denominan sistemas o técnicas de organización administrativa, formas de organización administrativa o sistemas de organización a la administración pública, pero cualquiera que sea su denominación significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos con la finalidad de lograr una unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir con las obligaciones del Estado señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

### 1.7.1. Concentración o centralización administrativa

Históricamente en nuestro país la administración pública se ha caracterizado por la existencia de una gestión centralizada, donde un poder se sobrepone a otro, absorbe y toma progresivamente atribuciones y facultades tanto políticas como administrativas.

El centralismo estatal ha sido reforzado en la mayoría de los países en desarrollo, debido a la existencia de sistemas políticos autoritarios y excluyentes, caracterizados por las restricciones a la participación de los ciudadanos en la identificación, planificación y control de las decisiones del Estado.

Así también la introducción de la planificación centralizada en la década de los años sesenta y setenta contribuyó a fortalecer las

tendencias centralizadoras en la organización del Estado, al mismo tiempo que se incrementaba el intervencionismo y se establecían controles estatales en la vida económica de los países.

Se define a la centralización de la siguiente manera: “es el conjunto de competencias centralizadas en la organización que ocupa el más alto grado en el orden administrativo y por consecuencia en si concentra la jerarquía, la decisión y el mando”.<sup>6</sup>

Son evidentes los inconvenientes que la centralización como forma de organización administrativa genera en la toma de decisiones, ante las peticiones colectivas que la sociedad realiza, ante las autoridades encargadas de dar respuesta a esas demandas. El abuso de poder, la tardanza en los procesos y la burocratización de las instituciones hacen de ésta una forma ineficaz y poco progresista.

En Guatemala el Organismo Ejecutivo es el órgano principal de la administración pública, el cual constituye la centralización o concentración, pero la centralización no es absoluta sino que existen otros órganos que no son centralizados, como por ejemplo: los municipios, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, etc.

#### 1.7.2. Desconcentración administrativa

La organización administrativa desconcentrada, nace como contraposición a la centralización administrativa, buscando eliminar el excesivo centralismo, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

---

<sup>6</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 226.

“la desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.<sup>7</sup>

Se ha considerado que la desconcentración es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, pues no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva.

Este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran subordinados a los propios ministerios de Estado, en los que se encuentran ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración pública.

Se considera que la desconcentración administrativa puede presentar una alternativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, por la especialidad que presenta en la prestación de los mismos, porque se conserva la unidad del poder público y porque se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer.

### 1.7.3. Descentralización administrativa

Este sistema aparece cuando en la administración pública estatal se decide crear personas jurídicas públicas, encargadas de prestar

---

<sup>7</sup> Calderón, **Ob. Cit**; pág. 116.

servicios públicos específicos o varios servicios en territorios determinados. La primera forma de descentralización puede ubicarse en los municipios, llamados entes autónomos o autárquicos, provocando confusión en la definición e interpretación de estos conceptos.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados, como ejemplo podemos mencionar la Universidad de San Carlos de Guatemala que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

Dentro de las características más relevantes de esta forma de organizar a la administración pública podemos mencionar las siguientes:

Transferencia de poderes de decisión;

La creación de una persona jurídica distinta del Estado;

Su órgano de representación regularmente es colegiado;

Gozan de relativa independencia política;

Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su propio presupuesto; y

Pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la ley orgánica que las creó.

La descentralización significa autarquía (capacidad para autogobernarse) pero no independencia absoluta hacia el Estado. Se le puede criticar por que resulta un crecimiento desmedido de la burocracia y un desorden en la administración pública, sin embargo no se puede negar que descongestiona la administración central así como se modernizan los servicios públicos.

#### 1.7.4. Autonomía administrativa

Este sistema o forma de organizar a la administración pública se caracteriza por que los órganos tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tienen la facultad de darse sus propias instituciones que lo regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, si no solo privativos.

Cabe mencionar que en nuestro país se confunden los términos de descentralización y autonomía puesto que la misma Constitución Política de la República de Guatemala nombra a entidades como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto de Transformación Agraria, entre otros, entes autónomos y como podemos observar estos no son más que entes desconcentrados puesto que no reúnen las características fundamentales para catalogarse como autónomos.

## CAPÍTULO II

### 2. La función del servidor público regulada en la Ley del Servicio Civil

#### 2.1. Antecedentes

La legislación guatemalteca tiende a regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos inicialmente en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, emitida bajo influencias renovadoras de la post-guerra, que establecía que en tanto se emitía un régimen específico, estas relaciones quedarían sometidas a las normas tutelares del Código de Trabajo. Ésta situación fue modificada en el año 1956 al emitirse bajo condiciones políticas de excepción, el Decreto Presidencial 584, “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado”, el cual regulaba las relaciones del Estado con sus trabajadores civiles.

A partir de la vigencia del “Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado” y probablemente por la circunstancia de que el mismo se emitió con carácter provisional, se estimuló la proliferación de proyectos destinados a introducir dentro de la legislación social del país, un régimen definitivo y específico regulador de los derechos y obligaciones del trabajador civil del Estado.

Al emitirse la Constitución de la República de 1965, en el capítulo relacionado con los trabajadores del Estado, reguló que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, con sus trabajadores se regiría por leyes especiales que tendrían por objeto lograr la mayor eficiencia de la función pública y la estabilidad de los trabajadores idóneos.

Por iniciativa del Licenciado Julio César Méndez Montenegro, entonces Presidente de la República, en reunión con el Presidente del Congreso de la República, Licenciado Gregorio Prem Beteta, se acordó integrar una comisión bipartita entre ambos organismos, para la elaboración de la Ley del Servicio Civil, la cual quedó instalada el día primero de agosto de mil novecientos sesenta y siete. El mismo día de su instalación, la comisión bipartita acordó y dejó establecido formalmente en punto de acta, que la elaboración de la Ley del Servicio Civil debería ser considerada como prioridad número uno, dada la urgencia de contar con disposiciones específicas para la regulación de las relaciones del Estado con sus trabajadores.

La comisión bipartita revisó diversos proyectos que fueron formalmente presentados, unos por iniciativa de grupos de servidores civiles y otros por comisiones bajo el patrocinio oficial; consideró que era necesario revisar la legislación de otros países ya que contaban con disposiciones legales sobre administración de personal, asimismo revisó la legislación vigente relacionada con los servidores públicos, a través de una recopilación de leyes publicadas en diciembre de 1967 por la Oficina Técnica de Administración Pública, adscrita a la Presidencia de la República. Al tener los elementos indispensables para la elaboración del anteproyecto de Ley de Servicio Civil designó un comité específico, quien como resultado entregó a la comisión bipartita el 12 de diciembre de mil novecientos sesenta y siete, el anteproyecto que se remitió al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para que fuese estudiado por los asesores gubernamentales del consejo técnico de dicho ministerio, quienes emitieron su dictamen con fecha 3 de febrero de 1968, mismo que fue ampliamente considerado por la comisión bipartita, que presentó el anteproyecto al Congreso de la República, que a su vez aprobó el proyecto de ley el 2 de mayo de 1968 y lo envió al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento y fue sancionado por el Presidente de la República el día 10 de mayo de 1968. La ley del Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la

República fue publicada en el Diario Oficial el 23 de mayo de 1968 y entró en vigencia el 1 de enero de 1969.

De conformidad con el Artículo 27 de la Ley del Servicio Civil, el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil procedió a elaborar el reglamento de la ley el cual fue aprobado por la Junta Nacional del Servicio Civil, con el fin de lograr los propósitos y principios para los cuales se promulgó la ley, precisando los procedimientos para su correcta aplicación, dicho reglamento corresponde al Acuerdo Gubernativo número 18-98 el cual fue sancionado el 15 de enero de 1998, y con el tiempo ha sido objeto de algunas reformas.

## 2.2. La relación funcional

La administración pública debe contar con territorio, finanzas, organización, fines y fundamentos legales pero para ser realmente funcional debe tener el elemento personal idóneo para desarrollar sus actividades.

En toda organización el elemento humano es el único que puede imprimirle dinamismo, técnica y honradez para hacerla eficiente y eficaz, pues solamente los humanos pueden llevar a cabo la planificación, decisión, ejecución, asesoría y control. Un Estado puede contar con una buena legislación, suficientes recursos materiales y excelentes planes, pero si los encargados de ejecutar dichos planes y aprovechar dichos recursos son incapaces y corruptos, se niega a la administración toda posibilidad de eficiencia y eficacia por lo que se fomentan las necesidades sociales y los reclamos de la población; el hecho de aceptar cargos públicos sin tener la preparación necesaria implica corrupción. La relación funcional también denominada servicio civil es un factor importante para el desarrollo de la administración pública.



### 2.3. Definición de relación funcional

Se puede definir a la relación funcional como: “el vínculo jurídico-laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento en que se inicia en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo”.<sup>8</sup>

Para el Licenciado Godinez Bolaños es “el vínculo jurídico que une al Estado con sus trabajadores civiles, desde que toman posesión en el cargo público por elección o nombramiento hasta la entrega del puesto y que obliga al primero a pagar las remuneraciones y prestaciones por el trabajo intelectual o material de los segundos, de conformidad con las normas legales especiales que regulan el régimen del servicio civil”.<sup>9</sup>

### 2.4. Naturaleza jurídica de la relación funcional

Existen varias teorías que intentan explicar la naturaleza jurídica de la relación funcional, el Licenciado Bolaños las define: “*Teoría unilateral* explica que la relación funcional nace de un acto de soberanía del Estado, que fija las condiciones de orden público, para que se desarrollen este tipo de vínculo jurídico; y la *teoría bilateral* afirma que la relación funcional se produce a partir del acto de investidura o de nombramiento, en donde concurren la voluntad del Estado que decide reconocer la elección o emitir el nombramiento y el funcionario que acepta el puesto, generando derechos y obligaciones para ambos, según lo establecido en la ley y el propósito de servicio a la colectividad: las condiciones pueden ser fijadas por la ley pero también pueden ser modificadas a favor del trabajador cuando el Estado acepta la validez y

---

<sup>8</sup> **Ibid**, pág. 116.

<sup>9</sup> Godinez Bolaños, Rafael, **Trabajo sobre la relación funcional**, pág. 2.

aplicación de tratados y convenios internacionales o la suscripción de pactos o convenios colectivos con sus trabajadores.”<sup>10</sup>

La Constitución Política de la Republica de Guatemala acepta la segunda teoría y la Ley Reguladora del Derecho de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, establece el procedimiento para la negociación colectiva en el servicio civil.

## 2.5. Régimen legal de la relación funcional en Guatemala

En nuestro país existen varias normas legales que regulan la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores o funcionarios: a)La Constitución Política de la República de Guatemala, b) Ley de Servicio Civil, c) Ley de Salarios en la Administración Pública, d) Ley de Probidad y de Responsabilidades, e) Ley Orgánica del Presupuesto, f) Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, g) Ley de Clases Pasivas, h)Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, i)Convenios Internacionales ratificados por Guatemala ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.

En el Artículo 107 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece que los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o personal alguna. En su Artículo 108 establece que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Así dentro de la constitución encontramos regulado de manera general lo relativo al Estado y los servidores públicos.

---

<sup>10</sup> **Ibid**, pág. 3.

En la ley del Servicio Civil se establece que la misma tiene carácter de orden público y los derechos que consignan son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos susceptibles de ser mejoradas conforme a las necesidades y posibilidades del Estado. El propósito de la Ley del Servicio Civil, es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores.

#### 2.5.1. Sistemas de ingreso al servicio civil

Hay varias formas de ingresar al servicio civil y estos pueden ser:

- a) Ingreso libre: esto significa que cualquier ciudadano puede ingresar al servicio civil;
- b) Ingreso por selección; sistema por el cual se ingresa al servicio civil a través del examen de oposición; e
- c) Ingreso mixto: todos los ciudadanos tienen el derecho de ingresar al servicio civil, siempre y cuando demuestren sus capacidades para el ejercicio del cargo, mediante el examen. De acuerdo a lo que establece la Constitución Política en su Artículo 113 el sistema que adopta Guatemala es el sistema mixto, ya que los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

#### 2.5.2. Sistemas de designación de servidores públicos

Para la designación de servidores públicos existen varios sistemas:

- a) Ingreso por elección: En este sistema la población o un sector de la misma eligen al funcionario para desempeñar el cargo público por un

período determinado. Muchos son los funcionarios que deben ser elegidos a través de este sistema como por ejemplo: el Presidente y Vicepresidente de la República, Alcaldes, Síndicos, etc.

b) Ingreso por nombramiento: Éste se da cuando el superior jerárquico del órgano administrativo tiene la facultad de nombrar a sus subordinados y en este caso existen varias modalidades: *Nombramiento discrecional* cuando el superior jerárquico puede hacer el nombramiento, observando los requisitos que deben cumplir. Por ejemplo: los Ministros, Gobernadores, etc. *Nombramiento condicionado* consiste en nombrar a una persona entre varios candidatos que reúnen las mismas calidades. Por ejemplo: el nombramiento del Jefe del Ministerio Público, El Fiscal General de la Nación, el Secretario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, etc. *Nombramiento reservado* se toma en cuenta la carrera administrativa así como el mejor puntaje en el examen de oposición. Por ejemplo: secretarios ministeriales, jefes de departamentos, oficiales mayores, etc.

c) Ingreso por contrato: Éste se verifica normalmente para las consultorías, generalmente profesionales y técnicos, por tiempo definido o por trabajos específicos y al finalizar el tiempo o concluido el trabajo para los que fueron contratados el contrato finaliza y se contrata con base en honorarios profesionales. En esta clase de contrato hay que tomar en cuenta la experiencia del contratado en consultoría o por medio de examen de oposición.

### 2.5.3. Requisitos para ser servidor público

Los requisitos que establece la Constitución Política de la República de Guatemala que deben llenar los funcionarios públicos son variados, respecto a los requisitos mínimos que deben llenar las

personas que van a ocupar puestos superiores en la administración pública están: ser guatemalteco de origen, ciudadano en ejercicio, ser mayor de treinta, treinta y cinco o cuarenta años según el caso, entre algunos más. En otros casos las normas ordinarias y leyes orgánicas de las entidades autónomas determinan esos requisitos como lo es el Código Municipal, la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, etc.

Para los funcionarios menores, intermedios y superiores dentro de la carrera administrativa, así como para los asesores profesionales y técnicos, se determinan los requisitos mínimos en el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos para los trabajadores operativos, especializados, técnicos profesionales, oficinistas, secretarios ejecutivos y técnicos artísticos.

Generalmente se establecen los requisitos siguientes: a) ser guatemalteco, b) tener capacidad civil y política, c) capacidad física y aptitud técnica para el puesto, d) ser alfabeto, e) tener honorabilidad y arraigo, f) hacer declaración de bienes y deudas y prestar fianza, quienes manejan fondos o bienes públicos.

#### 2.5.4. Clasificación del servicio público

Los puestos en el servicio del Estado están comprendidos en los siguientes tipos de servicios:

- a) Servicio exento: Este servicio no está sujeto a las disposiciones de la Ley del Servicio civil y comprende los puestos de: funcionarios nombrados por el Presidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Secretarios, Subsecretarios y Consejeros de la Presidencia, Directores Generales y Gobernadores Departamentales,

funcionarios y empleados de la carrera diplomática, Tesorero General de la Nación, Registradores de la Propiedad y personal correspondiente, Inspector General de Trabajo, funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente, Miembros de los cuerpos de seguridad, Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado por contrato especial no más de 10 funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes o personas que desempeñan cargos ad honorem.

- b) Servicio sin oposición: comprende los puestos de Asesores Técnicos, Asesores Jurídicos y Directores de hospitales. Los miembros de este servicio están sujetos a la Ley del Servicio Civil, menos a las disposiciones de nombramiento y despido.
- c) Servicio por oposición: incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición que aparecen en el Sistema de Clasificación de puestos.

Guatemala cuenta con un sistema de clasificación de puestos en donde posee un instrumento conocido como plan de clasificación por medio del cual se determinan los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios. Todas las instituciones reguladas por la Ley del Servicio Civil deben acomodar sus puestos a esta clasificación.

El plan actual se diseñó sobre la base de clase ancha o genérica que se define como el conjunto de puestos que guardan semejanza en cuanto a sus deberes y responsabilidades, aunque en el interior de las instituciones a que pertenecen o los programas en que estén inmersos, sean diferentes en las tareas específicas que tienen asignadas, y cuenta con 12 series, 74 clases de puestos y 433 especialidades.

De acuerdo a este plan, los puestos clasificados para el gobierno, son:

1 Operativa

Trabajador operativo I

Trabajador operativo II

Trabajador operativo III

Trabajador operativo IV

Trabajador operativo jefe I

Trabajador operativo jefe II

2 Serie especializada

Trabajador especializado I

Trabajador especializado II

Trabajador especializado III

Trabajador especializado jefe I

Trabajador especializado jefe II

3 Serie oficina

Oficinista I

Oficinista II

Oficinista III

Oficinista IV

Secretario oficinista

Secretario ejecutivo I

Secretario ejecutivo II

Secretario ejecutivo III

Secretario ejecutivo IV

Secretario ejecutivo V

Secretario ejecutivo ministerial I

Secretario ejecutivo ministerial II

4 Serie técnico artística

Técnico artístico I

Técnico artístico II

Técnico artístico III

Jefe técnico artístico I

Jefe técnico artístico II

5 Serie técnica

Técnico I

Técnico II

Técnico III

Jefe técnico I

Jefe técnico II

6 Serie paramédica

Paramédico I

Paramédico II

Paramédico III

Paramédico IV

Paramédico jefe I

Paramédico jefe II

7 Serie técnico profesional

Técnico profesional I

Técnico profesional II

Técnico profesional III

Jefe técnico profesional I

Jefe técnico profesional II

Jefe técnico profesional III



8 serie asistencia profesional

Asistente profesional I

Asistente profesional II

Asistente profesional III

Asistente profesional IV

Asistente profesional jefe

9 Serie informática

Técnico en informática I

Técnico en informática II

Técnico profesional en informática I

Técnico profesional en informática II

Técnico profesional en informática III

Técnico profesional en informática IV

Jefe técnico profesional en informática

10 Serie profesional

Profesional I

Profesional II

Profesional III

Profesional jefe I

Profesional jefe II

Profesional jefe III

11 Serie asesoría profesional especializada

Asesor profesional especializado I

Asesor profesional especializado II

Asesor profesional especializado III

Asesor profesional especializado IV

12 Serie ejecutiva  
Subdirector técnico I  
Subdirector técnico II  
Subdirector técnico III  
Director técnico I  
Director técnico II  
Director técnico III

## 2.6. Derechos de los servidores públicos

En relación a los derechos de los servidores se pueden establecer de una manera muy general ya que cada institución en especial en materia laboral puede determinar otros derechos, sin embargo podemos mencionar los siguientes:

- a) Estabilidad laboral y hacer carrera administrativa, lo cual significa que el funcionario tiene derechos a ser ascendido de acuerdo a su capacidad y experiencia;
- b) El derecho a la defensa ante medidas disciplinarias impuestas por el superior jerárquico;
- c) El derecho a participar en oposiciones para los ascensos de puestos dentro del órgano administrativo;
- d) Descansos semanales, asuetos, vacaciones anuales, establecidos en la ley;
- e) Permisos especiales de estudio, periodo pre y post parto;
- f) Percibir sueldos, aumentos y bonificaciones cuando sean legalmente decretados;
- g) Ventajas económicas;
- h) Seguridad social, régimen de retiro o jubilación, invalidez y sobrevivencia;
- i) Recreación;
- j) Sindicalización, agrupación o asociación gremial; y
- k) Huelga legalmente autorizada y planteamiento de negociación colectiva;

## 2.7. Obligaciones de los servidores públicos

Al igual que los derechos, los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos pueden ser variadas según el órgano administrativo para el que presten sus servicios así serán las disposiciones especiales que los norme, sin embargo de forma general se pueden mencionar los siguientes:

- a) Ejecutar las funciones que les han sido atribuidas según el puesto para el que fueron electos o nombrados;
- b) Respeto y obediencia al superior jerárquico y a la ley;
- c) Ejercitar personalmente la competencia pues ésta es improrrogable, salvo el caso de la avocación y delegación;
- d) El cumplimiento fiel y dedicado dentro del procedimiento administrativo, para lograr una administración más eficiente;
- e) Fidelidad al Estado de Guatemala;
- f) Imparcialidad en las decisiones que tome;
- g) En algunos casos es indispensable que el funcionario resida en el lugar en el que presta sus servicios;
- h) Contribución a la seguridad pública; y
- i) Oposición a las órdenes ilegales, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala ningún funcionario público está obligado al cumplimiento de órdenes manifiestamente ilegales.

## 2.8. Prohibiciones para los servidores públicos

La ley del Servicio Civil determina las prohibiciones generales de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, entre las que se pueden citar:

Solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de los particulares, así como de sus superiores, con el objeto de ejecutar, o abstenerse

de ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto relacionado con sus funciones;

Ejecutar cualesquiera actos descritos en el párrafo anterior con el fin de obtener alguna ventaja personal;

Solicitar o recoger, directa e indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos;

Ejercer actividades o hacer propaganda de carácter política en lugares y horas de trabajo;

Tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos, al atender sus gestiones.

Coartar la libertad de sufragio; y

Desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en centros docentes o asistenciales.

## 2.9. Responsabilidades políticas de los servidores públicos

Las responsabilidades políticas surgen de las decisiones que toman los funcionarios públicos superiores, encargados de gobernar cuando van en contra de los principios constitucionales y los intereses generales. Este tipo de responsabilidad se produce por las actividades de los funcionarios superiores como el Presidente, Vicepresidente y Ministros de Estado. La responsabilidad política se deduce mediante el llamado Juicio Político o Interpelación en el Congreso de la República según lo dispuesto en los Artículos 166, 167, 168 y 199 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el caso de los Alcaldes Municipales deben ser interpelados por el Consejo Municipal, según lo establece el Código Municipal. Además todos los funcionarios públicos tienen obligación de presentarse al Congreso de la República cuando sean citados por los diputados según el Artículo 168 de la Constitución política.

En el caso de los funcionarios de confianza como los Ministros, Viceministros, Gobernadores departamentales, Directores Generales o Regionales, Secretarios de la presidencia, etc. si se apartan de la política general

del Estado, el Presidente los puede destituir como una forma de deducirles responsabilidad política por deslealtad.

La población puede oponerse a las decisiones políticas por medio de la consulta popular, o mediante los grupos de presión, así como también es posible que la población ataque las medidas políticas mediante acciones de amparo y de inconstitucionalidad en contra de dichas disposiciones.

## 2.10. Responsabilidades jurídicas de los servidores públicos

La responsabilidad jurídica se origina del incumplimiento de las normas legales o infringir las mismas, a los funcionarios infractores de la ley se les puede deducir varias clases de responsabilidades jurídicas dentro de las cuales encontramos las siguientes: responsabilidad civil, penal y responsabilidad de tipo administrativo, ya que así lo establece la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto número 89-2002 del Congreso de la República en su Artículo 7.

### 2.10.1. Responsabilidad de tipo civil

Esta clase de responsabilidad se da cuando los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, causan daños y perjuicios a los administrados o al propio Estado. Existe dentro de Código Procesal Civil y Mercantil, lo que se denomina Juicio Sumario de Responsabilidades, el cual es el medio para deducir las responsabilidades en que haya incurrido el funcionario público ante los jueces de primera instancia civil. La responsabilidad civil es asumida solidariamente por el Estado, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 155 el cual señala: “Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio

de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirvan será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren”.

La ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 29-2002 del Congreso de la República establece respecto a la responsabilidad civil lo siguiente: Genera responsabilidad civil la acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder, se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta.

#### 2.10.2. Responsabilidad de tipo penal

El Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala norma delitos o faltas en que los funcionarios públicos pueden incurrir en ejercicio de sus funciones públicas, que deben ser sancionados por los órganos jurisdiccionales. Existen algunos funcionarios superiores que gozan de la garantía otorgada por la Constitución Política llamada *antejuicio* regulada también por la Ley en materia de Antejucio Decreto número 85-2002 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 y Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto número 63-94 ambas del Congreso de la República de Guatemala.

Entre muchos delitos que pueden cometer los funcionarios públicos se pueden mencionar: cohecho, malversación, infidelidad, falsedad, falsificación, desacato, abandono, anticipación y extralimitación de

funciones, lesiones, capturas ilegales, abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, desobediencia, denegación de auxilio, peculado, fraude, etc.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 29-2002 del Congreso de la República en el Artículo 10 establece respecto a la responsabilidad penal que generan responsabilidad penal la decisión, resolución, acción u omisión realizada por los funcionarios y empleados públicos, que de conformidad con la ley penal vigente, constituyan delitos o faltas.

### 2.10.3. Responsabilidad de tipo administrativo

La responsabilidad administrativa del servidor público se origina del incumplimiento de las normas que rigen las funciones del cargo público que se ejerce. El incumplimiento puede ser por diversas causas entre ellas negligencia, ausencia, retrasos, faltas a la moral, falta de higiene, incompetencia técnica, realizar actividades prohibidas, no tramitar los expedientes dentro de los plazos legales, impericia, dedicar el tiempo laboral a actividades políticas, etc. En estos casos el funcionario público superior, en cumplimiento de su potestad de control y sanción debe aplicar medidas correctivas al funcionario o empleado público infractor, previo derecho de defensa, tales como amonestación verbal que se aplica por faltas leves, amonestación escrita se impondrá cuando el servidor público haya merecido durante un mismo mes calendario dos o mas amonestaciones verbales, suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta en un máximo de treinta días en año calendario cuando la falta cometida sea de cierta gravedad, así lo establece el Artículo 74 de la Ley del Servicio Civil. Cuando la conducta anómala es reiterada o muy grave, se puede imponer la medida expulsiva, de despido por causa justificada, previa audiencia para que el funcionario público se defienda.

También hay responsabilidad administrativa, cuando los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones emiten resoluciones o realizan actuaciones que afectan los derechos e intereses legítimos de las personas. Los afectados tienen derecho de pedir por medio de los recursos administrativos, la intervención de los funcionarios superiores o de no haber superior, que el mismo funcionario revise sus actuaciones para apegarlas a la ley. Este sistema se llama *control a petición del interesado legitimado* y se ejercita por medio de la interposición de recursos administrativos también llamados medios legales de defensa o impugnaciones administrativas. En la legislación guatemalteca, hay diversas denominaciones para los recursos administrativos, no obstante que la Ley de lo Contencioso Administrativo trata de unificar los recursos administrativos de revocatoria y reposición, todavía existen los recursos de apelación, revisión y reclamo ante algunas entidades autónomas como los son la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Municipalidades, etc.

Al ser resueltos los recursos administrativos, sin satisfacer el interés del impugnante, el perjudicado puede acudir a la vía judicial que le conceda la ley, como el contencioso administrativo, contencioso tributario o juicio ordinario laboral, para demandar al órgano o entidad de la administración pública que afecta sus intereses legítimos, con intervención obligada de la Procuraduría General de la Nación como representante legal del Estado de Guatemala y de la Contraloría de Cuentas cuando se trata de manejo de fondos públicos.

Los particulares también pueden utilizar las acciones de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad para que los funcionarios se sometan a las normas legales vigentes. En otros casos, la acción puede entablarse ante las Salas de Trabajo y Previsión Social como es el caso del reclamo de prestaciones al Instituto Guatemalteco de



Seguridad Social o los trabajadores del Estado para oponerse al despido y pedir la reinstalación o el pago de sus prestaciones laborales.

La ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 29-2002 del Congreso de la República establece respecto a la responsabilidad administrativa en su Artículo 8 lo siguiente: la responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo cuando se incurriere en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados o prestan sus servicios, además, cuando no se cumplan con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendados y ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, o bien, se incurra en falta o delito.

#### 2.10.4. Prescripción de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos

La responsabilidad penal y la responsabilidad civil de los servidores públicos prescriben de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 155 el cual establece: La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años. La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

En el caso de la prescripción de la pena nos remite al doble del tiempo señalado por la ley por lo que debemos establecer a través del

código Penal, siendo esta la legislación que lo dispone en su Artículo 110, el cual regula que las penas impuestas por sentencia firme prescriben por el transcurso de un tiempo doble de la pena fijada.

## 2.11. Características principales que distinguen al servicio civil guatemalteco

Dentro de las características más sobresalientes podemos mencionar:

El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales y a las del interés público.

La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas y existencia de contradicciones y lagunas legales.

La distancia salarial entre niveles es muy limitada. Esto hace poco atractiva la movilidad vertical.

El sistema de compensaciones y su administración impide una gestión basada en productividad e incentivos. Se paga igual a quien cumple con eficiencia y eficacia sus atribuciones, que a quien no lo hace.

El sistema de gestión de recursos humanos amparado por la Ley de Servicio Civil es altamente centralizado, jugando un rol protagónico en decisiones y ejecución de procesos la Oficina Nacional del Servicio Civil - ONSEC- y el Ministerio de Finanzas Públicas. Ubicando a los Ministerios sustantivos, Secretarías y Dependencias en una posición de tramitadores ante la ONSEC y a sus autoridades. Esta centralización es factor determinante en la ineficiencia e ineficacia en el cumplimiento de funciones.

Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal que actualmente se ejecutan en el servicio civil guatemalteco, impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema.

No existen en forma sistémica políticas integrales de adiestramiento, capacitación y desarrollo de personal. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.

La ausencia de sistemas de planeación estratégica a nivel institucional así como de buenas descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados y la carencia de estándares de desempeño hacen muy difícil la evaluación del rendimiento y desempeño del persona que en la práctica no existe como sistema.

No existen normas para rutas de desarrollo y movilidad laboral en el sistema. En los casos de regímenes paralelos al de servicio civil como los de maestros y personal militar existen pasos definidos dentro de la estructura de puestos que pueden ser seguidos por el personal, siendo uno de los principales criterios la antigüedad y secundariamente el mérito.

## 2.12. Suspensión de la relación funcional

La relación funcional se puede suspender temporalmente o se interrumpe cuando el funcionario público se separa del órgano administrativo transitoriamente, al gozar de permisos con o sin goce de sueldo por suspensión médica, por vacaciones, otorgamiento de becas, etc. En este caso la relación funcional no se termina, solo se suspende mientras el funcionario público se encuentra ausente, del órgano administrativo, por alguna de las razones apuntadas, en todo caso la competencia administrativa queda dentro del órgano

y otro funcionario debe ejercerla temporalmente, mientras reasume sus funciones el titular.

### 2.13. Terminación de la relación funcional

La relación funcional termina en el momento en que el funcionario público entrega el cargo y los puestos que tuvo bajo su custodia; en el caso que maneje fondos públicos y exista déficit al hacer entrega de estos debe reintegrar los faltantes o de lo contrario se le inicia juicio de cuentas regulado por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas Decreto número 1126 del Congreso de la República de Guatemala. Debiendo el órgano administrativo para el cual prestaba sus servicios entregar un finiquito cuando la entrega es normal y total.

Pueden ser varias las causas que ponen fin a la relación funcional dentro de las cuales podemos mencionar: renuncia, jubilación, incapacidad física o mental permanente, supresión de la plaza, despido, fallecimiento del funcionario, vencimiento del contrato, condena en sentencia ejecutoriada, etc. En los casos de supresión de la plaza o despido injustificado, el trabajador goza del derecho a ser indemnizado hasta por el equivalente a diez meses de sueldo como lo establece el Artículo 110 de la Constitución Política. El retiro, incapacidad o fallecimiento del funcionario público producen el derecho de gozar de pensiones por jubilación, incapacidad o invalidez o sobre vivencia en este caso para el cónyuge supérstite, los hijos menores de edad o incapaces o los padres que dependían del trabajador y que no tenga medios propios de subsistencia.



## CAPÍTULO III

3. Cumplimiento o incumplimiento de los Acuerdos de Paz en cuanto a la creación de normas de probidad y responsabilidades y la necesidad de que se cree el Código de Ética para el Funcionario y Empleado Público.

### 3.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Guatemala ha experimentado a lo largo de su historia el predominio de gobiernos dictatoriales y el presente análisis, puede ser de mayor utilidad para el estudio si se parte de la época que marca la historia, el período de transición a la democracia, es decir, lo ocurrido el 23 de marzo de 1982 al 14 de enero de 1986, cuando el Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo tomó posesión Presidente Constitucional de Guatemala.

Durante su período presidencial, se establecieron las bases de la apertura de la democracia, se redactó una nueva Constitución y una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos y se inició el proceso de reorganización de los grupos sociales que habían sido afectados por la represión de los gobiernos dictatoriales. Así también se emitió una Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, cuya institución convocó a la elección el 1 de julio de 1984, a la Asamblea Nacional Constituyente que redactaría una nueva Constitución Política de la República de Guatemala, en las elecciones de 1984 fueron electos 88 diputados constituyentes.

La Constitución aprobada en 1985, tiene una estructura distinta a las de sus predecesoras de 1956 y 1966, refleja la importancia de la persona humana y los derechos de los individuos dentro de la nueva concepción de la organización del Estado y del sistema normativo y político del país e introduce importantes cambios en todos los ámbitos que trata.

Establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización de bien común. Establece como deber del Estado garantizarles a los habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

En el campo de las garantías constitucionales y los derechos humanos, el cambio más importante es la inclusión y centralidad de la filosofía de protección y respeto a los derechos humanos y demás garantías que el mismo cuerpo promueve. Por primera vez en Latinoamérica se promueve la figura del Procurador de los Derechos Humanos, con la atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos, concebido como un comisionado del Congreso de la República, tiene también entre otras atribuciones agilizar la función administrativa del gobierno relativa a los derechos humanos, investigar y denunciar aquellos actos o procedimientos administrativos que lesionen los intereses de las personas. Reconoce también la preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos.

Las garantías de los ciudadanos y las obligaciones del Estado en materia de seguridad, derechos de los detenidos, procesos de investigación, privacidad y las libertades son extensa y detalladamente tratadas. Se da énfasis a los derechos y libertades políticas. Con esta Constitución se reconoce a Guatemala por primera vez como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe y se reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

La creación del Tribunal Supremo Electoral y la promulgación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que desarrolla las normas de la Constitución que reconocen el derecho de libre organización política y no se establecen limitaciones para la existencia de organizaciones por razones de su ideología, como lo prohibían Constituciones anteriores.

Esta Constitución incorpora en detalle derechos laborales y sindicales, entre otros derechos, reconoce a los trabajadores del Estado el derecho de sindicalización y a la huelga, tal derecho en Constituciones previas estaba prohibido.

Se elevan a nivel constitucional detalles relacionados con el ejercicio del derecho de emisión del pensamiento e información pública, con el acceso y publicidad de los registros e información del Estado.

En materia económica se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana, y se reconoce la libertad de industria, comercio y trabajo. Se establece la justicia social como principio del régimen económico y social, y como obligación del Estado orientar la economía para lograr utilizar los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada.

En materia tributaria se prohibieron los impuestos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. El sistema se basará en el principio de capacidad de pago. En materia de organización del Estado, la Constitución Política crea la Corte de Constitucionalidad, órgano que ha sido responsable de la institucionalidad del país. También se da una nueva estructura al Tribunal Supremo Electoral. Se especifican elementos de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo normando los aspectos de interpelación, creación de instituciones del Ejecutivo como Secretarías y Ministerios y entes descentralizados, creación de impuestos y arbitrios municipales y deuda pública. Se detalla extensamente lo relacionado con la formación y sanción de la Ley.

Esta Constitución asigna funciones importantes al Vicepresidente de la República, quien no tenía atribuciones específicas en anteriores constituciones,



entre ellas, la de coadyuvar en la dirección de la política general del gobierno, participar en la política exterior y especialmente la de coordinar la labor de los ministros de Estado.

En materia de Organismo Judicial esta Constitución trata de fortalecer su independencia, estableciendo un nuevo proceso para el nombramiento de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, estableciendo el derecho de antejuicio para los Magistrados y la independencia de los jueces.

En materia de descentralización, la Constitución establece que la administración pública será descentralizada, crea el sistema de Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional y departamental con participación de entidades públicas y privadas. Se fortaleció la autonomía municipal y se les asignaron recursos (8%) del presupuesto. Se prohibieron asignaciones adicionales a municipalidades.

### 3.2. Ley del Servicio Civil

La primera referencia del Sistema de Servicio Civil Guatemalteco se encuentra en la Constitución Política de la República de 1945, en donde se consigna que su objetivo es el de regular la relación del Estado y sus empleados. Sin embargo, hasta 1956 se aprueba el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado-Decreto Presidencial No. 584 del 29 de febrero de 1956, el cual contenía una serie de normas para regular el sistema técnico administrativo del sector público. El 1 de mayo de 1957, se establece el Departamento Nacional de Personal, del cual dependían 26 oficinas de personal de distintos Ministerios de Estado y en 1958 este Departamento fue sustituido por el Departamento de Servicio Civil, creado para elaborar los estudios necesarios para la adopción de un plan de clasificación de puestos.

En 1965, se consigna en la Constitución de la República, el mandato de que en un plazo de dos años, a partir de su vigencia, debía emitirse la Ley de Servicio Civil con el propósito de garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador. La Ley fue emitida el 2 de mayo de 1968 (Decreto No. 1748 del Congreso de la República, la que entró en vigencia el 1 de enero de 1969).

La Ley de Servicio Civil contempla los fundamentos y principios filosóficos del sistema, las normas básicas y estructura técnico-administrativa para su operación, designando a la Oficina Nacional de Servicio Civil -ONSEC- como ente responsable de velar por su adecuada aplicación.

La actual Constitución Política de República (en vigor desde el 14 de enero de 1986) respetó e incluso amplió los derechos de los trabajadores, al incluir en su texto lo referente a los trabajadores del Estado, ratificando que la Ley de Servicio Civil es la que rige las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, excepto en los casos de aquellas instituciones que posean su propio régimen de personal.

Puede decirse que, no obstante existe una Ley de Servicio Civil, hay una dispersión de leyes que incluso rebasan el contenido de la misma ley.

No se cuenta con un análisis que muestre cuales son las necesidades de recursos humanos que el sector público guatemalteco muestra. Tampoco es posible identificar acciones que podrían corregir actuales fallos en el Servicio Civil Guatemalteco. En cuanto al tamaño del Sector Público, éste se ha venido conformando de una forma empírica y con base en las decisiones políticas que han determinado su crecimiento. Asimismo, el número de servidores públicos se desconoce, por la falta de instrumentos que permitan reunir la información pertinente. El dato más cercano a la realidad, lo constituye la nómina de empleados que se lleva en la Dirección de Contabilidad del Estado y en las

oficinas de personal de las entidades descentralizadas, sin embargo ésta no está actualizada, toda vez que las alzas y bajas de empleados y de puestos creados y suprimidos se contabilizan con cierto rezago.

Las condiciones de la selección de personal están previstas en la Ley de Servicio Civil, en el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, siendo la Oficina Nacional del Servicio Civil la encargada de crear un procedimiento de exámenes, el establecimiento de registros o “el banco de elegibles” para optar a puestos. El candidato se presenta a la dependencia que necesita sus servicios, la dependencia inmediata superior evalúa el requerimiento y lo traslada a la oficina de personal interna, la oficina de personal evalúa expediente y traslada a la autoridad nominadora, verifica si el puesto está vacante y si el candidato llena los requisitos, la autoridad nominadora lo envía a ONSEC, incluyendo varios candidatos para seleccionar, procede a hacer los exámenes, emite certificación declarando la elegibilidad de los candidatos y por último ONSEC remite expediente a oficina de personal con los resultados de la evaluación y solamente entre estos candidatos puede la entidad nominadora hacer el nombramiento.

La evaluación de los candidatos es deficiente, porque no se evalúa la capacidad profesional del candidato antes de llegar a ONSEC ya que la evaluación de ONSEC es de carácter general; ONSEC solamente cuenta con pruebas –escritas y prácticas- para la serie oficina y para las series técnica, técnica profesional y de asistencia profesional solamente se cuenta con una prueba de habilidad general; otro inconveniente es que el sistema de evaluación está centralizado. No obstante, en los últimos años algunas entidades han acudido a empresas especializadas en la selección de personal.

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

facultada para nombrar y por tanto a despedir. La ley establece el procedimiento general de despido y determina los pasos a seguir por el empleado para impugnar la resolución que se emite, ante la Junta Nacional de Servicio Civil, prestándola a través del Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Los fallos de la Junta Nacional son apelables y el servidor puede acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, aplicando no sólo las disposiciones de la Ley, sino también las normas del procedimiento ordinario de trabajo.

Un problema frecuente en el área de despidos, es la figura del emplazamiento ante los Tribunales de Trabajo, la que generalmente es planteada por los sindicatos con el fin de garantizar, no sólo la estabilidad laboral, sino la inamovilidad, ante el cual el procedimiento se extiende. Como resultado, la movilidad en los puestos en las entidades u oficinas, sin el consentimiento del individuo, casi no existe lo que resulta en que muchas de las acciones disciplinarias no tienen efecto.

Aunque existe una descripción de las plazas, frecuentemente existe poca relación entre las tareas efectuadas y la descripción formal. La responsabilidad de asegurar que los empleados públicos rindan la medida completa del servicio descansa en los Administradores, desde los Supervisores de primera línea hasta la jerarquía administrativa superior. Cuando éstos no se preocupan por la producción de sus subalternos, no existe razón para esperar que los Supervisores de primera línea lo hagan.

La Ley del Servicio Civil establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por su Supervisor por lo menos una vez al año. Seguidamente, se supone que las evaluaciones deberían formar parte del expediente personal de los empleados y que serán la base para establecer la elegibilidad de individuos para los ascensos, aumentos de salario y capacitación. Desde cualquier punto de vista esta estipulación no es operante.

A pesar de que la ley permite y de hecho requiere, una evaluación del empleado, no se practica sistemáticamente en todo el sector público. Existe un procedimiento de evaluación indicado por la ley, sin embargo, no se presenta un proceso o método de evaluación y no se presentan criterios ni formularios estandarizados. En teoría, ONSEC tiene la responsabilidad de verificar las evaluaciones de los empleados del sector público, que en la práctica, no lleva a cabo. La idea de evaluaciones es resistida por los empleados y los supervisores. En muchas dependencias, los supervisores no tienen la capacidad para llevar a cabo evaluaciones objetivas. Por lo general tienen relaciones personales estrechas con sus subalternos, de tal forma que el ejercicio de evaluaciones puede influenciar estas relaciones en los casos en que las evaluaciones no son favorables para los individuos del grupo. Es mucho más probable que los supervisores se identifiquen con los intereses de los empleados más que con los de la institución y aún menos con los intereses del público.

No existe una forma sistemática de compensar una labor superior. La estructura salarial del sector público se caracteriza por un sólo salario para cada grado o clasificación laboral, al cual en ciertas ocasiones ONSEC puede agregar un bono monetario y un complemento personal. La Ley del Servicio Civil contempló la creación de una estructura salarial con la característica de aumentos escalonados en cada grado que proporcionaba una base para compensar una labor superior. La posibilidad de un ascenso probablemente no sirva como incentivo, ya que no existe un historial de evaluaciones del trabajo como apoyo a las solicitudes de ascenso. Finalmente, el paquete actual de compensaciones que prevalece en el sector público ha reducido el diferencial de ingresos entre las categorías de salarios, de manera que un ascenso implica un aumento mínimo de ingresos, por lo que generalmente no vale la pena el esfuerzo para que éste sea tomado en cuenta. Esto es más notorio en las categorías de empleados no profesionales.

En Guatemala el régimen de servicio civil no establece carrera administrativa para los empleados. Los regímenes especiales como los de maestros, policías y servidores del ministerio de relaciones exteriores incluyen elementos de “carrera” en los que la antigüedad es el principal criterio, aunque en el militar y policial se establecen requisitos de cursos y capacitación previa.

La figura del ascenso es el derecho que tiene el servidor público de ser promovido a una categoría superior, con base en su adecuado desenvolvimiento en la unidad administrativa de que se trate. En virtud que no se practican evaluaciones periódicas de los servicios, que ordenan las leyes (Ley de Servicio Civil y su Reglamento, Ley de Salarios), generalmente el ascenso se da por decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos.

La capacitación que se atiende dentro del país como en el exterior generalmente no responde a necesidades detectadas en la institución o en el sector público sino usualmente es respuesta a la oferta que presentan las instituciones que brindan esos servicios, de tal forma que a pesar de los esfuerzos del denominado “Sistema Nacional de Capacitación” y del consejo de capacitación formado por instituciones relacionadas como INAP, INTECAP, ONSEC y principales centros de formación de los Ministerios, no existen esfuerzos sistemáticos para planificar la capacitación y formación de los recursos humanos.

Casi la totalidad de instituciones no cuenta con los perfiles y requisitos de los puestos específicos de su institución sino solamente con los desarrollados a nivel genérico por la Oficina Nacional del Servicio Civil, no tienen claridad de las competencias que deben tener los trabajadores en aspectos de conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes y por ende, no están preparadas para desarrollar planes de capacitación orientados a elevar la capacidad de los empleados para satisfacer los requerimientos específicos de la institución.

Por otra parte, es común que los empleados no perciban ningún incentivo para capacitarse, pues cuando regresan a desempeñar sus cargos, éstos no sólo no pueden aplicar sus conocimientos sino que no existen mecanismos de acreditación de la capacitación para recibir incentivos. Esto desalienta la participación del personal en actividades de capacitación, incluso en programas en el exterior.

En síntesis, la Ley del Servicio Civil no satisface las necesidades del sistema de organización de personal de la administración pública en cuanto a la profesionalización del servidor público ya que la capacitación no es un sistema adecuadamente gestionado ni se cuenta con una política integral de Adiestramiento y Desarrollo de Personal.

### 3.3. Otras leyes que regulan el servicio civil

Es pertinente aclarar que no todo el servicio civil guatemalteco es regido por la Ley del Servicio Civil Decreto 1748 del Congreso de la República, existen varios órganos que tienen su propia normativa como lo detallamos a continuación:

El Organismo Legislativo, posee su propia Ley de Servicio Civil (Decreto No. 44-86 del Congreso de la República, publicado el 18 de agosto de 1986) la cual está reglamentada. Los empleados no están sujetos a la Ley del Servicio Civil, pero sí los cubre la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

El Organismo Judicial no está afecto a las normas de la Ley del Servicio Civil, pero tiene una ley propia, Decreto Número 48-99 del Congreso de la República.

El Organismo Judicial También está regulado por la Ley de la Carrera Judicial, Decreto Número 41-99 y su reglamento Acuerdo Número 6-2000.

Para el Organismo Ejecutivo se aplica la Ley de Servicio Civil, con algunas excepciones:

La ley no opera para el personal que pertenece al servicio exento de la Presidencia de la República y sus dependencias adscritas o no, así como Secretarías de la Presidencia.

Para los Ministerios de Estado, la ley no cubre al de la Defensa Nacional, rigiéndose éste por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto No. 72-90, publicado el 17 de enero de 1,991 y sus modificaciones.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, la ley solamente cubre una parte de sus empleados. El personal de embajadas y consulados atiende a las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Diplomático. El personal diplomático también se beneficia de incrementos de salario y de bonificaciones generales cuando el gobierno los concede.

Para el Ministerio de Gobernación, la ley solamente cubre a los empleados de la planta central, Tipografía Nacional y Gobernaciones Departamentales. Las Direcciones Generales de la Policía Nacional Civil, de la Guardia de Hacienda, del Sistema Penitenciario y de Migración son considerados como pertenecientes a los cuerpos de seguridad civil por ende al servicio exento.

En el Ministerio de Educación la ley marco cubre solamente a un escaso porcentaje de empleados administrativos. El personal clasificado como maestros es regulado por la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, y el Acuerdo de Sueldos Básicos del Magisterio Nacional en Servicio que en Consejo de Ministros se emite anualmente. Sin embargo, en lo que respecta a la aprobación de nombramientos de maestros, aprobación en definitiva del número, título y salarios de los puestos a crear cada año y su respectiva distribución



geográfica y por dependencia, se encarga a la Oficina Nacional del Servicio Civil de conformidad con la ley.

En lo que respecta al Ministerio de Cultura y Deportes, se aplican las normas del Servicio Civil, excepto en el caso de aquellos empleados que fueron trasladado del Ministerio de Educación a éste, y que conservaron los mismos derechos del Magisterio Nacional.

En las Entidades Descentralizadas, autónomas o no, se distinguen dos grupos: las que cuentan con régimen de administración de personal y de salarios propios y las que no cuentan con régimen propio de administración de personal. Estas últimas manejan sus relaciones laborales con base en la Ley de Servicio Civil y sus disposiciones internas, con excepción de la selección de personal en donde sólo algunas de ellas dependen de ONSEC. En lo relacionado con los nombramientos estas entidades sólo tienen obligación de notificar a ONSEC para fines de registro.

Para los Órganos de Control existen algunas diferencias. El Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humanos, en 1,986, y la Corte de Constitucionalidad disponen de legislación propia en materia de administración de personal y salarios. El Ministerio Público, desde su creación, se mantuvo dentro de las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, hasta que se publicó el Decreto 40-94, en mayo de 1,994, en el cual se crean sus funciones de fiscalía y se transfieren a la Procuraduría General de la Nación, la cual nace como una entidad autónoma, teniendo un régimen de salarios y prestaciones completamente diferentes a los del Plan de Clasificación de Puestos.

La Contraloría General de Cuentas, que fue creada como una dependencia del Organismo Ejecutivo, fue convertida en una Entidad Descentralizada, sin régimen propio de administración de personal, a partir de 1,986. De hecho la Contraloría ha establecido un régimen propio, que es una

mezcla, por ejemplo, del Plan de Clasificación de Puestos que administra ONSEC, con adiciones como la Serie Fiscalización, aprobada por ONSEC, exclusiva para dicha entidad.

En cuanto al Registro General de la Propiedad, los empleados no son considerados empleados públicos, ni gozan de los beneficios especificados en la Ley del Servicio Civil. Al Registrador General, lo nombra el Presidente de la República, y el resto de los empleados no perciben un salario sino honorarios proporcionales al número y valor de las operaciones que realizan.

Las Municipalidades de la República cuentan con su propia ley.

### 3.4. Acuerdos de Paz

Guatemala ha vivido grandes crisis sociales, una de las más devastadoras ha sido el conflicto o enfrentamiento armado, el que de acuerdo a varios textos históricos inició el 13 de noviembre de 1,960 cuando un grupo de oficiales del ejército encabezado por los oficiales Marco Antonio Yon Sosa y Luis Turcios Lima, realizaron un levantamiento en contra del gobierno central.

El movimiento carecía de un componente ideológico y se fundamentaba en el reclamo de terminar con la supuesta corrupción del régimen de Miguel Idígoras Fuentes y el apoyo que mismo estaba dando al gobierno norteamericano para derrocar a Fidel Castro en Cuba.

A través de los años, el movimiento insurgente, al que se le incorporaron lentamente elementos civiles, fue adquiriendo como bandera de lucha la búsqueda de mejores condiciones de vida para los guatemaltecos y la resolución de problemas estructurales del país, como la situación agraria, la justicia, la distribución de la riqueza y otros similares. Por otro lado, el movimiento insurgente fue, orientándose hacia la posición de extrema izquierda, que

propugnaba la toma del poder por medios violentos y el establecimiento por consiguiente de gobiernos socialistas. Se considera que este grupo insurgente se inicia en la ciudad capital, aproximadamente en los años 60 y la primera mitad de la década de los 70, pero con orientación de dirigirse al oriente del país y en los años 80, la lucha se intensificó en la región de occidente de Guatemala.

Los momentos más críticos de este conflicto se vivieron en los años 1,980 y 1,981 que se agudizó la problemática que significó la muerte de decenas de miles de guatemaltecos, entre ellos valiosos profesionales del derecho, la destrucción de infraestructura, el desplazamiento interno y externo de miles de guatemaltecos, sobre todo los campesinos que se encontraron sin razón como las víctimas más afectadas por el conflicto, miles de viudas, huérfanos y lisiados de guerra, etc.

Se estima que el enfrentamiento armado ha dejado más de 175,000 muertos, 50,000 viudas y 45,000 desaparecidos políticos, más 40,000 refugiados y alrededor de un millón de desplazados internos.

La búsqueda concreta de solución al conflicto armado interno se inició con la llegada del gobierno civil al poder como sucedió con el Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo, quién inició el proceso democrático y diálogo entre la guerrilla y el gobierno guatemalteco. Este dialogo también se vio favorecido con los procesos de paz que estaba viviendo la región centroamericana, principalmente en El Salvador y Nicaragua.

Dentro del período de gobierno del Licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo, se celebraron reuniones cumbres de presidentes centroamericanos denominados Esquipulas I y II en mayo de 1,986 y agosto de 1,987 respectivamente. La más importante fue Esquipulas II, cuando los mandatarios suscribieron la declaración de procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centro América con lo cual se busca solucionar en forma pacífica y

política los conflictos armados que afectaban a varios países de la región. Por medio de esta cumbre se crearon las comisiones nacionales de reconciliación.

A continuación se presenta en forma sintetizada la cronología del proceso de paz a partir de esa fecha:

Marzo 1,990: Se suscribió en Oslo, Noruega, el acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios pacíficos entre la comisión Nacional de Reconciliación avalada por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, integrada por cuatro grupos guerrilleros que actuaban en forma separada.

Abril 1,991: Suscripción del acuerdo de procedimiento para la búsqueda de la paz por medios políticos, en el cual las partes expresaron su voluntad política de llegar lo más pronto posible a la firma de un acuerdo de paz firme y duradera.

Julio 1,991: Suscripción del acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, realizada en Querétaro, México.

Junio 1,993: Reinicio del diálogo por autogolpe de Estado que pretendía el Ingeniero Jorge Serrano Elías, propuesta de paz, del Licenciado Ramiro de León Carpio, electo Presidente de la República por el Congreso, denominada Plan Nacional para la Paz.

Enero 1,994: Suscripción del acuerdo marco para la reanudación de negociación, en el cual solicitaba la moderación profesional de Naciones Unidas, nombrando al francés Jean Arnould como moderador.

Marzo 1,994: Suscripción del acuerdo global sobre derechos humanos, suscrito en México.

Marzo 1,994: Suscripción del acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera, suscrito en México.

Junio 1,994: Suscripción del acuerdo para el resarcimiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, en Oslo, Noruega.

Junio 1,994: Suscripción del acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y de los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca, en Oslo, Noruega.

Marzo 1,995: Suscripción del acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, en la ciudad de México.

Mayo 1,996: Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria en la ciudad de México.

Septiembre 1,996: Acuerdo sobre el fortalecimiento de poder civil y función del ejercito en una sociedad democrática, en la ciudad de México.

Diciembre 1,996: Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego suscrito en Oslo, Noruega.

Diciembre 1,996: Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, suscrito en Estocolmo.

Diciembre 1,996: Acuerdo sobre bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, a la legalidad, suscrito en Madrid, España.

Diciembre 1,996: Acuerdo sobre cronograma para la implementación cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la ciudad de Guatemala, el 29 de diciembre de 1,996.

#### 3.4.1. Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática

Como se ha dicho, los Acuerdos de Paz representan mucho más que el cese al fuego. Contienen bases políticas que facilitan un nuevo acuerdo social. Son el punto de arranque en la construcción de una nación multiétnica, pluricultural, multilingüe, tolerante y justa, donde el norte es el respeto y promoción de los derechos colectivos e individuales de Guatemala.

El acuerdo en referencia fue suscrito en la ciudad de México, el 19 de septiembre de 1,996 por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, y dentro de sus consideraciones más importantes conviene citar las siguientes:

Considerando: Que la paz descansa sobre la democratización y la creación de estructuras y prácticas que, el futuro, eviten la exclusión política, intolerancia ideológica y polarización de la sociedad guatemalteca,

Que es indispensable superar carencias y debilidades en las instituciones civiles, a menudo inaccesibles a la mayoría de la población, y la prevalencia de lógicas y comportamientos que han ido en detrimento de las libertades y derechos ciudadanos,

Que con la renovación activa y permanente de la ciudadanía a través de las organizaciones, fuerzas políticas y sectores sociales del país, esta

renovación de la institucionalidad debe abarcar desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado, para que todos los que son depositarios del poder público cumplan su cometido al servicio de la justicia social, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona...”

### 3.4.2. Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz

Dentro de la Ley Marco para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz Decreto 52-2005 del Congreso de la República se crea el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz -CNAP-. Es la instancia integrada por miembros designados de los tres Organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad. El CNAP tendrá autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

El Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz se integrará con miembros designados de la siguiente manera:

- a) El titular de la Secretaría de la Paz, en representación del gobierno de la República, como parte signataria, quien a su vez ejercerá la Secretaría Técnica del CNAP.
- b) Un delegado por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, como parte signataria.
- c) Un miembro de la Junta Directiva del Organismo Legislativo.
- d) Por el Organismo Judicial, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con voz pero sin voto.
- e) Un representante de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

- f) Un delegado del Ministerio de Finanzas.
- g) Una representante de cada uno de los partidos políticos o coaliciones con representación en el Congreso de la República, con excepción del Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, por estar representada en calidad de parte signataria.
- h) Un representante de los pueblos indígenas, una representante de las mujeres y una por cada uno de los siguientes sectores: sindical, campesino, empresarial, organizaciones de derechos humanos y académico.
- i) El Procurador de los Derechos Humanos o su representante, en calidad de observador, con voz pero sin voto.
- j) Un observador de la Comunidad Internacional con voz pero sin voto.

Los períodos de ejercicio de los designados por los Organismos del Estado se regirán según las normas de cada uno de ellos. El período de los restantes miembros será de dos años y podrán reelegirse por un período más. Además del titular se deberá designar a un suplente.

#### 3.4.3. Funciones del Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz

El Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz desempeñará las siguientes funciones:

- a) Supervisar y analizar los avances y dificultades en la aplicación y la ejecución de los Acuerdos de Paz, así como promover acciones concretas para el fortalecimiento del proceso en su conjunto.
- b) Opinar sobre los proyectos de ley que el Organismo Ejecutivo elabore en cumplimiento a los Acuerdos de Paz, así como promover acciones concretas para el fortalecimiento del proceso en su conjunto.



- c) Mantener comunicación y relación de trabajo permanente con el Organismo Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Paz, para la aprobación de las políticas públicas y la ejecución de los programas y proyectos prioritarios para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- d) Mantener comunicación periódica con la Junta Directiva del Organismo Legislativo, para contribuir con su opinión respecto a las iniciativas derivadas de los compromisos de los Acuerdos de Paz.
- e) Mantener comunicación con el Organismo Judicial, para contribuir al objetivo general de fortalecimiento del sistema de justicia, en el marco de impulso y ejecución de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.
- f) Mantener comunicación y solicitar informes a los distintos entes que dan seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como a las instancias nacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales que sistematizan información y realizan estudios o evaluaciones relativos al proceso de paz.
- g) Mantener comunicación periódica y relación de trabajo con las distintas instancias de la institucionalidad de la paz, para conocer las propuestas de consenso e impulsar conjuntamente el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.
- h) Brindar apoyo a la gestión dirigida a la obtención de fondos para la ejecución de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.
- i) Emitir informes periódicos sobre los avances y dificultades del proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz y desarrollar un amplio plan de comunicación social para transmitir a la opinión pública dichos resultados.
- j) Crear las comisiones de apoyo, temporales o permanentes, que fueren necesarias para apoyar su trabajo y/o fortalecer el proceso de paz.
- k) Administrar el presupuesto que el Estado le asigne para su funcionamiento, por conducto de la Secretaría de la Paz, y gestionar

fondos complementarios de otras fuentes, tanto nacionales como internacionales.

l) Elaborar sus reglamentos y definir sus procedimientos internos.

m) Las decisiones del consejo nacional para la paz se tomarán preferiblemente por consenso; si ello no fuere posible se tomarán con el voto favorable de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros.

### 3.5. Modernización del Estado y Acuerdos de Paz

Históricamente, el Estado guatemalteco no ha logrado articular los intereses de la mayoría de guatemaltecos. Durante la segunda mitad del Siglo veinte se conjugaron factores que han reproducido y ahondado las grandes brechas y desequilibrios de oportunidades económicas, sociales y políticas: recurrencia de regímenes autoritarios, limitadas libertades democráticas, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos y sustitución de importaciones, alto grado de pobreza y extrema pobreza, un largo conflicto armado interno que recién terminó en 1996 y una administración pública desarticulada e ineficaz para atender las demandas poblacionales básicas.

En 1986 con la elección del Presidente Vinicio Cerezo de la Democracia Cristiana Guatemalteca y la integración del Congreso y la Corte Suprema de Justicia bajo las normas de la nueva Constitución, se inicia un nuevo período político durante el cual se logró crear la institucionalidad democrática, hacer funcionales algunas de sus instituciones, mantener la credibilidad electoral, evitar golpes de Estado y alteraciones del orden constitucional, terminar el conflicto armado interno, firmar los Acuerdos de Paz de 1996, avanzar en su cumplimiento, incorporar a la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca - máximo nivel de coordinación y mando de la guerrilla - como un partido político.

“Los Acuerdos de Paz suscritos por el gobierno y representantes de la guerrilla en 1996 contienen principios, orientaciones y compromisos específicos

relativos a prácticamente todos los temas relacionados con la modernización del Estado, la democratización, las políticas públicas, las instituciones de la administración pública y los sistemas económico, social y político del país. Estos acuerdos con tan precisos y extensos compromisos no tenían precedente en la finalización de conflictos armados al interior de un país y se ha venido a constituir en un tipo de “pacto social” que se considera representa la visión de una Guatemala con mayores oportunidades económicas, políticas y sociales para sus ciudadanos, debido a que incluye aspiraciones y demandas concretas de un grupo armado que se planteó una lucha militar y política en representación de los guatemaltecos más pobres.

Entre los principales compromisos se encuentran:

Compromisos relativos a la modernización de la administración pública

Compromisos sobre educación

Compromisos sobre salud

Compromisos sobre género

Compromisos sobre seguridad ciudadana y Ejército

Compromisos sobre administración de justicia

Las condiciones para firmar los Acuerdos de Paz fueron gestándose en un contexto de cambios internacionales orientados a la vigencia del respeto a los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, el respeto a las minorías y grupos étnicos, el cambio de la política exterior de los Estados Unidos, el surgimiento de nuevas corrientes estratégicas dentro del Ejército guatemalteco, la mayor presencia y profundidad de los roles adoptados por las misiones de paz de las Naciones Unidas y la estrategia de búsqueda de apoyo político internacional de la URNG, que militarmente contaba ya con muy escasa beligerancia.

Los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de modernización del Estado según la Misión de verificación de las Naciones Unidas para Guatemala son los siguientes:

Crear y consolidar la institucionalidad, la legislación y los sistemas distintivos de una democracia representativa,

Consolidar la estabilidad de los regímenes de gobierno,

Desmilitarización de la administración pública y de ámbitos sociales que previamente tenían una alta presencia militar y reducción del peso relativo del gasto militar en términos reales,

Eliminar el conflicto armado interno y crear condiciones para convivencia pacífica,

Disminución del grado de conflictividad social,

Valorar la multiculturalidad,

Surgimiento de nuevas organizaciones sociales e incremento de la participación ciudadana en acciones de bien común,

Incremento del grado de información pública y discusión de temas de interés social,

Mayor exigencia de transparencia y honestidad en la gestión pública y uso de recursos del Estado,

Mejorar la gestión macroeconómica,

Abrir la economía y mejorar condiciones de competitividad en materia de infraestructura y servicios a la producción y remover obstáculos al funcionamiento y la competencia en los mercados,

Disminuir la dispersión de las tareas asignadas al Estado, especialmente en el área productiva,

Mayor conciencia sobre la importancia de la inversión social y esfuerzos significativos para incrementar el gasto en los sectores sociales,

Mayor reconocimiento de la importancia de la descentralización y desconcentración de recursos, capacidad de toma de decisiones y prestación de los servicios públicos a niveles cercanos a los usuarios,

Mayor participación privada en la provisión de servicios públicos, Alto grado de apoyo internacional al proceso de paz, democratización, modernización institucional y desarrollo, incorporándose países y organizaciones que antes de 1996 no prestaban cooperación a Guatemala.

“Ciertamente, las tendencias identificadas no implican que el país se encuentre en un estadio avanzado de condiciones políticas, económicas y sociales que lo distinguan como un país democrático, estable, competitivo o equitativo. Para que el país logre llegar a esa situación aún existe una agenda pendiente de temas complejos cuyo abordaje requiere de largos años, liderazgo, voluntad política, sentido de dirección y amplia participación social.”<sup>11</sup>

### 3.6. Cumplimiento o incumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz

Para el presente trabajo se enfocó al acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, específicamente en el literal F que establece la profesionalización del servidor público.

En la presentación del último informe anual, el jefe de MINUGUA y Representante Especial del Secretario General de la ONU, Tom Koenigs, determinaron que los avances estuvieron por debajo de las expectativas ya que la corrupción y los reveses en la lucha contra la impunidad han hecho que el cumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz sean cada vez más lejanos.

Según un informe realizado por el Banco Interamericano para el Desarrollo La administración de personal en el sector público de Guatemala se lleva a cabo

---

<sup>11</sup> Yahoo, **Acuerdos de Paz sin cumplirse**, 15 de enero de 2006. [http://www.yahoo.com/noticias.com](http://www.yahoo.com/noticias)

en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos los niveles de desempleo y subempleo.

Esto ocasiona que los empleos del sector público con una virtual inamovilidad sean altamente apetecidos y existan pocas oportunidades para empleados sin altas calificaciones para dejar sus puestos.

La mayoría de los trabajadores del sector público en Guatemala no tienen una preparación académica significativa. Esta característica de atracción de empleados poco calificados que presenta la estructura de puestos, se alinea con la estructura salarial para expulsar a empleados calificados y atraer a los menos calificados a posiciones con requisitos técnico-profesionales ya que las compensaciones de los puestos con requisitos de baja calificación son relativamente más altos que los de sus homólogos o equivalentes del sector privado, mientras que a los profesionales, técnicos y gerentes públicos se les paga menos que a sus equivalentes en el sector privado.

Por otra parte, la estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral en el sector público. La alta centralización de la gestión de los recursos humanos impide que los gerentes y autoridades del sector público bajo el régimen de servicio civil tomen decisiones básicas sobre los recursos institucionales, contribuyendo significativamente a la ineficacia e ineficiencia institucional y a que existan justificaciones y excusas para no desempeñarse efectivamente.

### 3.7. Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos

La Ley de Probidad es parte de un paquete de leyes de transparencia que el Congreso de la República había asumido como compromiso aprobar antes del 30 de agosto de 2002, dicho paquete incluía: Ley de Contrataciones del Estado,

Ley contra el Enriquecimiento Ilícito, reformas a la Ley del Presupuesto así como el Código de Ética de los Funcionarios Públicos. Finalmente en diciembre de dos mil dos es sancionada por el Organismo Ejecutivo. Sin embargo fue atacada con fuertes críticas por analistas jurídicos como Oscar Rivas, Dora Amalia Taracena, Oscar Villagrán, Luis Leal y José Pinzón, representantes del Foro Guatemala, en conferencias de prensa en donde manifestaba que: “la nueva Ley de Probidad aprobada por el partido político Frente Republicano Guatemalteco (partido oficial en ese momento), fomentan la corrupción y la impunidad, en lugar de combatir estos flagelos constituyen un retroceso en materia de probidad, y una burla para los Acuerdos de Paz y los compromisos asumidos ante la comunidad internacional, un ejemplo de lo anterior es que las declaraciones de probidad de los funcionarios públicos ahora son confidenciales, cuando antes eran públicas. A ello se suma que antes no existía ampliación del plazo para entregar la declaración; sin embargo, con la nueva ley el Artículo 22 lo permite en cualquier caso.”<sup>12</sup>

Considero que si bien la Ley de Probidad Y Responsabilidad de Los Funcionarios Y Empleados Públicos tiene como principal objeto transparentar el ejercicio de la administración pública no se incluyeron preceptos que la opinión pública reclama como lo es el irrespeto a la carrera administrativa y lo que para el presente trabajo nos interesa, la probidad y el control de la misma, así como la sanción a los responsables de hechos contrarios a la ética pública.

### 3.8. Necesidad de crear el Código de Ética del Funcionario y Empleado Público

El servicio público debe regirse por estrictos cánones éticos, preferentemente sistematizados en códigos que desarrollen principios de responsabilidad, honestidad, transparencia y austeridad.

---

<sup>12</sup> Valladares, Danilo, **Leyes favorecen corrupción**, 6 de febrero de 2003, <http://www.prensalibre.com.gt/>.

Considero que el problema del poder público es algo connatural a la vida humana en sociedad, creer que los empleados y funcionarios públicos puedan autolimitarse sistemáticamente al ejercer dicho poder o abstenerse de mandar aun teniendo la facultad para hacerlo, sería un error.

“El problema no es, pues, cómo lograr que las autoridades ejerzan el poder, si no cómo lograr que su ejercicio se confine dentro de ciertos límites compatibles con el mayor disfrute posible de la libertad, en el seno de la sociedad civil: es una combinación difícil de concebir y conseguir: ser libre, mientras se esta sujetado al poder, a la voluntad de terceros. Como sabemos dicha combinación solo puede lograrse cuando el poder está, a su vez, sometido a la norma.”<sup>13</sup>

El poder público o político puede servir de instrumento para alcanzar la prosperidad, pero también, para conseguir muchas cosas, que no necesariamente interesan a la colectividad, si no que a unos cuantos solamente. Tener acceso al ejercicio del poder público puede significar la potestad de cambiar el destino de innumerables personas, pero existen también circunstancias en las que el ejercicio del poder queda en manos de personas abierta y deliberadamente inescrupulosas. Individuos o grupos de individuos cuya mayor ambición consiste en imponer su voluntad sobre sus semejantes, aunque no a favor de sus semejantes.

Es importante comprender y tener presente que el ejercicio del poder público es siempre peligroso, aún cuando las personas depositarias de autoridad civil sean correctas y bien intencionadas. Es importante y deseable que los responsables del ejercicio del poder político sean capaces y honestos, pero más importante es aún que su comportamiento esté normado ya que los seres

---

<sup>13</sup> Mayora Alvarado, Eduardo, **Teoría constitucional para una sociedad libre**, pág. 71.



humanos somos capaces de cometer, con las mejores intenciones, errores más grandes de lo que podemos imaginar.

En el primer capítulo del presente trabajo se expuso la diferencia entre los funcionarios y empleados públicos; por un lado funcionarios aquellos que ocupan cargos con responsabilidad de dirección, con calidad de integrantes del equipo de gobierno y con claro perfil político en su gestión. Y por otro lado todos los administrativos, técnicos o personal de otra naturaleza que integra la estructura de administración y prestación de servicios en las instituciones o entidades públicas, los empleados públicos. No es una distinción que permita decir que unos tienen más o menos responsabilidad ante un juicio ético sobre sus conductas, porque esas conductas se circunscriben al escenario específico de cada individuo. Todos ya sea empleado o funcionario público deben tener *conciencia de servidor público*. Esto último significa que cuando alguien demanda un servicio en su dependencia, recuerde que el usuario tiene el derecho esencial que le habilita a hacer esa demanda.

Durante la gestión, los funcionarios y empleados públicos tienen específicas responsabilidades respecto a la prestación de servicios a la comunidad a través de cada una de las instituciones que integran el sector público y esas responsabilidades deben ser cumplidas de la mejor forma posible para cumplir así con el fin del Estado que es el bien común

Los aspectos más importantes de un Código de Ética para los Funcionarios y Empleados Públicos son: la definición de principios y valores morales que deben inspirar e informar la función pública, como la integridad, transparencia, eficiencia, eficacia, denuncia de actos impropios, deberes básicos de los servidores públicos, entre tantos otros que aunados harían una administración pública más efectiva y menos corrupta.

Es necesario iniciar programas de sensibilización a nivel de todas las unidades y dependencias con foros y conferencias para profundizar el tema de la ética pública, puesto que de nada serviría la creación de normas, si no se les da difusión a las mismas.



## CAPÍTULO IV

### 4. La ética pública

#### 4.1. Rasgos históricos de la ética

Desde que los hombres viven en comunidad, la regulación moral de la conducta ha sido necesaria para el bienestar colectivo. Aunque los distintos sistemas morales se establecían sobre pautas arbitrarias de conducta, evolucionaron a veces de forma irracional, a partir de que se violaran los tabúes religiosos o de conductas que primero fueron hábito y luego costumbre, o asimismo de leyes impuestas por líderes para prevenir desequilibrios en el seno de la tribu. Incluso las grandes civilizaciones clásicas egipcia y sumeria desarrollaron éticas no sistematizadas, cuyas máximas (quiere referirse al valor, a lo máximo, al concepto más alto, hablando ética y cultural, educativamente) y preceptos eran impuestos por líderes seculares como Ptahhotep, y estaban mezclados con una religión estricta que afectaba a la conducta de cada egipcio o cada sumerio.

En la China clásica las máximas de Confucio fueron aceptadas como código moral. Los filósofos griegos, desde el siglo VI a.C. en adelante, teorizaron mucho sobre la conducta moral, lo que llevó al posterior desarrollo de la ética como una filosofía.

En el siglo VI a.C. el filósofo Heleno Pitágoras desarrolló una de las primeras reflexiones morales a partir de la misteriosa religión griega del orfismo. En la creencia de que la naturaleza intelectual es superior a la naturaleza sensual y que la mejor vida es la que está dedicada a la disciplina mental, fundó una orden semi religiosa con leyes que hacían hincapié en la sencillez en el hablar, el vestir y el comer. Sus miembros ejecutaban ritos que estaban destinados a demostrar sus creencias religiosas.

En el siglo V a.C. los filósofos griegos conocidos como sofistas, que enseñaron retórica, lógica y gestión de los asuntos públicos, se mostraron escépticos en lo relativo a sistemas morales absolutos.

El sofista Protágoras enseñó que el juicio humano es subjetivo y que la percepción de cada uno es válida para uno mismo. Gorgias llegó incluso al extremo de afirmar que nada existe, pues si algo existiera los seres humanos no podrían conocerlo; y que si llegaban a conocerlo no podrían comunicar ese conocimiento. Trasímaco, creían que la fuerza hace el derecho.

Según Platón, el bien es un elemento esencial de la realidad. El mal no existe en sí mismo, sino como reflejo imperfecto de lo real, que es el bien. La virtud del intelecto es la sabiduría, o el conocimiento de los fines de la vida; la de la voluntad es el valor, la capacidad de actuar, y la de las emociones es la templanza, o el autocontrol. La virtud última, la justicia, es la relación armoniosa entre todas las demás, cuando cada parte del alma cumple su tarea apropiada y guarda el lugar que le corresponde. Platón mantenía que el intelecto ha de ser el soberano, la voluntad figuraría en segundo lugar y las emociones en el tercer estrato, sujetas al intelecto y a la voluntad. La persona justa, cuya vida está guiada por este orden, es por lo tanto una persona buena.

Los modelos éticos de la edad clásica fueron aplicados a las clases dominantes, en especial en Grecia. Las mismas normas no se extendieron a los no griegos, que eran llamados *barbaroi* (bárbaros), un término que adquirió connotaciones peyorativas.

El advenimiento del cristianismo marcó una revolución en la ética, al introducir una concepción religiosa de lo bueno en el pensamiento occidental. Según la idea cristiana una persona es dependiente por entero de Dios y no puede alcanzar la bondad por medio de la voluntad o de la inteligencia, sino tan sólo con la ayuda de la gracia de Dios.

La primera idea ética cristiana descansa en la regla de oro: “Lo que quieras que los hombres te hagan a ti, házcelo a ellos” (Mt. 7,12); en el mandato de amar al prójimo como a uno mismo (Lev. 19,18) e incluso a los enemigos (Mt. 5,44), y en las palabras de Jesús: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios” (Mt. 22,21). Jesús creía que el principal significado de la ley judía descansa en el mandamiento “amarás al Señor tu Dios con todo tu corazón y con toda tu alma y con toda tu fuerza y con toda tu mente, y a tu prójimo como a ti mismo” (Lc. 10,27).

El cristianismo primigenio realzó como virtudes el ascetismo, el martirio, la fe, la misericordia, el perdón, el amor no erótico, que los filósofos clásicos de Grecia y Roma apenas habían considerado importantes.

Conforme la Iglesia medieval se hizo más poderosa, se desarrolló un modelo de ética que aportaba el castigo para el pecado y la recompensa de la inmortalidad para premiar la virtud. Las virtudes más importantes eran la humildad, la continencia, la benevolencia y la obediencia; la *espiritualidad*, o la bondad de espíritu, era indispensable para la moral. Todas las acciones, tanto las buenas como las malas, fueron clasificadas por la Iglesia y se instauró un sistema de penitencia temporal como expiación de los pecados.

La influencia de las creencias y prácticas éticas cristianas disminuyó durante el renacimiento. La Reforma protestante provocó un retorno general a los principios básicos dentro de la tradición cristiana, cambiando el énfasis puesto en algunas ideas e introduciendo otras nuevas. Según Martín Lutero, la bondad de espíritu es la esencia de la piedad cristiana.

Al cristiano se le exige una conducta moral o la realización de actos buenos, pero la justificación, o la salvación, viene sólo por la fe. El propio Lutero había contraído matrimonio y el celibato dejó de ser obligatorio para el clero protestante.

Entonces, debe establecerse que la ética, es una rama de la filosofía, está considerada como una ciencia *normativa*, porque se ocupa de las normas de la conducta humana en sociedad, y para distinguirse de las ciencias *formales*, como las matemáticas y la lógica, y de las ciencias *empíricas*, como la química y la física.

Las ciencias empíricas sociales, incluyendo la psicología, chocan en algunos puntos con los intereses de la ética ya que ambas estudian la conducta social. Por ejemplo, las ciencias sociales a menudo procuran determinar la relación entre principios éticos particulares y la conducta social, e investigar las condiciones culturales que contribuyen a la formación de esos principios.

Los principios éticos son:

- i. El Valor principal
- ii. El valor medio
- iii. El valor final
- iv. La moral

#### 4.2. Definición de ética

La definición de ética es compleja, dado que el ámbito cultural en el que se desempeña el gobierno, es cambiante y no se puede caracterizar lo ético como sinónimo de honestidad, es necesario adoptar un marco global en el proceso de toma de decisiones.

El concepto de ética se asocia con la moral y la bondad. La ética exige de los funcionarios públicos valores como la vocación, la aptitud y ser diligentes. Su función debe ser la de trabajar y servir.

La ética es una parte de la filosofía que trata de la moral y obligaciones de los individuos. Etimológicamente ética se deriva de la palabra griega *ETHOS* que significa morada, cimentada en la estructura de la persona. Por lo tanto es la ciencia de los actos humanos encaminados hacia el bien.

La ética es un conocimiento de la conducta propia dirigida a orientar nuestra actividad hacia el bien, evitando destruirnos. Parte de la persona humana, se vale del conocimiento de sus actos y termina por elevarla. La ética es la ciencia de las acciones humanas.

De la espiritualidad de la persona humana derivan sus rasgos característicos: La persona es un ser individual separado de los otros, irrepetible, gracias a su espíritu. La persona es libre y responsable de sus propios actos debido a su inteligencia, mediante la cual es capaz de entender no sólo las cosas sino el fin de éstas, sus actos y el sentido de su propia vida. La persona es intimidad. La espiritualidad del alma humana hace posible esta intimidad, por la que el alma se ve así misma como origen de las funciones personales.

#### 4.3. Ética en el servidor público

Las relaciones entre los hombres en sociedad y su comportamiento han motivado que históricamente surgieran y se desarrollaran doctrinas éticas que han buscado y buscan dar respuestas efectivas a problemas que se presentan en épocas y sociedades determinadas. De ahí el carácter relativo que históricamente se ha atribuido a las doctrinas éticas en función del tiempo y del espacio; aunque cabe destacar que dicho carácter de relatividad no implica que las mismas en cualquiera época y lugar no hayan tratado de preservar los valores sociales positivos y la dignidad del hombre.

Los funcionarios públicos han tenido influencia en la sociedad desde tiempos pretéritos. La obligación de cumplir con las órdenes de los superiores,



conduce al planteamiento de cuestiones éticas referentes a los límites y consecuencias de sus actuaciones.

#### 4.4. Objetivo de la ética

El objetivo de la ética se resume en la esencia de una sentencia cuyo valor filosófico ha trascendido los linderos del tiempo y del espacio, y es la aplicación de las normas morales tomando como base la honradez, la cortesía y el honor.

Necesariamente la ética contribuye al fortalecimiento de las estructuras de la conducta moral del individuo. Se admite también que para la persistencia de la sociedad tienen que existir normas morales que regulen esa integración de los hombres; esta afirmación de Confucio la certifica con la sentencia: No hay lugar en lo más alto de los cielos ni en lo más profundo del océano donde no impere la ley moral.

Dice Aristóteles “Quien no sea capaz de vivir en sociedad porque crea bastarse por sí solo o porque no necesita de ella tiene que ser animal o un Dios”. De ahí que se admite como un axioma que el hombre sólo puede subsistir en comunidad, en integración con los demás.

Siendo la ética la práctica del bien en todas sus dimensiones, tenemos que concluir en que ésta, articulada con el amor a la verdad, con la conciencia de cuáles son los fundamentos de la humanidad, con un buen aval cultural, y en fin, con una buena formación cultural se logra una personalidad claramente definida e impactante. Ética y personalidad existen estrechamente ligadas.

#### 4.5. Ética y moral

Los filósofos siempre han empleado ambos conceptos como sinónimos, pues se entiende que una es consecuencia de la otra; moral, es un derivado del latín moris o mos que significa uso, costumbre, comportamiento; la moral se concibe como el conjunto de hechos y normas que conducen al hombre hacia la práctica de las buenas costumbres, la honestidad y el cumplimiento del deber. La ética hay que analizarla como el procedimiento que conduce a la práctica de la moral, es la aplicación de las normas morales.

De la interdependencia existente entre ética y moral se originó un nuevo término «Moralética», que es la rama de la filosofía que explica de forma homogénea las someras diferencias y las profundas semejanzas que existen entre moral y ética, en el plano cultural. La moralética es el instrumento que, mediante leyes y normas que conducen a la virtud, busca la buena conducta del hombre.

#### 4.6. Administración y moral

La teoría de la administración da reglas que se refieren a la conducta humana en un sector determinado de su actividad y con un fin específico: la estructuración y operación de las formas sociales, para lograr la máxima eficacia posible en esa operación.

La moral dicta también reglas, las reglas supremas a que debe someterse la actividad humana, no ya en relación con un fin próximo, sino en razón del fin último al que toda acción del hombre es dirigida: el logro de la felicidad perfecta, a la que todo hombre tiende espontánea e ineludiblemente. La relación se encuentra pues establecida, en que ambas son disciplinas de carácter normativo. Pero mientras que las normas de la moral se refieren a toda la conducta humana, y para un fin último, las de la administración tratan de un sólo aspecto de esa

conducta, y para un fin particular: la máxima eficiencia que logre en un organismo social. Subordinación se deduce de lo anterior que las normas de la administración, como las de cualquier otra disciplina de carácter normativo, deben estar subordinadas a la moral. Esta subordinación no es de carácter positivo, ya que ambas son autónomas, en el sentido de que se estructuran y operan bajo principios propios y peculiares, sino negativo, esto es: entre los diversos recursos administrativos que señalan lo que técnicamente puede hacerse, podrá darse el caso de que algunos no deban ponerse, porque, si bien serían de eficacia inmediata y aparente, contrariarían el fin último a que el hombre tiende. Pero esta aparente contradicción no puede ser total ni definitiva.

Teóricamente hablando podría decirse que existen normas de eficiencia administrativa que pugnen con la moral. En realidad, la contradicción no es real, porque la eficacia de tales reglas sería sólo aparente y temporal.

Las normas administrativas inmorales son en el fondo antisociales, porque van contra la naturaleza del hombre, y, por lo mismo, al fin y a la postre, resultan ineficaces y aun contraproducentes. Normas de la moral se refieren a toda la conducta humana, y para un fin último, las de la administración tratan de un sólo aspecto de esa conducta, y para un fin particular: la máxima eficiencia que logre en un organismo social.

#### 4.7. Ética y profesión

Definitivamente, una de las principales funciones del hombre dentro de la sociedad es el desempeño de una profesión. El profesional será visto siempre por los demás como un ente social, producto de su superioridad intelectual, desarrollo y nivel de conciencia; sin embargo, tenemos que reconocer que en nuestro medio social no todos tienen acceso a este privilegio por diferentes causas, lo que hace que el profesional ocupe un lugar de honor en la sociedad.

La ética le permite al profesional un espíritu de comprensión y tolerancia frente a los demás, le impone servir con humildad, puesto que debe reflejar respeto y gratitud a la sociedad que le permitió formarse profesionalmente.

En definitiva el profesional, observando la ética, devolverá a la sociedad parte de la inversión que ella hizo en él para convertirlo en orgullo del conglomerado y en garantía de su futuro. La ética en la práctica profesional busca en principio la aplicación de las normas morales; debe abrazar la deontología.

#### 4.8. Cualidades éticas del servidor público

Es bien sabido que el objetivo primordial del Estado es el de lograr el bien común o bienestar social, la eficacia del mismo se medirá en función de que garantice este fin.

Ya Aristóteles ha dicho: El gobierno perfecto que buscamos es aquel, precisamente, que garantiza al cuerpo social el mayor grado de felicidad. Ahora bien, la felicidad, según hemos dicho es inseparable de la virtud.

La administración pública es el medio y el almacén de que dispone el Estado para cristalizar sus objetivos. De todo lo antes dicho se infiere que los servidores civiles, los servidores del Estado, como quiera que optemos por llamarles a quienes compongan dicha armazón, deben ser personas dignas. El factor moral debe ser primordial; sólo así las políticas y programas de gobierno alcanzarán el sagrado fin que hemos enunciado.

El servidor público debe necesariamente ajustar su comportamiento a un orden moral estricto, puesto que sus funciones resultan ser cuasi-sacerdotales; la vocación y entrega son elementos fundamentales. Sin duda alguna el Servidor Público debe ser un prototipo de la moralidad, en él la exigencia del cumplimiento

del deber se torna más imperativa, cabe destacar aquí el pensamiento ilustrativo de José Martí « Yo no sirvo más que al deber y con éste seré siempre bastante poderoso».

Es preciso aclarar que con la figura administrativa servidor público, nos referimos también a aquellos que desempeñan funciones de dirección, llámeseles funcionarios, gerentes, jefes, administradores, etc., los cuales a veces creen que por su posición están exonerados de observar las normas éticas, de exhibir una conducta moral aceptable, y pretenden que sea a ellos a quienes la ciudadanía les sirva y acepte humillaciones; se olvidan de que el pueblo les paga para que le sirvan con decencia.

El servidor público, no importa su condición de jefe o subalterno, debe tener ciertas cualidades ético-administrativas que pueden resumirse en los siguientes conceptos:

- responsabilidad
- capacidad
- honradez
- honestidad
- justicia
- prudencia
- superación
- Disciplina
- Cortesía
- Iniciativa
- colaboración
- Precisión
- entusiasmo
- Vocación
- humildad
- rectitud
- nobleza
- comprensión
- sinceridad
- integridad
- probidad

Hay que entender que sólo podrán producir y dirigir los cambios aquellos hombres y mujeres cuyo temple y honestidad les permitan mantenerse al margen de todo tipo de manifestación de corrupción administrativa.

Este honroso deber nos obliga a conducir la Nación por senderos más luminosos donde priven los valores y principios de la moral y de la decencia, para que mañana nuestros hijos puedan sentirse orgullosos de nosotros y de la patria que les hayamos legado.

#### 4.9. Ética para el nuevo milenio

Las demandas de los países en desarrollo, como el nuestro, hoy en la miseria y desempleo, descansan en imperativos éticos supuestamente compartidos: la igualdad fundamental de todas las personas, su dignidad y derechos inalienables, y su solidaridad necesaria por pertenecer a una misma especie y tener un destino común. Sin estas referencias éticas, ni las aspiraciones a un desarrollo social justo ni los compromisos firmados tienen sentido.

Es discutible hasta dónde los seres humanos hemos avanzado en elaborar teóricamente una ética universal, compatible con la pluralidad de concepciones del hombre y credos religiosos que existen hoy en el planeta; mucho más discutible hasta donde esa ética tiene validez práctica y norma eficazmente las relaciones humanas. La ética pública empieza por la aceptación del otro como fundamentalmente igual, lo cual implica que no se puede programar la propia vida con indiferencia hacia la suerte de los demás, que hay una obligada comunidad de intereses y una necesidad de inclusión; la igualdad fundamental es ya incipientemente solidaridad. Lo que se desea es un cambio en las reglas éticas de la vida pública y en las justificaciones de las decisiones relacionadas con el bien común.

Lo que buscamos es una nueva idea del bien colectivo; una definición del bien global del que se desprendan los bienes particulares, que reciba consensos suficientes para fundamentar las conductas de gobernantes y gobernados y dar legitimidad moral al modelo de desarrollo.

Construir una ética pública no será tarea fácil ni rápida. Subsisten y subsistirán en el país culturas éticas muy diversas ya que cada una tiene su propia definición de bien público. Sin embargo corresponde la tarea a todos como ciudadanos exigir y construir servicios públicos transparentes, justos, respetuosos, eficaces, íntegros, honestos.

## **CAPÍTULO V**

5. Propuesta de creación del Código de Ética para los Funcionarios y Empleados Públicos, bases.

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**DECRETO NÚMERO \_\_\_\_-2006**

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que en los Acuerdos de Paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y el de fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, el Estado de Guatemala asumió el compromiso de reformar, fortalecer y modernizar la gestión pública, encaminando así un manejo transparente eficaz y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos como condición para lograr que las funciones de la administración pública tengan la capacidad de cumplir con el supremo deber impuesto al Estado de Guatemala por la Constitución Política de la República de Guatemala que es garantizar a los habitantes del país el bien común.

#### **CONSIDERANDO:**

Que es necesario hacer del Estado un ente capaz de dar un uso eficiente a los recursos y servicios públicos dictando las normas legales que le sirvan de herramienta para alcanzar sus objetivos de acuerdo a las necesidades del país, y garanticen la efectividad de cualquier acción que de ella se origine cuando los actores del ejercicio de la función pública menoscaben la regularidad del funcionamiento de la administración pública y afecten los esfuerzos del Estado por proporcionar el bien común a todos los habitantes de la República.

#### **POR TANTO:**

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,



## DECRETA:

El siguiente:

### CODIGO DE ÉTICA PARA LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

#### CAPÍTULO I

##### NORMAS GENERALES

ARTÍCULO 1: Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que sociedades con participación estatal mayoritaria.

ARTÍCULO 2: Para los efectos del presente Decreto, se entiende por función pública toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el Artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico.

#### CAPÍTULO II

##### PRINCIPIOS GENERALES

ARTÍCULO 3: PROBIDAD. El servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. Tampoco aceptará prestación o compensación alguna por parte de terceros que le pueda llevar a incurrir en falta a sus deberes y obligaciones.

ARTÍCULO 4: PRUDENCIA. El servidor público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes, dado que el ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

ARTÍCULO 5: JUSTICIA. El servidor público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones y coadyuvará a la realización plena de los derechos de que goza el ciudadano en sus relaciones con el Estado.

ARTÍCULO 6: TEMPLANZA. El servidor público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que dispone únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios de su cargo.

ARTÍCULO 7: IDONEIDAD. La idoneidad, entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

ARTÍCULO 8: RESPONSABILIDAD. El servidor público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código de Ética.

ARTÍCULO 9: TRANSPARENCIA. El servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares. También garantizará el uso y aplicación transparente y responsable de los recursos públicos, absteniéndose de ejercer toda discrecionalidad respecto de los mismos.

ARTÍCULO 10: IGUALDAD. El servidor público tendrá como regla invariable de sus actos y decisiones, el respetar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y extranjeros residentes en el país, sin distingo de raza, nacimiento, nacionalidad, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

ARTÍCULO 11: RESPETO. El servidor público respetará, sin excepción alguna, la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes.

ARTÍCULO 12: LIDERAZGO. El servidor público promoverá y apoyará con su ejemplo personal los principios establecidos en este Decreto.

### CAPÍTULO III PRINCIPIOS PARTICULARES

ARTÍCULO 13: APTITUD. Quien disponga el nombramiento de un servidor público debe comprobar que el escogido cumpla con todos los requisitos dispuestos por la ley o los reglamentos para determinar su idoneidad para el ejercicio del cargo. Ninguna persona debe aceptar ser nombrada en un cargo para el que no tenga aptitud.

ARTÍCULO 14: CAPACITACIÓN. El servidor público debe capacitarse para el mejor desempeño de las funciones inherentes a su cargo, según lo determinan las normas que rigen el servicio o lo dispongan las autoridades competentes.

ARTÍCULO 15: LEGALIDAD. El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Política de la República, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el asesoramiento correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.

ARTÍCULO 16: EVALUACIÓN. El servidor público debe evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo.

ARTÍCULO 17: VERACIDAD. El servidor público debe evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo.

ARTÍCULO 18: DISCRECIÓN. El servidor público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del

ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan según la ley.

ARTÍCULO 19: DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL. El servidor público, obligado para ello conforme al Artículo 20 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos Decreto 89-2002 del Congreso de la República y las leyes que lo desarrollen, deberá presentar una declaración jurada sobre su situación patrimonial y financiera.

ARTÍCULO 20: OBEDIENCIA. El servidor público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

ARTÍCULO 21: INDEPENDENCIA DE CRITERIO. El servicio público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones o que conlleven un conflicto de intereses. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones.

ARTÍCULO 22: EQUIDAD. El empleo de criterios de equidad para adecuar la solución legal a un resultado más justo nunca debe ser ejecutado en contra del ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 23: IGUAL DE TRATO. El servidor público no debe realizar actos discriminatorios en su relación con el público o con los demás agentes de la Administración. Debe otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el servidor mantenga con sus subordinados.

ARTÍCULO 24: EJERCICIO ADECUADO DEL CARGO. El ejercicio adecuado del cargo involucra el cumplimiento personal del presente Código de Ética y el deber de procurar su observancia por parte de sus subordinados.

El servidor público no debe obtener ni procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, amparándose en el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

Tampoco debe adoptar represalias de ningún tipo ejercer coacción alguna contra funcionarios u otras personas, salvo que éstas se enmarquen dentro del estricto ejercicio del cargo.

ARTÍCULO 25: USO ADECUADO DE LOS BIENES DEL ESTADO. El servidor público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento.

Tampoco puede emplearlos o permitir que otros lo hagan para fines políticos o particulares, ni otros propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. No se consideran fines particulares las actividades que, por razones protocolares o misiones especiales el servidor deba llevar a cabo fuera de lugar u horario en los cuales desarrolla sus funciones.

ARTÍCULO 26: USO ADECUADO DEL TIEMPO DE TRABAJO. El servidor público debe usar el tiempo comprendido dentro de su horario de trabajo, en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados que empleen el horario de trabajo para realizar actividades que no sean las que les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.

ARTÍCULO 27: COLABORACIÓN. Ante situaciones extraordinarias, el servidor público debe realizar aquellas tareas que resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten, aunque por su naturaleza o modalidad, dichas tareas no sean las estrictamente inherentes a su cargo.

ARTÍCULO 28: USO DE INFORMACIÓN. El servidor público no debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general. Tampoco debe utilizar, en beneficio propio o de terceros, información cuyo conocimiento otorgue una ventaja indebida, conduzca a la violación del ordenamiento jurídico o genere una discriminación de cualquier naturaleza.

ARTÍCULO 29: OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR. El servidor público debe denunciar ante su superior o ante las autoridades correspondientes, aquellos actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicios al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código.

ARTÍCULO 30: DIGNIDAD Y DECORO. El servidor público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con el público y con los demás funcionarios, debe conducirse en todo momento con respeto y corrección.

ARTÍCULO 31: HONOR. El servidor público al que se le impute la comisión de un delito contra la administración pública, debe facilitar la investigación y colaborar con las medidas administrativas y judiciales dispuestas por la autoridad competente para esclarecer la situación, a fin de dejar a salvo su honra y la dignidad de su cargo.

ARTÍCULO 32: TOLERANCIA. El servidor público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común.

ARTÍCULO 33: EQUILIBRIO. El servidor público debe actuar, en el desempeño de sus funciones, con sentido práctico y buen juicio.

#### CAPÍTULO IV PROHIBICIONES

ARTÍCULO 34: PROHIBICIONES GENERALES. El servidor público no debe, directa o indirectamente, otorgar, solicitar o aceptar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas de los particulares u otros funcionarios.

ARTÍCULO 35: BENEFICIOS PROHIBIDOS. El servidor público no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar, aceptar o admitir dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en las siguientes situaciones:

- a) Para apresurar, retardar, hacer o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones;
- b) Para hacer valer su influencia ante otro servidor público, a fin de que éste apresure, retarde, haga o deje de hacer tareas relativas a sus funciones;
- c) Cuando resultare que no se habrían ofrecido o dado si el destinatario desempeñara ese cargo o función.

ARTÍCULO 36: PRESUNCIONES. Se presume especialmente que el beneficio está prohibido si proviene de una persona o entidad que:

- a) Lleve a cabo actividades reguladas o fiscalizadas por el órgano o entidad en el que se desempeña el servidor público;

- b) Gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgados por el órgano o entidad en el que se desempeña el servidor público;
- c) Sea o pretendiera ser contratista o proveedor de bienes o servicios de la institución en la cual se desempeña el servidor público;
- d) Procure una decisión o acción de la entidad en la que ejerce su cargo el servidor público;
- e) Tenga intereses que pudieran verse significativamente afectados por una acción, decisión u omisión del órgano o entidad en la que desempeñe funciones el servidor público.

ARTÍCULO 37: EXCEPCIONES. Quedan exceptuados de la prohibición establecida en el literal c) del Artículo 35:

- a) Los reconocimientos protocolares recibidos de gobiernos, organismos internacionales o entidades sin fines de lucro, en las condiciones en las que la ley o la costumbre oficial admitan esos beneficios;
- b) Los gastos de viaje y estadía recibidos de gobiernos, instituciones de enseñanza o entidades sin fines de lucro, para dictar o participar en conferencias, cursos o actividades académico-culturales, siempre que ello no resultara incompatible con las funciones del cargo o prohibido por normas especiales;
- c) Los regalos o beneficios que por su valor exiguo, según las circunstancias, no pudieran razonablemente ser considerados como un medio tendiente a afectar la recta voluntad del servidor público.

ARTÍCULO 38: EXCLUSIÓN. Quedan excluidos de la prohibición establecida en los Artículos precedentes, los regalos de menor cuantía que se realicen por razones de



amistad o relaciones personales con motivo de acontecimientos en los que resulta usual efectuarlos.

## CAPÍTULO V

### IMPEDIMENTOS POR RAZONES DE LAS FUNCIONES

ARTÍCULO 39: CONFLICTO DE INTERESES. A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar, ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones.

ARTÍCULO 40: EXCUSA. El funcionario público debe excusarse y abstenerse de participar en todos aquellos casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses y notificará tal circunstancia a su superior jerárquico.

ARTÍCULO 41: NEPOTISMO. El servidor público deberá abstenerse de beneficiar con nombramientos en puestos públicos a su cónyuge, pareja de unión consensual u otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

El servidor público también deberá abstenerse de ejercer la función pública en la misma unidad administrativa o en unidades administrativas que mantengan entre sí relaciones de control o fiscalización, y en las que laboren personas incluidas en los mencionados vínculos de parentesco, ya sean originales o sobrevivientes, sin notificar tal situación oportunamente a su superior jerárquico.

ARTÍCULO 42: ACUMULACIÓN DE CARGOS. El servidor público que desempeñe un cargo en la administración pública no podrá ejercer otro cargo remunerado en el ámbito nacional o municipal, salvo los casos señalados por la ley.

ARTÍCULO 43: PROHIBICIÓN DE CELEBRAR GESTIONES O TRÁMITES. El servidor público no debe efectuar o patrocinar a favor de terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración, cuando tengan vínculos con la entidad o institución en donde se desempeñe.

## CAPÍTULO VI SANCIONES

ARTÍCULO 44: SANCIONES. El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente decreto, en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionado administrativamente con amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión del cargo o destitución.

ARTÍCULO 45: PROCEDIMIENTO. En caso de violaciones al presente Código de Ética los responsables de cada entidad, de oficio o a requerimiento de parte interesada, deben instruir el procedimiento administrativo correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales derivadas de la infracción.

En caso de determinarse la existencia de un hecho punible contra la administración pública, el responsable de la entidad deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente.

## CAPÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 46: EPÍGRAFES. Los epígrafes que aparecen al inicio de cada Artículo son guías que no tienen validez interpretativa.

ARTÍCULO 47: El presente Decreto empezará a regir ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Remítase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Emitido en el Palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ del año dos mil \_\_\_\_\_.

Presidente

Primer Secretario

Segundo Secretario

Palacio Nacional: Guatemala \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del año dos mil \_\_\_\_\_

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

## CONCLUSIONES

1. Es el elemento humano uno de los más importantes de la administración pública pero a la vez es uno de los más desatendidos por parte del gobierno ya que la estructura del conjunto de puestos del sector público muestra un componente muy alto de posiciones con bajos requisitos de calificación, esta estructura implica que la mayoría de los servidores públicos en Guatemala no tienen una preparación académica significativa.
2. El sistema de Servicio Civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistemáticas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales y a las del interés público.
3. Un acto administrativo puede cumplirse apegado a todos los pasos de un procedimiento legal y de autorización jerárquica, pero estar motivado por un objetivo distinto al del interés colectivo.
4. Los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz en cuanto a la modernización de la administración pública no se han cumplido del todo puesto que no obstante existe una Ley de Servicio Civil, que pretende organizar el sistema de organización de personal de la administración pública, hay una dispersión de leyes que incluso rebasan el contenido de la misma ley. Esta situación provoca que existan contradicciones entre lo que una ley posterior indica, reforma, modifica o sustituye respecto a la anterior.
5. Es necesario la creación de un Código de Ética para el Funcionario y Empleado Público en donde se establezcan principios generales que guíen la acción del servidor público concibiendo a la ética de la función pública con un criterio comprensivo no sólo de lo relacionado con la honestidad, sino además con la calidad del trabajo, el clima laboral y la atención del ciudadano.



## RECOMENDACIONES

1. Asumir como principal Objetivo, atraer y retener recursos humanos de alta calidad y con características alineadas con las funciones y objetivos de los puestos o cargos que ocupen, manteniendo una evaluación de desempeño y rendimiento. Ofreciendo también la carrera del servidor público basada en el mérito.
2. Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Estado.
3. Las conductas personales no éticas solo podrán ser acotadas con adecuados sistemas de gestión y control gubernamental, preventivo y punitivo en las situaciones de falta de cumplimiento por irresponsabilidad. Se podría hacer un plan de acción en este sentido, conjugando esfuerzos de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales buscando lograr el impulso para la recuperación ética de la gestión pública.
4. Darle difusión y cumplimiento a la legislación existente en cuanto a probidad, aplicando sanciones con imparcialidad y a través de un proceso claro de resolución de conflictos entre el Estado y sus trabajadores.
5. Es necesario redefinir las necesidades de puestos y salarios de cada institución, en búsqueda de la profesionalización del sector público.



## BIBLIOGRAFÍA

- AZPURU DE CUESTAS, Dinorah. **Estudio de la realidad de Guatemala, aspecto político.** Guatemala: Ed. Universidad Rafael Landívar, Facultad de ciencias económicas, 1994.
- BIELSA, Rafael. **Ciencia de la administración.** Rosario, Argentina: Ed. Universidad Nacional del Litoral, 1937.
- BIELSA, Rafael. **La función pública.** Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma, 1960.
- BRUGES, Alvaro David. **Los cuadros ocupacionales, un modelo de gestión de personal para el funcionamiento de la carrera administrativa en Colombia.** Colombia: Ed. Departamento administrativo del servicio civil, 1983.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** 14<sup>a</sup> ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo.** 2t.; 4<sup>a</sup> ed.; Guatemala: Ed. Fénix, 2003.
- CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Apuntes de derecho administrativo.** Guatemala. Ed. Colección textos jurídicos, departamento de publicaciones, facultad de ciencias económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de derecho administrativo.** 2 vols.; 11<sup>a</sup> ed.; Madrid, España: Ed. Tecnos, 1995.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 28<sup>a</sup> ed.; México: Ed. Porrúa, 1989.
- GUERRERO OROZCO, Omar. **Introducción a la administración pública.** México: Ed. Harla, S.A., 1985.
- MAYORA ALVARADO, Eduardo. **Teoría constitucional para una sociedad libre.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Erre Eme, S.A., 1997.
- VELASCO CALVO, Recaredo. **Resumen de derecho administrativo y ciencias de la administración.** México: Ed. Bosch, 1931.



## **Legislación**

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

**Código de Trabajo.** Congreso de la República, Decreto 1441, 1961.

**Código Penal.** Congreso de la República, Decreto número 17-73, 1973.

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

**Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.** Congreso de la República, Decreto número 89-2002, 2002.

**Ley en Materia de Antejuiicio.** Congreso de la República, Decreto número 85-2002, 2002.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Congreso de la República, Decreto número 32-2002, 2002.

**Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo.** Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo.** Congreso de la República, Decreto número 63-94, 1994.

**Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.** Congreso de la República, Decreto número 1126, 1956.

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