



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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE  
LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS CONTRATADOS  
BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029  
EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO**

**EDGAR RENÉ MAZARIEGOS**

**GUATEMALA, MARZO DE 2006**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE  
LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS CONTRATADOS  
BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029  
EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**Por:**

**EDGAR RENÉ MAZARIEGOS**

Previo a conferírsele el grado académico de  
**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**  
y los títulos profesionales de  
**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, Marzo de 2006

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

DECANO		Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I		Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II	<input type="checkbox"/>	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III	<input type="checkbox"/>	Lic. Erick Rolando Huitz Enriquez
VOCAL IV	<input type="checkbox"/>	Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V	<input type="checkbox"/>	Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO	<input type="checkbox"/>	Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	<input type="checkbox"/>	Lic. Saulo De León Estrada <input type="checkbox"/>
Vocal:	<input type="checkbox"/>	Licda. María Soledad Morales Chew <input type="checkbox"/>
Secretario:	<input type="checkbox"/>	Lic. Ulises Gómez

**Segunda Fase:**

Presidente:	<input type="checkbox"/>	Lic. José Alfredo Aguilar
Vocal:	<input type="checkbox"/>	Lic. Otto Marroquín Guerra
Secretaria:	<input type="checkbox"/>	Licda. Gloria Pérez Puerto

**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.

# GUERRERO & DE LEÓN, ASOCIADOS

OFICINA: 6ta. Av. "A" 14-62, Of. 4, Zona 1 Guatemala  
TELEFONOS: 2253-4628 / 2251-4201



Guatemala, 27 de octubre del 2005

Señor Decano  
Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Señor Decano:

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, del Bachiller **EDGAR RENÉ MAZARIEGOS**, me dirijo a usted, haciendo referencia a la misma, con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir el dictamen correspondiente; y habiendo asesorado el trabajo encomendado,

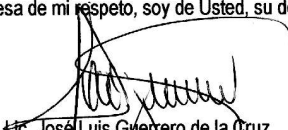
EXPONGO:

- A. Durante el asesoramiento del trabajo de tesis, se discutió con el autor el nombre de dicha investigación llegando a la conclusión de denominarle "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS CONTRATADOS BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029 DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO".
- B. El tema elegido constituye una real y valiente investigación desde el punto de vista legal, tema interesante y de actualidad.
- C. En el proceso discuti algunos puntos del trabajo en forma personal con el autor, me expuso sus motivaciones, y le efectué las sugerencias y correcciones del caso. Comprobé que la bibliografía y técnicas de investigación utilizadas, fueron las adecuadas, siendo elaborado el trabajo de conformidad con el reglamento respectivo.

En virtud de lo anterior concluyo informando y dictaminando a usted, lo siguiente:

- I. Que en el trabajo se cumple con los requisitos legales exigidos.
- II. Que es procedentes ordenarse su revisión y oportunamente el Examen Público.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su deferente servidor.

  
Lic. José Luis Guerrero de la Cruz  
Abogado y Notario  
Col. 5,621

JOSE LUIS GUERRERO DE LA CRUZ  
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURIDICAS Y SOCIALES



**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES.** Guatemala, dos de noviembre del año dos mil cinco.-----

Atentamente, pase al LIC. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS, para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis del estudiante EDGAR RENÉ MAZARIEGOS, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS CONTRATADOS BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029 DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO" y, en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.-

~~MIAE/sllh~~





**Lic. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS**

**Abogado y Notario**

**Pos grado en Derecho Constitucional Comparado**

5ª Av. 14-50 Z. 1 Oficina No. 3

Tel. 22323126 - 54066223



Guatemala, 21 de noviembre de 2005.

**Señor Decano**


**Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

**Distinguido Señor Decano:**

En cumplimiento del nombramiento como Revisor de Tesis, del Bachiller **EDGAR RENÉ MAZARIEGOS**, me dirijo a usted, con el objeto de informar sobre mi labor y expongo lo siguiente:

- I. El trabajo de tesis se denomina: **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS CONTRATADOS BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029 DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO”**
- II. En el desarrollo de la revisión del trabajo de tesis relacionado, se discutieron algunos puntos en forma personal con el autor, realizándose los cambios y correcciones que la investigación requirió. Se comprueba además que la bibliografía y técnicas de investigación utilizadas, fueron las adecuadas, siendo elaborado el trabajo de conformidad con el reglamento respectivo.
- III. En virtud de los puntos anteriores, concluyo **informando y dictaminando** a usted, que es procedente ordenarse su discusión en Examen Público de Tesis en nuestra gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Con la manifestación expresa de mi respeto, soy de Usted, su servidor.

  
**Lic. Jaime Rolando Montealegre Santos**  
**Abogado y Notario**  
Licenciado  
**Jaime Rolando Montealegre Santos**  
**Abogado y Notario**

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



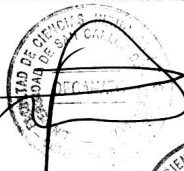
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES.** Guatemala, diez de marzo de dos mil seis. -

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante **EDGAR RENÉ MAZARIEGOS**, titulado **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL DE LOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS CONTRATADOS BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029 DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO**, 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. -

~~MAE/slh~~



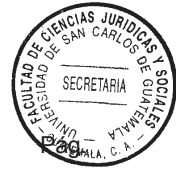
## DEDICATORIA



- A DIOS:  Gracias por permitirme la vida y la oportunidad de haber   
realizado mis estudios.
- A MI ABUELITA:  Por que con su amor y cariño, sus correcciones fueron   
para ser una persona de éxito.
- A MI MADRE:  Porque con sus esfuerzos y sacrificios, hizo posible el   
inicio del éxito que hoy obtengo.
- A MI ESPOSA:  Sandra Elizabeth Godoy Hernández, agradezco su   
comprensión, esfuerzo y apoyo incondicional ya que sin   
el no hubiera sido posible culminar mi carrera.
- A MIS HIJOS:  Edgar Eduardo, Javier Alejandro, como guía y ejemplo   
para su vida, gracias por su comprensión y haberles   
limitado mi tiempo durante mi carrera.
- A MIS HERMANOS:  Julio Roberto y Alba Margarita, como ejemplo para la   
trayectoria de su vida.
- A MIS TÍAS:  Clara Luz, Vera Ligia y Lilian Lulú, por su cariño y apoyo.
- A MIS AMIGOS:  Raúl Antonio Velásquez Ramos, Otto Vicente Revolorio,   
Jesús Julio Chaicoj y José Luis Sian González, gracias   
por su apoyo incondicional.
- A:  La Universidad de San Carlos de Guatemala, gracias por   
la enseñanza y preparación de grandes profesionales.
- A:  Todas aquellas personas que me apoyaron.



# ÍNDICE



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

## CAPÍTULO I

1.□	El Estado y la administración pública.....	1□
1.1.□	Definición de Estado.....	1□
1.2.□	Ventajas de su existencia.....	2□
1.3.□	El ejercicio del poder público y la actuación del Estado.....	3□□
1.3.1□	El poder público como competencia.....	4□□
1.3.2□	Es poder como imperativo jurídico.....	4□□
1.3.3□	El poder como un medio.....	5□
1.4.□	El bien común como fin del Estado.....	6□
1.5.□	Imperio de la Ley.....	7□
1.6.□	Etimología de la palabra administración.....	8□
1.7.□	La administración pública.....	9□
1.8.□	Elementos de la administración pública.....	10□□
1.8.1.□	Actividad.....	11□□
1.8.2.□	El Órgano Administrativo.....	11□□
1.8.3.□	Finalidad.....	11□□
1.8.4.□	El medio.....	12

## CAPÍTULO II

2.□	El presupuesto del Estado.....	13□
2.1.□	Antecedentes históricos del presupuesto.....	13□
2.2.□	Presupuesto del Estado.....	15□
2.3.□	Objeto de la Ley Orgánica del Presupuesto.....	19□
2.4.□	Ámbito de aplicación.....	21□
2.5.□	El control y fiscalización del presupuesto.....	23



### CAPÍTULO III

3.	El servicio civil y la relación funcional .....	27	□
3.1.	□ Antecedentes .....	27	□
3.2.	□ Naturaleza del servicio civil .....	28	□
3.3.	□ Principios de la Ley de Servicio Civil .....	31	□
3.4.	□ La Oficina Nacional de Servicio Civil .....	32	□
3.5.	□ El servidor público y la clasificación del servicio .....	35	□
3.5.1.	□ Servicio exento .....	35	□
3.5.2.	□ Servicio sin oposición .....	37	□
3.5.3.	□ Servicio por oposición .....	37	□
3.5.4.	□ Plan de clasificación .....	38	□
3.6.	□ Análisis de la planificación de recursos humanos en el Servicio Civil .....	39	□
3.7.	□ Deficiencias en la administración pública .....	41	□
3.8.	□ Delimitación de Instituciones afectas total o parcialmente por la Ley de Servicio Civil y entidades no afectas .....	43	□
3.9.	□ Clasificación por objeto del gasto, referente a los renglones □ presupuestarios de personal del Estado .....	47	□
3.9.1.	□ Servicios personales .....	48	□
3.9.2.	□ Renglón .....	49	□
3.9.3.	□ Renglón 022 .....	49	□
3.9.4.	□ Renglón 041 .....	49	□
3.9.5.	□ Renglón 029 .....	50	□

### CAPÍTULO IV

4.	□ El contrato administrativo del profesional o técnico contratado bajo el □ renglón presupuestario 029 y la declaración patrimonial .....	51	□
4.1.	□ El Servicio Civil en Guatemala y su relación respecto al personal del Estado ...	51	□
4.2.	□ Implicaciones legales de la celebración del contrato administrativo 029 ..	54	□
4.3.	□ Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029 .....	54	□
4.4.	□ La probidad administrativa .....	56	□



- 4.5.  La declaración patrimonial y su fundamento legal.....
- 4.6.  Justificación de la reforma del Decreto 89-2002 del Congreso de la República ..

CONCLUSIONES.....	65
RECOMENDACIONES .....	67
BIBLIOGRAFÍA .....	69

(i)



## INTRODUCCIÓN □

Con el presente trabajo, no se pretende agotar los múltiples problemas de orden teórico-práctico que pueden presentarse al profesional del Derecho en el ejercicio de su función profesional, sino simplemente exponer teorías y hacer planteamientos que puedan ayudar a fortalecer la rama del mundo del Derecho, respecto a los alcances legales de la declaración patrimonial, contenida en el Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República. □

Se pretende en primer lugar, desarrollar lo relativo al Estado como la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente, ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder. El imperio de la ley constituye la nota primaria y fundamental del Estado de derecho. Se establece que la administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente. □

En segundo lugar, se desarrolla lo relativo al presupuesto del Estado, partiendo de sus antecedentes históricos, hasta la

(ii)

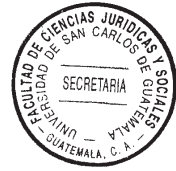


importancia que tiene en la actualidad, determinando las fuentes de recursos, así como la proyección de los mismos, que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gastos o egresos, para un período anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población.

En tercer lugar, se explica lo relativo al Servicio Civil, partiendo de que la Administración Pública necesitó en un momento determinado establecer un sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la administración del personal a su servicio, para garantizar al país el desempeño económico y efectivo de la labor institucional de Gobierno, en beneficio de todos los sectores nacionales. Los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil, garantizan a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirman y protegen la dignidad de los trabajadores del Estado. Además se hace relación a los distintos renglones presupuestarios, en los cuales tiene su fundamento el pago del salario de dichos empleados públicos. □

Por último, se realiza el análisis final y justificación de la investigación respecto a la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029, en las distintas Instituciones del Estado. Existe

(iii)



un vacío legal al no regular la obligación del personal contratado por dicho renglón presupuestario, de presentar la declaración patrimonial a la Contraloría General de Cuentas, lo que se complementa con la circular conjunta emitida por el Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y la Oficina Nacional de Servicio Civil, en la cual se establece que el personal técnico o profesional contratado por el renglón presupuestario 029, no tiene el carácter de servidor público, por lo que se finaliza con una propuesta de reforma al Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República, que permita tener control de dicho personal contratado.



## CAPÍTULO I

### 1. El Estado y la administración pública

#### 1.1 □ Definición de Estado □

El tratadista Gerardo Prado define: "... Estado, en sentido amplio, es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados".<sup>1</sup>□

El autor Francisco Porrúa Pérez expone: "El Estado es una Sociedad Humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal."<sup>2</sup>

Respecto al Estado el autor Manuel Ossorio, señala que: "... es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantener en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio..."<sup>3</sup>.

Desde un punto de vista legal, la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "Guatemala es un Estado libre;

---

1 Prado, Gerardo, **Teoría del estado**, Pág. 22

2 Porrúa Pérez, Francisco, **Teoría del estado**, Pág. 26.

3 Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 325



independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”<sup>4</sup>.

Para el autor Guillermo Cabanellas, el Estado es: “La representación política de la colectividad nacional, para oponerlo entonces a la nación, en el sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres históricos y sociales, regido por las mismas leyes y un solo gobierno”.<sup>5</sup>

## 1.2 □ **Ventajas de su existencia**

El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente, ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder. También se le ha llamado poder público o poder estático porque es uno y único.

La división del Estado en tres poderes, no es sino la distribución del poder estático entre distintos centros o complejos orgánicos para el ejercicio preferente por parte de cada uno de ellos, de determinadas funciones, todas ellas destinadas al cumplimiento de los cometidos estatales.

---

<sup>4</sup> **Constitución Política de la República.** Pág. 3

<sup>5</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Pág. 219.





La personalidad del Estado, es definida por el tratadista José Roberto Dromi, como: "... una realidad social y política integrada por un conjunto de hombres con asiento en un determinado ámbito territorial, con potestad soberana en lo interior e independiente en las relaciones internacionales"<sup>6</sup>.

Es decir que el Estado está obligado a cumplir con sus fines, determinados a favor de los individuos quienes son los sujetos gobernados y que han de cumplir con la observancia del derecho vigente. El orden jurídico nacional determina los derechos y deberes de todos los habitantes del territorio y un orden jurídico parcial, que no es más que el Estado como persona jurídica sometida al derecho.

### **1.3 □ El ejercicio del poder público y la actuación del Estado □**

El autor Manuel Ossorio respecto al poder público escribe que: "La potestad inherente al Estado y que autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas"<sup>7</sup> □

El tratadista Guillermo Cabanellas establece que: "Poder Público es la facultad consubstancial con el Estado que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de las personas

---

<sup>6</sup> Dromi, José Roberto, **Instituciones del derecho administrativo**, Pág. 53

<sup>7</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 873



que por vínculos personales o situación territorial se encuentren dentro de su jurisdicción legislativa o reglamentaria<sup>8</sup>. □

Para ejercer el poder es necesario que exista el elemento humano, que a través del desarrollo de actividades estatales, impulsen la administración del Estado. □

El Poder Público debe ser considerado de la siguiente manera, como competencia, un imperativo jurídico y un medio para realizar el fin fundamental del Estado, que es el bien común. □

### **1.3.1 El poder público como competencia** □

Porque se distribuye en tres funciones principales, en las que se menciona, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. □

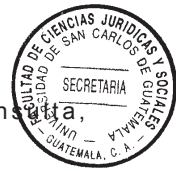
Es importante resaltar que el poder público, no equivale o no es lo mismo que Estado, ni debe confundirse con el concepto de este, es decir que el Estado cuenta con un poder público, que es parte del mismo, el Estado es el continente y el poder público el contenido.

### **1.3.2 Es poder como imperativo jurídico** □

Son los mandatos previstos en las normas jurídicas, el poder público implica la facultad de crear el Derecho, definirlo en normas

---

<sup>8</sup> Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 819.



jurídicas y aplicarlo unilateralmente, sin previa consulta, empleando la coacción si es necesario.□

El poder público es un conjunto de competencias constitucionales o de competencias reconocidas por la Constitución, que sirven para garantizar el propio orden jurídico.

### **1.3.3 □ El poder como un medio □**

Será el instrumento adecuado para realizar los fines fundamentales del Estado en especial del bien común o interés público. La Constitución Política de Guatemala, en el título IV, capítulo I ilustra sobre el ejercicio del poder público y establece que el poder proviene del pueblo, pero agrega que ese ejercicio, está sujeto a limitaciones que señala la ley. Es decir que ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política puede arrogarse esa facultad.

El poder es entonces, la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos. La finalidad del Estado es la realización de objetivos comunitarios. El ejercicio del poder será legítimo si el bien que se persigue es el bien común; es decir que una orden para ser legítima además de emanar formalmente del órgano competente debe serlo en su sustancia.



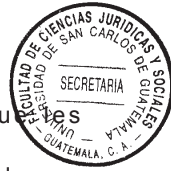
Originalmente fue un atributo otorgado a un solo hombre y dio lugar al surgimiento del absolutismo, lo cual significó ejercer la autoridad por un individuo en forma personal y por delegación divina. Sin embargo con la evolución de las ideas, ahora se considera que es un atributo que le corresponde al pueblo como grupo en convivencia, en donde se manifiesta como acción política que expresa una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho. □

Radicando la soberanía en el pueblo quien la delega en sus representantes, quienes ocuparán los diferentes cargos en el Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en ningún momento la Constitución Política, emplea el vocablo poder para identificar a esos órganos; lo que ha hecho es englobarlo en la frase poder público y estaría ajustándose al criterio de que no hay división de poderes porque el poder del Estado es uno.

#### **1.4 □ El bien común como fin del Estado**

El bien común como finalidad del Estado, es el objetivo que se desea alcanzar con la ayuda y participación del poder y establecimiento del orden.

La satisfacción de las necesidades de los habitantes de un territorio determinado, es prioridad estatal, se busca que esos



individuos tengan los satisfactorios sociales que permitan vivir social y familiarmente estables, con un Estado que busca su protección y desarrollo. □

El bien común no es más que el bien humano, una nueva forma y un nuevo valor del bien de los hombres en cuanto se integran dentro de una comunidad. □

La proyección del bien común en la vida social, se realiza mediante la unidad y articulación del orden que se cumple a través del derecho. Se habla entonces de que el bien común es el fin que persigue todo tipo de sociedad, y bien público es el fin específico que trata de alcanzar la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupen socialmente para obtener un fin que beneficie a todos, será éste un bien común.

### **1.5 □ Imperio de la Ley □**

El imperio de la ley, constituye la nota primaria y fundamental del Estado de derecho. En el contexto ideológico-político en que tiene sentido y aplicabilidad la noción referida.

En el Estado de Derecho, la ley es la concretización racional de la voluntad popular, manifestada con las posibles intervenciones del ejecutivo, a través de un órgano de representación popular libremente elegido.



## 1.6 □ Etimología de la palabra administración □

El autor Alvarez-Gendín, expresa que: “La palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo Ministro-as-are, administrar servir, ejecutar y singularmente del sustantivo ministratio-ministraciones, servicio, acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno”<sup>9</sup>. □

Desde un punto de vista etimológico, la palabra administración da la idea que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mandato de otro; de un servicio que se presta, es decir que existe subordinación así como servicio. □

El autor Manuel Ossorio establece respecto a la administración: “Ordenamiento económico de los medios de que se dispone y uso conveniente de ellos para proveer a las propias necesidades”<sup>10</sup>.

Administración será entonces el proceso social de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar un grupo humano particular para lograr un propósito determinado.

---

<sup>9</sup> Alvarez Gendín, Sabino, **Tratado general de derecho administrativo**. Pág. 54

<sup>10</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág.36



Para Guillermo Cabanellas administración en sentido amplio es: “Gestión, gobierno de intereses o bienes; en especial, de los públicos...”<sup>11</sup>

### 1.7 □ La administración pública

Respecto a la administración pública, el autor Manuel Ossorio señala: “ Es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios. Sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo.”<sup>12</sup>

El tratadista Gabino Fraga expone: “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 que 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 los particulares para asegurar la ejecución de su misión”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 167

<sup>12</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág.37 □

<sup>13</sup> Fraga, Gabino. **Derecho administrativo.** Pág. 4



La administración pública como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente. Para ello a través de la evolución de la administración pública, se trata de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. □

Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política.

### **1.8 □ Elementos de la administración pública □**

En la administración pública, los elementos importantes se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- □ El órgano administrativo
- □ La actividad administrativa
- □ La finalidad, y
- □ El medio





### 1.8.1 □ **Actividad**

El autor Hugo Calderón señala: “Esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada la administración pública para el logro de su finalidad.”<sup>14</sup>

### 1.8.2 □ **El Órgano Administrativo**

El mismo autor citado establece: “Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado”<sup>15</sup>

### 1.8.3 □ **Finalidad**

Respecto a la finalidad el autor aludido anteriormente indica: “...es el bien común o bienestar general de toda la población, elemento no sólo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del Artículo 1 de la Constitución Política de la República que establece: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Calderón, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág. 8

<sup>15</sup> **Ibidem**. Pág. 8

<sup>16</sup> **Ibidem**. Pág. 8



#### 1.8.4 □ El medio

El tratadista Hugo Calderón indica que: “El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público.”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Calderón, Hugo. **Ibid.** Pág. 9



## CAPÍTULO II

### 2. El presupuesto del Estado

#### 2.1 □ Antecedentes históricos del presupuesto □

El autor Jorge Burbano expone: “Los fundamentos teóricos y prácticos del presupuesto, como herramienta de planificación y control, tuvo su origen en el sector gubernamental a finales del siglo XVIII cuando se presentaba al Parlamento Británico los planes de gastos del reino y se daban pautas sobre su posible ejecución y control. □

Desde el punto de vista técnico de la palabra se deriva del francés antiguo bougette o bolsa. Dicha acepción intentó perfeccionarse posteriormente en el sistema inglés con el término budget de conocimiento común y que recibe en nuestro idioma la denominación de presupuesto. □

En 1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental y los Estados Unidos lo acogen en 1821 como elemento de control del gasto público y como base en la necesidad formulada por funcionarios cuya función era presupuestar para garantizar el eficiente funcionamiento de las actividades gubernamentales.”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> BURBANO, Jorge. *Presupuestos enfoque moderno de planeación y control de recursos*. Pág. 5



Es necesario que se tenga una idea de cuál es el papel del presupuesto en general y su relación con la política del gasto público. Pocas veces un presupuesto es algo aislado más bien es un resultado del proceso que consiste en establecer objetivos y estrategias y en elaborar planes. En especial, se encuentra íntimamente relacionado con la planeación financiera. □

Por lo tanto el presupuesto puede considerarse una parte importante del clásico ciclo administrativo de planear, actuar y controlar o, más específicamente, como parte de un sistema total de administración que incluye:

- □ Formulación y puesta en práctica de estrategias.
- □ Sistemas de planeación.
- □ Sistemas presupuestales.
- □ Organización.
- □ Sistemas de Información y Control. □

Con base en lo anterior y de manera muy amplia, un presupuesto puede definirse como la presentación ordenada de los resultados previstos de un plan, un proyecto o una estrategia. Se debe hacer una distinción entre la contabilidad tradicional y los presupuestos. En el sentido de que estos últimos están orientados hacia el futuro y no hacia el pasado, aún cuando en su función



de control, el presupuesto para un período anterior p[er]o se debe  
compararse con los resultados reales (pasados).

El presupuesto se considera como un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros, que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas; este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización administrativa estatal.

## 2.2 □ Presupuesto del Estado

El autor Manuel Ossorio, respecto al presupuesto establece: “Computo anticipado del costo de una obra o de los gastos e ingresos de una institución. El concepto tiene especial importancia aplicado al Estado, a los municipios o a otros organismos públicos.”<sup>19</sup>

De conformidad con lo señalado por la Dirección Técnica del Presupuesto: “El Presupuesto constituye la determinación de las fuentes de recursos, así como la proyección de los mismos, que permitirán financiar las autorizaciones máximas de gastos o egresos, para un período anual, con el propósito de ejecutar los distintos programas de gobierno y alcanzar sus objetivos y metas, todo ello orientado a satisfacer las necesidades básicas de la población. El Presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado, a

---

<sup>19</sup> Ossorio Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 605



través de la ejecución de planes, programas y proyectos, la asignación de recursos y la coordinación de actividades del Sector Público.”<sup>20</sup> □

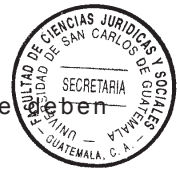
El presupuesto del Estado es un documento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal; y que sistemáticamente, debe confeccionar el poder ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación, para someterlo después al Congreso de la República para su aprobación, por lo que será un instrumento de gobierno de importancia básica para el manejo del patrimonio público. □

El presupuesto público como instrumento de planificación y de política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado, requiere de una legislación adecuada que armonice en forma integrada con los sistemas de contabilidad gubernamental, tesorería y crédito público, los procesos de producción de bienes y servicios del sector público. □

Es un medio para decidir la producción prevista en un determinado período, así como para asignar formalmente los recursos reales y financieros requeridos para esa producción.

---

<sup>20</sup> Dirección Técnica del Presupuesto. **Formulación presupuestaria**. Pág. 4

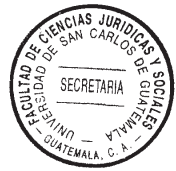


Como sistema se materializa por etapas que deben observarse para su elaboración:

- Formulació
- Discusión
- Aprobación
- Ejecución
- Control
- Evaluación
- Liquidación

En síntesis el presupuesto como reflejo de un sistema de producción y como mecanismo de asignación de recursos debe tener coherencia interna, donde cada centro de gestión productiva requiere de insumos físicos y financieros bien precisos, en función de una determinada tecnología de producción y a la vez los productos guardan entre si relaciones de condicionamiento cuatitativos y cualitativos.

Las ventajas de elaborar un presupuesto y en especial el que corresponde al Estado se pueden enunciar de la siguiente manera:



- Muestra los resultados a obtenerse.
- Permite vincular el presupuesto con el plan permite   
establecer estándares o coeficientes de medición básicos   
para evaluación de eficiencia.
- Permite establecer sistemas de control por resultados.
- Permite determinar los costos directos
- Posibilita ajustes más racionales ante situaciones coyunturales.
- Con base en indicadores de gestión permite proyecciones   
a futuro.

El proceso presupuestario tiende a reflejar de una forma cuantitativa, a través de los presupuestos, los objetivos fijados por el Estado a corto plazo, es decir por período de un año, mediante el establecimiento de los oportunos programas sin perder la perspectiva del largo plazo, puesto que ésta condicionará los planes que permitirán la consecución del fin último al que va orientada la gestión de la empresa.

Los presupuestos sirven de medio de comunicación de los planes de toda la organización estatal, proporcionando las bases que permitirán evaluar la actuación de los distintos segmentos, o áreas de actividad.





El proceso culmina con el control presupuestario, mediante el cual se evalúa el resultado de las acciones emprendidas permitiendo a su vez, establecer un proceso de ajuste que posibilite la fijación de nuevos objetivos.

Un proceso presupuestario eficaz depende de muchos factores, sin embargo cabe destacar que pueden tener la consideración de requisitos imprescindibles. Es necesario que la organización administrativa del Estado tenga configurada una estructura organizativa clara y coherente, a través de la que se dividirá todo el proceso de asignación y delimitación de responsabilidades y recursos para desarrollar las políticas de Estado a favor de los administrados.

Un programa de presupuestación será más eficaz cuando se puedan asignar adecuadamente las responsabilidades, para lo cual, necesariamente, tendrá que contar con una estructura organizativa perfectamente definida.

### **2.3 □ Objeto de la Ley de Orgánica del Presupuesto □**

El objeto de la ley es normar los sistemas presupuestarios, es decir que debe llevar una contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, a efecto de realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía,



eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas.

Además debe sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público. Desarrolla y mantiene sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público.

Con la aplicación del Decreto 101-97 del Congreso de la República, se busca velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa. Asimismo fortalecer la capacidad administrativa, los sistemas de control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado y finalmente responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector público, por la implantación y mantenimiento de un sistema contable integrado, que responda a las necesidades de registro de la información financiera y de realizaciones físicas, confiable y oportuno, acorde a sus propias características.

Debe existir un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias



operaciones, organizado en base a las normas generales en materia de cuentas por la Contraloría General de Cuentas. Deben implementarse procedimientos que aseguren el eficaz y eficiente desarrollo de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

#### **2.4 **Ámbito de aplicación****

De conformidad con lo establecido en el Artículo 2 del Decreto 101-97 del Congreso de la República, se establece que están sujetos a las disposiciones de la presente ley:

- Los Organismos del Estado
- Las entidades descentralizadas y autónomas
- Las empresas cualquiera que sea su forma de organización,  cuyo capital esté conformado mayoritariamente con  aportaciones del Estado
- Las demás instituciones que conforman el sector público.

Para aplicar en forma correcta la Ley Orgánica del Presupuesto, debe tenerse en cuenta los siguientes términos:



- □ **Insumos:**

La Dirección Técnica del Presupuesto, establece: “Son los recursos humanos, materiales, equipos y servicios que se requieren para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera”<sup>21</sup>

- □ **Producto:**

La Institución relacionada en el párrafo anterior establece: “Es el bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requiere para su producción.”<sup>22</sup>

- □ **Coeficiente insumo-producto.**

La entidad pública establece que: “Se expresa una relación cuantitativa particular, determinada por la tecnología de producción entre un insumo (entre los varios existentes) y el producto perseguido.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Dirección Técnica del Presupuesto. **Ibid.** Pág. 21

<sup>22</sup> Dirección Técnica del Presupuesto. **Ibid.** Pág. 21

<sup>23</sup> Dirección Técnica del Presupuesto. **Ibid.** Pág. 22



## 2.5 □ El control y fiscalización del presupuesto □

El control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de las Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala. □

La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, será ejercida por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso. Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación. □

El control presupuestario es un proceso que permite evaluar la actuación y el rendimiento o resultado obtenido en cada Institución de la Administración Pública; para ello se establecen las comparaciones entre las realizaciones y los objetivos iniciales recogidos en los presupuestos, a las que suele denominarse variaciones o desviaciones.

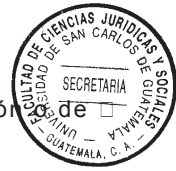


El control y la fiscalización son por tanto procedimientos complementarios dado que la presupuestación define objetivos previstos, los cuales tienen valor cuando exista un plan que facilite su consecución (medios), mientras que la característica definitoria del control presupuestario es la comparación entre la programación y la ejecución, debiéndose realizar de forma metódica y regular. □

El eje fundamental del control presupuestario se centra en la información necesaria acerca del nivel deseado de rendimiento, el nivel real y la desviación. Además es necesaria la acción para poner en marcha los planes y modificar las actividades futuras. □

El control presupuestario, por tanto, va mucho más allá de la mera localización de una variación. La implantación de un mecanismo de control a través del presupuesto supone comparar los resultados con los correspondientes programas, y si no coinciden deberán analizarse las causas de tales diferencias. En este contexto, pues, para ejercer un control eficaz deben realizarse las siguientes consideraciones:

- □ Todo lo que ha sido objeto de una programación debe ser □ objeto de control.
- □ Toda desviación entre programas y ejecución del presupuesto □ tiene un motivo que hay que analizar y que puede deberse a un



fallo en la programación, un defecto en la ejecución de ambas razones.

- Toda desviación debe ser asignada a un responsable  concreto, lo que requerirá llevar a cabo un análisis  minucioso de dicha desviación.

Las desviaciones pueden exigir medidas de corrección; es decir, el fin último del control presupuestario no es transmitir temor a los empleados o funcionarios públicos, sino hacerles ver las deficiencias que se han producido y sugerirles las aclaraciones correspondientes. Deben subsanar los errores si son subsanables o bien se iniciarán las acciones legales para deducir responsabilidades contra los responsables.







### CAPÍTULO III

#### El servicio civil y la relación funcional

3. □

##### 3.1 □ Antecedentes

La Licenciada Carolina Roca Ruano , señala que la primera referencia del Sistema de Servicio Civil Guatemalteco se encuentra en la Constitución de la República de 1945, en donde se consigna que su objetivo es el de regular la relación del Estado y sus empleados. 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

---

<sup>24</sup> Roca Ruano, Carolina. **El servicio civil en Guatemala**. Pág. 3



Ley fue emitida el 2 de mayo de 1968, en el Decreto No. 11 del Congreso de la República, entrando 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, 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.

### **3.2 □ Naturaleza del Servicio Civil □**

Siendo necesario establecer los lineamientos legales que permitieran al Estado completar la legislación social de Guatemala establecida, además del Código de Trabajo y de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se hacia necesario una ley de Servicio Civil que permitiera la realización y desarrollo de los principios contenidos en los Artículos 118 Principios del Régimen



Económico y Social; 119 Obligaciones del Estado; 120 Intervención de empresas que prestan servicios públicos y 121 Bienes del Estado de la Constitución de la República y regular las relaciones de la Administración Pública con sus trabajadores. □

Para el Estado era urgente mejorar la Administración Pública estableciendo un sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la Administración del personal a su servicio, para garantizar al país el desempeño económico y efectivo de la labor institucional de Gobierno en beneficio de todos los sectores nacionales. □

Los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil, garantizan a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado. Debe remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado igual salario. Es obligación del Estado estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal, el respectivo nombramiento, ascensos y despidos. □

Es necesario que la Administración Pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, mantenimiento estos gastos dentro del mínimo compatible



con las necesidades del país, y en especial, reconocer que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales. □

El Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 1 establece: “Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado. De consiguiente, son nulos ipso jure, todos los actos y disposiciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que la Constitución establece, de los que esta ley señala y de todos los adquiridos con anterioridad”<sup>25</sup>. □

El Artículo 2 del mismo texto legal preceptúa: “El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurando los mismos, justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas de un sistema de Administración de personal.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> **Ley del Servicio Civil.** Pág. 2

<sup>26</sup> **Ibid.** Pág. 2



### 3.3 □ Principios de la Ley de Servicio Civil

Los principios consagrados en la Ley de Servicio Civil, hacen referencia a la oportunidad que tiene todo ciudadano de optar a un cargo público, estableciendo lo siguiente:

- □ Todos los ciudadanos Guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, sí reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.
  
- □ Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento posición social o económica u opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante ajuicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.
  
- □ A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario; en consecuencia, los cargos de la Administración Pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes,



Responsabilidades y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.

- Los trabajadores de la administración pública deben estar  garantizados contra despidos que no tengan como  fundamento una causa legal. También deben estar sujetos  a normas adecuadas de disciplina y recibir justas  prestaciones económicas y sociales.
  
- El sistema nacional de Servicio Civil debe fomentar la  eficiencia de la Administración Pública y dar garantías a  sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.
  
- Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse  con base en la capacidad, preparación y honradez de los  aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un  procedimiento de oposición para el otorgamiento de los  mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos  que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del  proceso de oposición, deben ser señalados por la ley.

### **3.4 La Oficina Nacional de Servicio Civil**

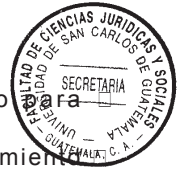
La oficina Nacional del Servicio Civil es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la ley. Se integra por un director y



un subdirector y por el personal indispensable para su funcionamiento y ejecutividad en todo el territorio de la República, puede ser abreviada con el nombre de ONSEC.

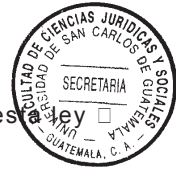
La Oficina Nacional de Servicio Civil, tiene los siguientes deberes y atribuciones:

- Velar por la correcta aplicación de la presente ley y sus reglamentos, organizando un sistema de administración de personal al servicio de la Administración Pública, de acuerdo con los principios que señala esta ley.
- Organizar la Oficina Nacional de Servicio Civil, nombrar y remover al personal del servicio por oposición de la misma, de acuerdo con esta ley.
- Reclutar, seleccionar y proponer a los candidatos elegibles para integrar el personal comprendido en el Servicio por Oposición, de conformidad con los preceptos de esta ley.
- Establecer y mantener un registro de todos los empleados comprendidos en el Servicio por Oposición y en el Servicio sin oposición de conformidad con los reglamentos respectivos.



- Desarrollar programas de mejoramiento técnico para aspirantes a ingresar al Servicio Civil y de adiestramiento para los servidores públicos.
- Investigar, informar y proponer soluciones respecto a la aplicación y efectos de la presente ley y sus reglamentos, al Presidente de la República y a la Junta Nacional de Servicio Civil.
- Resolver consultas que se le formulen en relación con la administración de personal y la aplicación de esta ley y sus reglamentos.
- Investigar los hechos, hacer comparecer testigos, tomar declaración jurada y solicitar la presentación de cualquier prueba para los efectos de la aplicación de esta ley y sus reglamentos.
- Asistir a las reuniones de la Junta Nacional de Servicio Civil, cuando esta requiera su presencia y cuando así esté establecido por esta ley y sus reglamentos.
- Rendir al Presidente de la República y a la Junta Nacional de Servicio Civil, informe de las labores realizadas durante el año.





- Los demás deberes y atribuciones que le imponen esta Ley y sus reglamentos.

### **3.5 El servidor público y la clasificación del servicio**

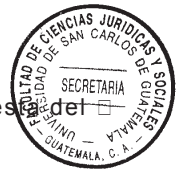
Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.

Para la Ley de Servicio Civil, los puestos en el servicio del Estado se clasifican y comprenden los tipos de servicios siguientes:

- Servicio Exento.
- Servicio sin Oposición.
- Servicio por Oposición.

#### **3.5.1 Servicio Exento**

El servicio exento no está sujeto a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y comprende los puestos de:



- Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado.
- Ministros y Viceministros de Estado, secretarios,  subsecretarios y consejeros de la Presidencia de la  República, directores generales y gobernadores  departamentales.
- Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de  conformidad con la ley Orgánica del Servicio Diplomático  de Guatemala.
- Tesorero General de la Nación.
- Escribano del Gobierno
- Gerente de la Lotería Nacional
- Funcionarios del Consejo de Estado.
- 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
- Empleados de la Secretaria de la presidencia de la República.
- No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes.
- Personas que desempeñen cargos ad honorem.

### **3.5.2 Servicio sin oposición.**

Respecto al servicio sin oposición, dicho personal están sujetos a todas las disposiciones de Ley de Servicio Civil, menos a aquellas que se refieran a nombramiento y a despido, comprende los puestos siguientes:

- Asesores Técnicos.
- Asesores Jurídicos.
- Directores de Hospitales.

### **3.5.3 Servicio por oposición.**

En este se incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en



el sistema de clasificación de puestos del servicio por oposición que establece esta ley.

#### 3.5.4 **Plan de clasificación**

La Oficina Nacional de Servicio Civil ha elaborará un plan de clasificación, determinando los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios por oposición y sin oposición, agrupando dichos puestos en clases. Para ese propósito, el director de la ONSEC mantendrá al día:

- Una lista de las clases de puestos y de las series o grados ocupacionales que se determinen.
- Un manual de especificaciones de clases, definiendo los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos de calificación de cada clase de puestos.
- Un manual que fije las normas para la clasificación de puestos.

Cada una de las clases debe comprender a todos los puestos que requieren el desempeño de deberes semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo a ejecutar, de tal manera que sean necesarios análogos requisitos de instrucción, experiencia, responsabilidad, conocimientos, habilidades, destreza y aptitudes para desempeñarlos con eficiencia; que las mismas pruebas



de aptitud puedan utilizarse al seleccionar a los candidatos, que la misma escala de salarios, pueda aplicarse en circunstancias de trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad. □

Cada clase debe ser designada con un título que describa los deberes y dicho título deberá ser usado en los expedientes y documentos relacionados con nombramientos, administración de personal, presupuesto y cuentas. □

Ninguna persona puede ser nombrada en un puesto en el servicio por oposición y en el servicio sin oposición, bajo un título que no haya sido previamente, aprobado por la Oficina Nacional de Servicio Civil e incorporado al plan de clasificación. Las clases pueden organizarse en grupos o grados, determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo de que se trate.

### **3.6 □ Análisis de la planificación de recursos humanos en el Servicio Civil □**

En Guatemala se pone de manifiesto la carencia de una planificación de recursos humanos. No se posee un análisis que muestre cuáles son las necesidades de recursos humanos que el sector público guatemalteco muestra. Tampoco es posible identificar



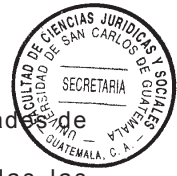
acciones que podrían corregir actuales fallos en el Servicio Civil Guatemalteco. □

En cuanto al tamaño del sector público, éste se ha venido conformando de una forma empírica, vegetativa y con base en las decisiones políticas que han determinado su crecimiento o contracción. Asimismo, el número de servidores públicos no se conoce a cabalidad, por la falta de instrumentos informáticos 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 al día, toda vez que las alzas y bajas de empleados y de puestos –creados y suprimidos– se contabilizan con cierto rezago. □

En la práctica cuando se identifican necesidades de recursos humanos en las diferentes instituciones que abarca el Servicio Civil, se utilizan medidas no sistematizadas, que únicamente resuelven de manera temporal la necesidad de personal existente en alguna institución. □

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. □

Técnicamente la ONSEC no está preparada para atender la dinámica administrativa actual, independientemente del tamaño del Sector Público. La ONSEC dispone de un instrumento técnico titulado “Manual de Nombramientos y Acciones de Personal”, el cual no es un manual en el sentido estricto, porque se limita a copiar el conjunto de disposiciones legales que regulan la materia. □

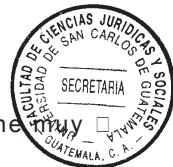
No existe un sistema de desarrollo de personal que pueda calificarse como tal. La Ley marco no lo previó así y tampoco quienes lo administran se han preocupado de ordenar sistemáticamente el conjunto de disposiciones y normas que determinan qué hacer para resolver una solicitud o situación que se le presente durante el tiempo en el que el empleado esté al servicio de la Administración Pública.

### **3.7 □ Deficiencias en la administración pública □**

El consultor Peter Gregory Gregory<sup>27</sup>, enumera las deficiencias genéricas en la Administración Pública señalando que:

---

<sup>27</sup> Gregory, Meter. **Gestión de los recursos humanos en los sectores sociales**, Pág. 4



- La Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, tiene poca autonomía y autoridad.
- La ONSEC carece de una base de datos que abarque a todos los empleados del gobierno.
- Los procedimientos establecidos en la ley que rige la contratación, selección y nombramiento de los empleados son ignorados.
- La falta de estabilidad en el empleo de ministros y de personal gerencial es un factor desestabilizador.
- Las prácticas de administración de personal son descuidadas y deficientes. Ni a los administradores ni a los empleados se les capacita adecuadamente.
- Existe una falta de responsabilidad en todos los niveles del gobierno. En ningún nivel se realizan evaluaciones de desempeño.
- Las descripciones de puestos son obsoletas. Hay poca correspondencia entre la descripción del puesto y las tareas que efectivamente se desempeñan.





- No existe una política salarial. La estructura salarial se ha vuelto tan comprimida que no refleja el verdadero valor relativo de los distintos puestos.
- La ineficacia del personal permanente da lugar a estructuras paralelas de empleados contratados y a la contratación de organizaciones no gubernamentales para proveer servicios al público.

### **3.8 Delimitación de Instituciones afectas total o parcialmente por la Ley de Servicio Civil y entidades no afectas**

En las entidades descentralizadas, autónomas o no, se distinguen dos grupos, primeramente 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 Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC -. En lo relacionado con los nombramientos estas entidades sólo tienen obligación de notificar a la ONSEC para fines de registro.



A continuación se enuncian algunas Instituciones del Estado que se encuentra totalmente afectas a la Ley de Servicio Civil, siendo las siguientes:

- Presidencia de la República, sus dependencias y  secretarías (excepto personal de servicio exento)
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- Ministerio de Energía y Minas
- Ministerio de Finanzas Públicas

Instituciones del Estado, que se encuentran parcialmente afectas por la Ley de Servicio Civil.

- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de Educación



- Ministerio Cultura y Deportes
- Entidades Descentralizadas, ejemplo: Instituto de Fomento   
Municipal, Plan de Prestaciones del Empleado Municipal,   
Cuerpo Voluntario de Bomberos, Zona Libre de Industria   
y Comercio Santo Tomás de Castilla, Instituto Nacional de   
Administración Pública, Instituto Técnico de Capacitación   
y Productividad, Comité permanente de Exposiciones,   
Instituto nacional de Cooperativas, Instituto Nacional de   
Estadística, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola,   
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, Instituto Nacional   
de Transformación Agraria, Escuela Nacional central de   
Agricultura.

Existen Instituciones del Estado que cuentan con un régimen propio, siendo las siguientes:

- Organismo Judicial
- Organismo Legislativo
- Procuraduría de los Derechos Humanos
- Tribunal Supremo Electoral
- Corte de Constitucionalidad



- Ministerio Público
- Contraloría General de Cuentas
- Procuraduría General de la Nación
- Municipalidades de la República
- Registro General de la Propiedad
- Entidades Descentralizadas, como ejemplo: Instituto de   
Previsión Militar, Empresas Portuarias, Universidad de San   
Carlos de Guatemala, Academia de Lenguas Mayas de   
Guatemala, Fondo de Inversión Social, Instituto   
Guatemalteco de Seguridad Social, Instituto de Recreación   
de los trabajadores de Guatemala, Banco Nacional de la   
Vivienda (en liquidación), Crédito Hipotecario nacional de   
Guatemala, Superintendencia de Bancos, Banco de   
Guatemala, Instituto Guatemalteco de Turismo, Instituto   
de Fomento de Hipotecas Aseguradas, Corporación   
Financiera Nacional, Empresa de Ferrocarriles de   
Guatemala, Empresa Guatemalteca de telecomunicaciones,   
Instituto Nacional de Electrificación y Confederación   
Deportiva Autónoma de Guatemala.



### 3.9 Clasificación por objeto del gasto, referente a los renglones presupuestarios de personal del Estado

La clasificación por objeto del gasto constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Entre las finalidades que persigue el Estado, en el establecimiento de una clasificación es la siguiente:

- Permite identificar con claridad y transparencia los bienes  y servicios que se adquieren, las transferencias que se  realizan y las aplicaciones financieras previstas.
- En el contexto de las interrelaciones con los demás  clasificadores, el presente clasificador se constituye en  uno de los principales insumos para generar clasificadores  agregados.
- Posibilita el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.
- Permite ejercer el control interno y externo de las  transacciones del sector público.
- Brinda información sobre los requerimientos de bienes y  servicios que demanda el sector público para su gestión.



- Para su diseño se han considerado los siguientes objetivos:
- Permitir niveles de desagregación en sus cuentas, para  facilitar el registro único de todas las transacciones con  incidencia económico-financiera que realizan las  instituciones públicas.
- Servir como instrumento informativo para el análisis y  seguimiento de la gestión financiera.
- Servir como clasificador analítico o primario del sistema  de clasificaciones presupuestarias.

### 3.9.1 Servicios personales

De conformidad con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, contempla los servicios personales, refiriéndose a los miembros de comisiones, juntas, consejos, etc. Incluye aportes patronales, servicios extraordinarios, gastos de representación, asistencia socioeconómica y otras prestaciones relacionadas con salarios. Se incluye además, otras retribuciones por servicios personales. Se divide en subgrupos y renglones, por lo que se citarán únicamente los que coadyuvan a la presente investigación a determinar en que renglón se ubica el personal que labora en el Estado, así como la ubicación del personal técnico y profesional.



### **3.9.2 □ Renglón 011 □**

En este renglón presupuestario, se contempla al personal permanente. Comprende las remuneraciones en forma de sueldo a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos.

### **3.9.3 □ Renglón 022 □**

En este renglón se contempla al personal por contrato. Contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el período que dura el servicio, proyecto u obra; y, cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.

### **3.9.4 □ Renglón 041 □**

Comprende las erogaciones por remuneraciones a que tiene derecho el personal que presta servicios extraordinarios. Remuneración abonada al personal permanente en concepto de horas extraordinarias, de acuerdo con las normas vigentes.



### 3.9.5 □ Renglón 029 □

Respecto al renglón presupuestario 029, este se ubica en un subgrupo que comprende las erogaciones que por concepto de retribuciones al puesto, se haga al personal que ocupa puestos temporales en el sector público, para trabajos especiales y transitorios. □

El renglón 029, se refiere a otras remuneraciones de personal temporal. En este se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.



## CAPÍTULO IV



4.  **El contrato administrativo del profesional o técnico contratado**   
**bajo el renglón presupuestario 029 y la declaración patrimonial**
- 4.1  **El Servicio Civil en Guatemala y su relación respecto al personal**   
**del Estado**

Es evidente que cualquier intención de establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público tendría serias limitaciones. No existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo.

Existiendo varias categorías de empleados las cuales no están todas incluidas en los listados de plazas autorizadas, dificulta la labor de fiscalización y control. El resultado es que las estimaciones del nivel de empleo en el sector público varían dependiendo del rango o cantidad de instituciones incluidas, categorías de empleos cubiertas y si se utiliza la cantidad de plazas autorizadas o la cantidad de plazas ocupadas como base para hacer una estimación.



Siendo una realidad legal que la condición de empleado queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados, en Guatemala los empleados permanentes están asignados a la categoría presupuestaria 011. La segunda categoría incluye a los empleados por contrato. Usualmente, estos son individuos que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo. Estos empleados están asignados en la categoría presupuestaria 022. □

Las dos categorías, 011 y 022, representan la mayor parte de los empleos gubernamentales y son las categorías para las cuales existe la mayor cantidad de información confiable, ya que el pago de los salarios de estas categorías se procesa en el Ministerio de Finanzas, donde se centraliza la emisión de la nómina del Organismo Ejecutivo. □

Existe una tercera categoría de empleados denominados temporales contratados por hora, asignados al renglón presupuestario 041 planillas de jornales. La mayoría de estos trabajadores son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas y en hospitales. No obstante, aparentemente son empleados temporales, muchos han ocupado sus plazas en forma continua durante varios años. No tienen derecho a todas las prestaciones



concedidas a los empleados permanentes. Es difícil poder determinar la cantidad de esta clase de empleados, en parte porque la cantidad puede fluctuar considerablemente de acuerdo con la temporada y también porque no existe una fuente centralizada de información sobre esta clase de empleados. □

La cuarta categoría es la que se establece en el renglón presupuestario 029, ésta fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados públicos. □

En la práctica suelen haber profesionales bajo esta categoría ejerciendo labores permanentes, esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Sin embargo, los contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos. □

La utilización del renglón 029 para contratar a personal temporal, representó en sus inicios una fracción reducida de empleos, pero en la actualidad este renglón ha crecido significativamente desde su inicio.



#### **4.2 □ Implicaciones legales de la celebración del contrato administrativo 029 □**

Los empleados bajo este renglón presupuestario, empleados no tienen los mismos derechos a las prestaciones a que tienen derecho los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios. □

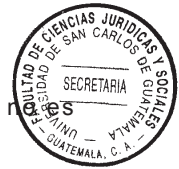
De acuerdo a la Ley del Servicio Civil y la Ley de Salarios de la Administración Pública las personas contratadas bajo este renglón no tienen calidad de funcionarios o servidores públicos. La posición legal, se complementa con la circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y la Oficina Nacional de Servicio Civil, en la cual señalan que: "... Para la contratación de Servicios Técnicos y Profesionales con cargo al renglón presupuestario 029... VIII. Las personas contratadas con cargo al renglón presupuestario mencionado, no tiene el carácter de servidores públicos"<sup>28</sup>.

#### **4.3 □ Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029 □**

En la actualidad no existe una fuente única en el Gobierno que pueda proporcionar la cantidad real de empleados públicos en un momento determinado. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas. Sin embargo, en vista

---

<sup>28</sup> Circular Conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y la ONSEC, Pág. 3



que no todas las plazas autorizadas están ocupadas, ésta no es una medida precisa del nivel de empleo. □

En el sector público, la condición de los empleados queda definida por la categoría presupuestaria a la que están asignados. □

La posibilidad de contratación de personal que se maneja bajo el renglón denominado 029, el cual fue creado para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener categoría de empleados o funcionarios públicos, ha sido objeto de abuso al contratar en forma desmedida personal no para actividades temporales, sino permanentes. □

Se obliga a la persona profesional o técnico que se inscriba en la Superintendencia de Administración Tributaria como pequeño contribuyente, teniendo que entregar factura por los honorarios recibidos, es decir, que se encuentra afecto a la Ley del Impuesto al Valor Agregado IVA así como al Impuesto Sobre la Renta. □

La contratación de profesionales y técnicos, se realiza por períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global, pero si se analizara cada uno de los diferentes contratos 029, así como calificara las calidades de cada una de las personas



contratadas, la mayoría no calificaría para un contrato de ese tipo.

Por tales razones resulta arbitrario que cada ministerio procese los contratos y solamente solicite los pagos correspondientes sin intervención de la Oficina de Servicio Civil, lo cual le resta credibilidad al sector público, así como permite en muchos de los casos señalarlos de actos de corrupción.

#### **4.4 □ La probidad administrativa □**

La probidad administrativa consiste en actuar honradamente en el seno de la administración pública y este principio puede deteriorarse o dañarse por acciones deshonestas. □

En este sentido, el Estado debe observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre el privado. □

Debe existir una ética de orden público que no regula la vida privada del funcionario, excepto cuando la vida privada impide o pone en riesgo el ejercicio de la función pública. Esto implica orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución, a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan, realizando sus labores con dedicación y eficiencia.



Debe haber siempre preeminencia del interés general por sobre el particular, lo que significa que aquella persona investida como funcionario público no puede intervenir, en razón de sus funciones en, asuntos que tenga interés personal o de sus parientes cercanos. □

Lo dicho anteriormente nos obliga a tener presente la peor enfermedad que pueda atacar a la probidad administrativa, ¿cuál es?, la corrupción. Al respecto, se puede decir que la característica fundamental de la corrupción consiste en que el funcionario público abusa de su cargo y autoridad con un fin privado para sí o para terceros, que puede ser monetario o de otra naturaleza. □

En ese sentido, podemos verificar que la corrupción significa una perniciosa interferencia en el accionar del Estado, desviándolo de sus objetivos y constituyendo una fuente de injusticia. Además puede llegar a debilitar los valores democráticos al quebrar la confianza del ciudadano en las instituciones del Estado, que son responsables de invertir los recursos públicos.

#### **4.5 □ La declaración patrimonial y su fundamento legal □**

El Artículo 1 del Decreto 89-2002 del Congreso de la República establece: “Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los



preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales; evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del Estado; establecer los mecanismos de control patrimonial de los funcionarios y empleados públicos durante el ejercicio de sus cargos y, prevenir el aprovechamiento personal o cualquier forma de enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del Estado y de otras personas individuales o jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos a valores públicos, determinando la responsabilidad en que incurran.” □

El Artículo 4 del mismo texto legal establece: “Son responsables de conformidad de las normas contenidas en esta Ley y serán sancionados por el incumplimiento o inobservancia de la misma, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en el país, todas aquellas personas investidas de funciones públicas permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas especialmente: a) Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en el estado, sus organismos, los municipios, sus empresas, y entidades descentralizadas y autónomas.”





El Artículo 20 del texto legal citado preceptúa: a) La declaración patrimonial es la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deberán presentar ante la Contraloría General de Cuentas, los funcionarios públicos como requisito para el ejercicio del cargo o empleo; y, al cesar en el mismo, como requisito indispensable para que se le extienda el finiquito respectivo. Están sujetos a la obligación de cumplir con la declaración jurada patrimonial las personas siguientes: a) Los sujetos de responsabilidad a que se refieren los incisos a) ...del Artículo 4 de la presente Ley, excepto aquellos cuyo sueldo mensual sea inferior a ocho mil quetzales (Q.8,000.00), y no manejen o administren fondos públicos. b) Todos los funcionarios y empleados públicos que trabajen en aduanas, puestos fronterizos, Dirección General de Migración, puertos y aeropuertos de la República, o que se encuentren temporalmente destacados en dichos lugares. c) Cualquier otra persona distinta a las indicadas en el artículo 4 de esta ley cuando de las investigaciones surjan indicios de su participación en actos constitutivos de delitos o faltas contra los bienes tutelados por la presente Ley.” □

No obstante que lo establecido en el Decreto 89-2002 del Congreso de la República, respecto a la declaración patrimonial que deben presentar los empleados y funcionarios públicos, la ley no es clara en especificar al personal contratado por el renglón



presupuestario 029, lo cual es un vacío legal que deja sin fundamento a la Contraloría General de Cuentas, para exigir la misma.

La Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos, contrasta con el Artículo 4 de la Ley de Servicio Civil, la Ley de Salarios de la Administración Pública, así como la Circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y Oficina Nacional de Servicio Civil, en las cuales se establece que las personas contratadas con cargo al renglón presupuestario 029, no tienen el carácter de servidores públicos. Sin embargo a los mismos se les requiere la presentación de su declaración patrimonial, en base al Artículo 20 del Decreto 89-2002 del Congreso de la República, lo cual es una norma legal no aplicable a dichos técnicos o profesionales, toda vez que no son empleados en relación de dependencia, ni funcionarios públicos. □

El personal profesional o técnico, es contratado a través de la celebración de un contrato administrativo, en el cual se considera que no desarrollan una actividad en relación de dependencia, extendiendo factura por los servicios que prestan, como lo haría cualquier empresa privada o comerciante individual.



#### **4.6 □ Justificación de la reforma del Decreto 89-2002 del Congreso de la República □**

Por los motivos expuestos anteriormente, es evidente que no existe norma legal que regule la obligación de la presentación de una declaración patrimonial ante la Contraloría General de Cuentas, de las personas profesionales o técnicos contratados por el renglón presupuestario 029 en las Instituciones del Estado, cuando los mismos no se consideran empleados ni funcionarios públicos en forma legal, por lo tanto constituye una arbitrariedad de parte de la Contraloría General de Cuentas, el exigir la presentación de dicho documento y la imposición de una sanción a los técnicos o profesionales es ilegal. □

Si el objetivo es fiscalizar a este tipo de personal, es lógico suponer que debe ser enfocado en aquellos empleados que perciban honorarios mayores de diez mil quetzales mensuales (Q.10,000.00), cantidad a partir de la cual considera el autor de la presente investigación, puede justificarse la aplicación de la declaración patrimonial, debiendo regularse dicho supuesto legal. □

Se demuestra a través de la investigación y análisis jurídico, que existe necesidad de normar la obligatoriedad de la declaración patrimonial, aún cuando no exista relación de dependencia con el



personal temporal contratado bajo el renglón presupuestario 029, en virtud de ser pagado con fondos del Estado. □

Por tales razones se transcribirá el Artículo del Decreto 89-2002 del Congreso de la República y luego se adicionará el texto que el investigador, considera que es necesario para establecer legalmente la declaración patrimonial para el personal contratado por el renglón presupuestario 029.

• □ **Artículo que debe reformarse:** □

ARTICULO 4. Sujetos de responsabilidad. Son responsables de conformidad de las normas contenidas en esta Ley y serán sancionados por el incumplimiento o inobservancia de la misma, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en el país, todas aquellas personas investidas de funciones públicas permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas especialmente:

a) Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en el Estado, sus organismos, los municipios, sus empresas, y entidades descentralizadas y autónomas. Asimismo, en esta disposición quedan comprendidos quienes presten sus servicios al Estado de Guatemala en el exterior del país en cualquier ramo.



**Reforma adicionando:**

**El personal profesional o técnico contratado por renglón presupuestario 029, de cualquiera de las Instituciones del Estado, deberá cumplir con la misma obligación, cuando los honorarios que perciban, sean mayores a diez mil quetzales (Q.10,000.00), siempre y cuando en el desarrollo de su actividad maneje cualquier cantidad de fondos públicos, debiendo cumplir con dicha obligación previo al pago de la primera factura emitida y sin ese requisito, no efectuará pago alguno.**



## CONCLUSIONES



- Existen distintos regímenes de personal paralelos al denominado   
de Servicio Civil. Esos regímenes cubren la gestión de la mayoría   
de los recursos humanos empleados por el sector público   
guatemalteco, correspondiendo a entidades autónomas,   
descentralizadas o empresas públicas con regímenes propios   
según su legislación de creación y a grandes dotaciones de   
personal bajo regímenes especiales como maestros, policías y   
militares.
  
- 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 estructura de puestos y salarios globalmente analizada, la   
diversidad de renglones presupuestarios, presenta la forma de   
una pirámide achatada con una base muy amplia, que   
corresponde a posiciones con muy bajos requisitos de calificación,   
mientras que una cúspide muy reducida corresponde a posiciones   
con requisitos de competencias técnicas y profesionales.



- La circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y la Oficina Nacional de Servicio Civil, confirma que la contratación de Servicios Técnicos y Profesionales con cargo al renglón presupuestario 029 dicho personal no tiene el carácter de servidor público.
  
- Los honorarios que percibe el personal contratado por el renglón presupuestario 029, constituyen efectivamente fondos públicos, por lo tanto deben ser fiscalizados.
  
- La circular conjunta del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas y la Oficina Nacional de Servicio Civil, establece los motivos por los cuales el personal del renglón presupuestario 029 no tienen el carácter de servidores públicos



## RECOMENDACIONES



- Para evitar una arbitrariedad en contra del personal contratado por   
el renglón presupuestario 029, respecto al requerimiento que realiza   
la Contraloría General de Cuentas, de exigir la presentación de   
una declaración patrimonial por el personal técnico o profesional,   
es necesario regular dicha obligación.
  
- Determinar en un banco de datos único, todos los contratos 029   
que celebren las diferentes Instituciones del Estado, permitiendo   
así tener un control administrativo del personal que es contratado,   
así como se especifique la profesión o la actividad desarrollada   
como técnico.
  
- Debe justificarse la necesidad de la contratación de personal técnico   
o profesional en base a las necesidades de la Institución, para   
evitar con ello que se generen contratos administrativos, que sólo   
elevanten los gastos del Estado, pero que no justifiquen un beneficio   
en la contratación de dicho personal.
  
- La fiscalización en forma legal del personal contratado por el   
Renglón presupuestario 029, limitará el crecimiento desmedido   
del gasto de funcionamiento cada Institución, así como la baja   
eficiencia del sector, no se deberá entonces al abuso del   
renglón 029, sino más bien al anacrónico sistema de



contratación en el sector público y a la desfasada Ley de Servicio Civil, que constituyen en parte, la razón por la cual existen estas partidas presupuestarias.

## BIBLIOGRAFÍA



- ACOSTA, ROMERO, José, **Teoría general del derecho administrativo**, Universidad Autónoma de México. 1985
- BURBANO, Jorge, **Presupuestos enfoque moderno de planeación y control de recursos**, Colombia. Ed. Mc Graw Hill Bogotá, 1999.
- CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, Buenos Aires □ Argentina, Ed. Heliasa S.R.L., 1980.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, Guatemala. □ Impresora Litográfica y Publicitaria. 1995
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo II**, Guatemala. □ Ed., Myate, 1995.
- CANASI, José, **Derecho administrativo**, Buenos Aires Argentina, Ed. de Palma. □ 1974.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, **Derecho administrativo y teoría de la administración**, Guatemala. Ed. Impresos Industriales. 1987.
- DROMI, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**, Buenos Aires □ Argentina. Editorial Heliasta S.R.L. 1973.
- FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**, 21ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1981.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los contratos administrativos**, Temas de Derecho □ Administrativo, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1990.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Marco jurídico político de la administración pública guatemalteca**, Temas de Derecho Administrativo. Facultad de Ciencias □ Jurídicas y Sociales, USAC. Guatemala 1989.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los sistemas de organización de la administración pública**, Temas de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas □ y Sociales. USAC. Guatemala 1994.
- MONTANO. Agustín, **Manual de administración municipal**, México D.F. Ed. □ Litográfica Tavera, S.A. 1987



OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, México, D.F. Ed. Heliasta S.R.L. 1985

ROCA RUANO, Carolina, **El servicio civil en Guatemala**, Ponencia en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública, Panamá, 2003

SINEX, Jeanne, **Desconcentración administrativa**, Colección seminarios No. 1, Secretaría de la Presidencia, Dir. General de Estudios Administrativos. Complejo editorial mexicano, S.A. México 1976.

SOPENA, Ramón, **Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española**, 1 t.; Barcelona España, Ed. Ramón Sopena, 1980

Legislación:

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

**Ley de Contrataciones del Estado**. Decreto 57-92 del Congreso de la República.

**Ley Orgánica del Presupuesto**. Decreto 101-97 del Congreso de la República.

**Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos**. Decreto 89-2002 del Congreso de la República.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**. Decreto 31-2002 del Congreso de la República.

**Código de Trabajo**. Decreto 1441 del Congreso de la República.

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

**Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala**.

*Imprenta Eljusta*

6a. Calle 2-23, Zona 1  
Teléfono: 2232-4832  
Guatemala, C. A.