

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



**EL USO, ARBITRARIEDAD Y DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD
SUPERIOR DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA -EMPAGUA- EN LA
CONTRATACIÓN DE PERSONAL BAJO EL RENGLÓN 029**

SONIA HORTENCIA MELENDREZ SEQUÉN

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2008.

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

**EL USO, ARBITRARIEDAD Y DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD
SUPERIOR DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA -EMPAGUA- EN LA
CONTRATACIÓN DE PERSONAL BAJO EL RENGLÓN 029**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SONIA HORTENCIA MELENDREZ SEQUÉN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2008.

**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 Huítz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

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 Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

DEDICATORIA

- A Dios:** Luz divina que me ha guiado por la senda correcta de mi vida, iluminándome en la culminación de mis estudios.
- A mi madre:** Cornelia Sequén Ramirez, con mucho amor y respecto y que este triunfo sea como una recompensa a sus sabios consejos, apoyo moral y espiritual que me ha brindado.
- A mi hermano:** Carlos Rene Sequén Ramirez (Q.E.P.D.) en su memoria, por el apoyo incondicional que me brindo en su momento.
- A mi hermana:** Isis Noemí Sequén, con amor fraternal y que mi triunfo profesional le sirva de ejemplo para su superación personal.
- A mi familia:** Con mucho cariño y aprecio.
- A mis amigos y
Compañeros de
Estudio:** Gracias por la amistad brindada y los momentos compartidos durante nuestra formación profesional.
- A mi Asesor:** Licenciado Otto Rene Vicente Revolorio, por sus consejos y asesoría brindada.
- A mi revisor:** Licenciado Jaime Rolando Montealegre Santos, por su ayuda incondicional.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala. Por forjar hombres y mujeres que con su labor engrandecen a nuestra patria.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Los recursos económicos del municipio.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.1.1. Definición.....	1
1.1.2. División del territorio del Estado de Guatemala.....	3
1.2. Sistemas de organización territorial.....	5
1.2.1. Departamental y municipal.....	6
1.2.2. Sistema de divisiones o circunscripciones técnicas	7
1.2.3. Sistema regional.....	8
1.3. El municipio.....	8
1.3.1. Antecedentes históricos.....	10
1.3.2. La importancia del municipio.....	13
1.3.3. Fundamento constitucional.....	16
1.3.4. Elementos constitutivos.....	18
1.3.5. Fines	22
1.4. El desarrollo económico local.....	23

CAPÍTULO II

2.	La Empresa Municipal de Agua EMPAGUA.....	27
2.1.	Definición.....	27
2.2.	Antecedentes	28
2.3.	Funciones.....	31
2.4.	Estructura orgánica.....	33

CAPÍTULO III

3.	El presupuesto de las instituciones públicas.....	39
3.1.	El presupuesto	39
3.2.	Clasificación por objeto del gasto, referente a los renglones presupuestarios de personal del Estado.....	44
3.2.1.	Servicios personales	46
3.2.2.	Renglón 011.....	46
3.2.3.	Renglón 022.....	47
3.2.4.	Renglón 041.....	47
3.2.5.	Renglón 029	48
3.3.	La fiscalización del presupuesto.....	48
3.4.	Recursos asignados a la Empresa Municipal de Agua EMPAGUA...	51

CAPÍTULO IV

4.	El servicio civil en Guatemala y el personal del Estado.....	53
4.1.	El servicio civil.....	53
4.2.	El servidor público y la clasificación del servicio.....	56
4.2.1.	Servicio exento.....	57
4.2.2.	Servicio sin oposición	59
4.2.3.	Servicio por oposición.....	60
4.3.	Plan de clasificación	60
4.4.	Delimitación de instituciones afectas total o parcialmente por la Ley de Servicio Civil y entidades no afectas.....	62
4.5.	Implicaciones legales de la celebración del contrato administrativo 029.....	66
4.6.	Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029..	67

CAPÍTULO V

5.	El perfil del técnico o profesional contratado bajo el renglón presupuestario 029.....	69
5.1.	Análisis de la planificación de recursos técnicos o profesionales...	69
5.2.	Deficiencias en la administración pública.....	72

	Pág.
5.3. El uso, abuso y discrecionalidad en la contratación de personal 029 en la Empresa Municipal de Agua.....	73
5.4. Requisitos para contratar personal técnico o administrativo en la Empresa Municipal de Agua EMPAGUA.....	76
5.5. El procedimiento para contratación de servicios técnicos o profesionales por el renglón presupuestario 029	77
5.6. Justificación y proyecto de reforma del manual para contratación de servicios técnicos o profesionales por el renglón presupuestario 029	79
CONCLUSIONES	83
RECOMENDACIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA	87

INTRODUCCIÓN

La presente investigación expone teorías y se realizan planteamientos que puedan ayudar a comprender las necesidades y limitaciones que se requieren para la contratación de personal técnico o profesional, bajo el renglón presupuestario 029 de la Empresa Municipal de Agua –Empagua-.

Se considera que se limita la funcionalidad de la institución pública, al no existir perfiles y lineamientos del personal que se contrata, lo cual impide la eficiencia y cumplimiento de las actividades y servicios en beneficio de los usuarios, quienes son al final los afectados por dichas contrataciones.

Actualmente no existe por parte de la Empresa Municipal de Agua –Empagua-, la voluntad de ser objetivos en el uso del contrato 029, el cual es utilizado para pagar favores políticos o por familiaridad y se contrata personal para desarrollar actividades que no requieren alguna especialidad.

La tesis consta de cinco capítulos, de los cuales el primero trata sobre el Estado y el municipio como organizaciones jurídico-políticas perfectas; el segundo capítulo desarrolla lo relativo a la Empresa Municipal de Agua –Empagua-; el tercer capítulo desarrolla el presupuesto del Estado, partiendo de sus antecedentes históricos, hasta la importancia que tiene en la actualidad; el cuarto capítulo trata lo relativo al servicio civil y la necesidad de implementar algunos lineamientos y controles en la selección de personal que pueden ser aplicados al contrato 029; y en el quinto capítulo, se realiza un análisis final y justificativo de implementar perfiles del personal técnico o profesional que se contrate en la Empresa Municipal de Agua –Empagua- bajo el renglón presupuestario 029, evitando con ello el abuso, arbitrariedad y discrecionalidad con la que actualmente se utilizan dichos contratos.

Se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y comparativo, para analizar la información recaba, así como comprender lo complejo del fenómeno investigado, comprobando la hipótesis planteada a través del uso de técnicas de investigación.

La investigación, reviste importancia para la administración de la Empresa Municipal de Agua –Empagua-, la cual tiene deficiencias en el gasto de su presupuesto, debido a que parte del personal contratado por servicios profesionales o técnicos, desarrollan actividades comunes que no necesitan acreditar dicha especialidad o profesión, por lo que es evidente que se ocupan plazas por compadrazgo, pago de favores políticos o familiaridad, lo que constituye una forma más de corrupción, lo cual se verá limitado al establecer perfiles del personal que se necesita contratar.

CAPÍTULO I

1. Los recursos económicos del municipio

1.1. El Estado

El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un 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 de 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.

1.1.1. Definición

“... es 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”¹

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.”²

“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.”³

“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 Estados⁴.

¹ Dromi, José Roberto, Instituciones del derecho administrativo, pág. 53
² Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, pág. 219.
³ Porrua Pérez, Francisco, Teoría del Estado, pág. 26.
⁴ Prado, Gerardo, Teoría del Estado, pág. 22

1.1.2. División del territorio del Estado de Guatemala

Las dos caras del Estado, una como creador del ordenamiento jurídico y otra como entidad sometida a él, es decir el autosometimiento del Estado, es la teoría del Estado bifronte. La misión ideológica de esta teoría es clara: Se pretende justificar el mero hecho de poder que se encuentra en el Estado por el derecho que elabora. Pero esta pretensión sólo puede justificarse si en alguna medida se claudica del principio positivista y se supone al derecho como un orden necesariamente recto o justo, tornándose de este modo subrepticamente al iusnaturalismo.

El Estado no es otra cosa que la personificación del orden jurídico nacional, facultado u obligado por el orden jurídico nacional e internacional, a cumplir con sus fines determinados a favor de los individuos, quienes son los sujetos gobernados, que han de cumplir con la observancia del derecho vigente.

El orden jurídico nacional (Estado) determina los derechos y deberes de todos los habitantes del territorio y, por otra parte, imputa a un orden jurídico parcial (el Estado

como persona jurídica sometida al derecho) ciertos derechos y obligaciones bien determinados.

La personalidad del Estado es 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.

El territorio del Estado de Guatemala, se divide en departamentos y municipios, para su desarrollo se divide en regiones.

El Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y

municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.”

La Constitución Política concede facultades al Congreso de la República para modificar la división administrativa del Estado de Guatemala, las cuales se pueden ejercitar en doble vía. Primeramente estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios; a continuación estableciendo cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

En la segunda vía, es decir cualquier otro sistema, con menoscabo de la autonomía municipal, puede ser la creación de un sistema comunitario autónomo, al cual se conceda autonomía administrativa, basándose en las comunidades organizadas en las áreas rurales.

1.2. Sistemas de organización territorial

El territorio, la población, la economía nacional, las ideas políticas y sociales predominantes en un momento dado, etc., son todos elementos a tomar en consideración y que en una u otra forma, determinan la organización administrativa de cada país.

Las inmensas concentraciones humanas en los grandes centros urbanos modernos, exigen múltiples servicios administrativos especiales e imponen determinada estructuración a otros servicios de carácter general. Precisamente las necesidades específicas de las grandes ciudades son la causa profunda de la existencia de gobiernos municipales con amplia economía.

La estructuración de la administración ha de hacerse atendiendo a los principios generales de organización administrativa comúnmente admitidos, pero adecuándolos en todo momento a la realidad concreta del país en que esos principios han de tener aplicación.

En la actualidad se conocen tres sistemas de organización territorial que permiten dividir el territorio del Estado en tres formas complementarias, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

1.2.1. Departamental y municipal

Este sistema se basa en la división del territorio en departamentos y municipios.

Corresponde al sistema adoptado por Guatemala, el cual data desde 1871, su finalidad es implantar una simple división del territorio para su administración. Esta división también se conoce con el nombre de división general del territorio.

1.2.2. Sistema de divisiones o circunscripciones técnicas

Este sistema se basa en el servicio público y con base en el mismo, establece otras divisiones, diferentes a la indicada anteriormente.

El servicio eléctrico generado por un departamento, suministrado a dos o tres departamentos, origina una división nueva basada en el servicio público; es decir, que los departamentos cubiertos por el servicio eléctrico forman un conjunto, una división nueva basada en un servicio público.

La finalidad del sistema es vincular a los departamentos, prestar servicios públicos a más clientela, bajar los costos y facilitar la regionalización del país.

1.2.3. Sistema regional

Este sistema se adopta con la esperanza de dar una solución a todos los problemas que no puede resolver el departamento por si solo, se basa en las regiones y su finalidad normalmente consiste en agrupar departamentos, estableciendo administraciones regionales.

1.3. El municipio

“Municipio (v). En algunos países de América, la casa consistorial”⁵

“También llamado Municipalidad, es jurídicamente una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses”⁶

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 253 que: “Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus

⁵ Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, pág. 474

⁶ Ibid. Pág. 474

recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

El mismo texto legal en el Artículo 254 establece: “Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.”

Se puede establecer además, que los conceptos de municipio pueden ser doctrinarios, constitucionales y legales. Esta distinción es propia de Guatemala donde no existe coincidencia entre lo dispuesto por la doctrina, la Constitución y el Código Municipal.

La doctrina jurídica considera al municipio como persona jurídica; La Constitución Política, en su Artículo 253 como institución autónoma; y el Código Municipal, en su Artículo 2, como unidad básica de organización territorial del Estado.

Respecto a la doctrina, le da al municipio una categoría de persona jurídica, por oposición a la persona individual, reconociéndole atributos y ventajas derivadas de la personalidad jurídica.

No se trata de cualquier persona jurídica, sino de una constituida por la comunidad humana asentada en determinado territorio, provista de autonomía y sin embargo, dependiente de otra persona.

1.3.1. Antecedentes históricos

Desde las primeras civilizaciones se ha dedicado especial atención al tipo, ubicación y construcción de la vivienda. Los primeros tratados sobre construcción se encuentran en el Código de Hammurabi, compilación de normas y leyes escritas para regir Babilonia que auspició el rey Hammurabi en el siglo XVIII antes de Cristo.

Durante los imperios griego y romano, la planificación de las ciudades, se centró casi exclusivamente en la localización de espacios adecuados para establecer viviendas, teniendo en cuenta su situación defensiva y su

abastecimiento de agua. Esta misma inquietud se dio durante la edad media.

En la Europa del siglo XIII, las ciudades se convirtieron en centros de intercambio comercial y sus murallas ofrecieron protección frente a los grupos de guerreros y saqueadores. Las personas podían resguardarse en las ciudades amuralladas junto a sus rebaños y cosechas, mientras el exterior era invadido por los enemigos. Esto aumentó la demanda de alojamiento. Durante siglos se sumaron nuevas viviendas, aunque su construcción se llevó a cabo de forma caótica. En las regiones que disfrutaban de un clima propicio, la ocupación ilegal sin título o pago de renta era cada vez más frecuente.

En el siglo XIX, con la llegada de la Revolución Industrial, se produjo un desplazamiento de la población hacia las ciudades, que sufrieron un crecimiento sin precedentes. Los trabajadores vivían en cobertizos, estaciones ferroviarias y sótanos de fábricas, espacios carentes de instalaciones sanitarias o agua corriente.

En la sociedad postindustrial del siglo XX, la calidad de la vivienda en los países en vías de desarrollo como lo es

Guatemala, sigue siendo insuficiente y no se cubre la demanda de algunos sectores de la población.

Respecto a Guatemala, se señala que: "... tuvo su origen por la voluntad y disposición del conquistador Don Pedro de Alvarado, quien venía actuando como teniente del gobernador Hernán Cortés. Santiago de los Caballeros se fundó sobre los restos de la ciudad indígena de Iximché, capital de los cakchiqueles, el 27 de julio de 1524. Cortés ordenó a Pedro de Alvarado que en cada una de las villas fundadas hubiese dos alcaldes y cuatro regidores, todos cadeneros y nombrados. Tal instrucción fue el fundamento del teniente Alvarado, para organizar el gobierno civil, no obstante que en ese momento de la conquista, la fundación es un campamento militar. El primer municipio de Guatemala, fue un campamento militar. Del nombramiento se pasó a la elección de autoridades municipales por parte de los vecinos..."⁷(sic).

⁷ Castillo González, Jorge Mario. Derecho administrativo guatemalteco, pág. 395

1.3.2. La importancia del municipio

El municipio, es la unidad básica de la administración territorial en Guatemala y en una parte considerable de estados latinoamericanos.

El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, entre las cuales las más importantes tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en municipios, provincias, regiones, entidades que suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses.

En un principio, el poder público contemplaba a los municipios en su esencia física más primaria como pueblos o agrupaciones de edificaciones y habitantes, cuyo gobierno se realizaba a través de autoridades asignadas, con la cooperación de personas elegidas entre los lugareños y no eran considerados como corporaciones políticas ni administrativas.

La implantación de los principios organizativos impuso la consideración sistemática de las entidades municipales, como estructuras políticas y último peldaño en la administración y

organización del territorio, que no se diferenciaban del Estado mismo, pero que más adelante adquirieron plena autonomía.

El principal elemento de un municipio es la población o colectivo de personas físicas, delimitado de un modo objetivo por la posesión de un vínculo especial de pertenencia y relación con él y se origina por la residencia permanente o circunstancial en el término municipal o circunscripción territorial que lo delimita.

Integran también la población municipal las personas que como tal aparecen en el padrón o registro municipal o en el listado de habitantes elaborado para su medición y control.

El municipio se caracteriza principalmente por las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio, con el fin de lograr el bien común para todos, en un escenario multiétnico, multilingüe y pluricultural, tal como lo establece el Artículo 2 del Código Municipal: “Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones

permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”

Desde el punto de vista del territorio que les sirve de asiento, adquieren especial interés las leyes y normas que se refieren a las alteraciones o modificaciones del término municipal, se distinguen así las hipótesis de incorporación de un territorio a otro, la fusión entre dos o más territorios y la segregación de parte del mismo para formar un municipio independiente.

Todos estos fenómenos se producen en función de criterios políticos, que tienden a promover una mayor eficiencia en el logro de los respectivos intereses así como una mejora en la satisfacción de demandas y sus necesidades públicas.

En algunas ocasiones, por razón de la mayor complejidad de la administración de un determinado municipio, se crea un régimen especial que muchas veces no es compatible con el sistema uniforme de organización de todos los municipios dentro de un Estado.

El municipio es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen se consideró una célula democrática, por cuanto esa parte fundamental se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales.

La importancia del municipio es referida de la siguiente manera: "... radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, para que ésta ejerza sus atribuciones en forma efectiva en beneficio de los habitantes... Municipio que renuncia al control y la supervisión, es municipio que pierde su naturaleza pública. Por lo tanto, la renuncia al control y a la supervisión debe considerarse contraria a la autonomía municipal, por cuanto representa en sí, menoscabo de la autoridad municipal."⁸

1.3.3. Fundamento constitucional

Como antecedente, se resalta que fue la Constitución Política de 1945 la que declaró que los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas y las corporaciones, como los alcaldes, serán electos en forma directa y popular (Artículo 201), fue a partir de la anterior

⁸ Montaña, Agustín, Manual de administración pública, pág. 150

declaratoria, que el municipio de Guatemala gozó de autonomía, hasta la presente fecha.

Actualmente, el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

La autonomía del municipio se consolida con las siguientes funciones:

- Elección de autoridades
- Obtención de recursos (se encuentra aquí el boleto de ornato)
- Atención de los servicios públicos locales.
- Atención del ordenamiento territorial de su jurisdicción.

- Atención de los fines propios (agua, limpieza, ornato, transporte, drenajes, colectores, mercados, entre otros.)

1.3.4. Elementos constitutivos

“Los elementos doctrinarios determinan la existencia jurídica del Municipio: Población, los habitantes, vecinos, transeúntes; territorio, el espacio físico en donde viven los habitantes, vecinos del lugar, residencia, o lugar de sus actividades económicas...”⁹

Existe en la actualidad un desacuerdo entre la doctrina jurídica y el actual Código Municipal. Doctrinariamente se establece que son tres los elementos del municipio, siendo la población, el territorio y la autonomía.

Por su parte el Código Municipal, establece en su Artículo 8 que, son elementos básicos del municipio los siguientes:

- La población.
- El territorio.

⁹ Castillo González, Ob. Cit. pág. 399

- La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- La comunidad organizada.
- La capacidad económica.
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- El patrimonio del municipio.

Respecto al municipio: "... es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen se consideró una célula democrática, por cuanto esa parte fundamental se organiza por medio de elecciones en que participan núcleos familiares y poblaciones vecinales."¹⁰

El municipio es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen es una célula democrática. La doctrina considera que el municipio es persona jurídica. La Constitución Política de la República de Guatemala lo

¹⁰ Ibid, pág. 395.

considera una institución autónoma y el Código Municipal establece la naturaleza del municipio diciendo que éste es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

El fundamento de los municipios es la autoridad municipal y ésta debe provenir de una elección libre y directa de los vecinos.

El distrito municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad.

La cabecera municipal siempre estará en el poblado que se designe en el Decreto de su creación que emita el Congreso de la República. El Concejo Municipal o el diez por ciento de vecinos que reúnan las calidades a que se refiere este Código, podrá solicitar el traslado de la cabecera municipal, para cuyo efecto se procederá de conformidad con lo establecido en este capítulo, en lo que fuere aplicable.

En materia de organización municipal en Guatemala hay que distinguir tres organizaciones:

Dentro del municipio se comprende a las aldeas, caseríos, parajes, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microregión, finca y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente; los distritos metropolitanos y, las mancomunidades de municipios.

El Concejo Municipal como órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal, deben procurar el mejoramiento y desarrollo del municipio.

El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la Ley de la materia.

1.3.5. Fines

Dentro de los fines establecidos legalmente y que debe velar por su cumplimiento se pueden enunciar los siguientes:

- Proteger a la persona y la familia;
- Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos individuales y sociales;
- Promover el desarrollo económico;
- Velar por la conservación del medio ambiente;
- Ejercer y defender la autonomía municipal;
- Impulsar permanentemente el desarrollo de todos los habitantes;
- Velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural;
- Promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales;

- Elegir a sus propias autoridades o sea el Concejo Municipal;
- Agenciarse de los recursos económicos necesarios para la ejecución de obra y el funcionamiento efectivo de la institución;
- Atender los servicios públicos locales;
- El ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción.

1.4. El desarrollo económico local

El desarrollo económico local es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida.

Es un proceso participativo y equitativo que promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos locales y externos, en el cual se articulan los actores clave del territorio para generar empleo e ingresos para mejorar la calidad de vida de la población

Se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural, que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno

Los factores que integran un desarrollo económico que influya en las condiciones sociales de la localidad; es decir, del municipio son los siguientes:

- Actuación e iniciativa de los actores locales que en forma concertada (particularmente pública-privada) impulsan programas y proyectos económicos;
- La intensificación y diversificación productiva con alta generación de empleo;
- Entes generadores de condiciones infraestructurales;
- Financiamiento, capacitación, organización asociativa;
- Reglas de juego claras en actores involucrados;

- Marco jurídico que asegura la inversión y el derecho a la propiedad;
- Suficiente información del mercado;
- Elevación de estándares de calidad;
- Sujeción a los derechos laborales establecidos;
- Una rigurosa protección y consideración del ambiente.

Los gobiernos municipales tienen una tarea fundamental al asumir la promoción y facilitación del desarrollo económico local y dentro de ello la prestación de servicios tanto administrativos como públicos.

Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios.

Es necesario el desarrollo del municipio y la aplicación del código municipal, ejecutando proyectos de trabajo, que tengan como base de financiamiento, la captación de los impuestos municipales, así como el aporte constitucional que el gobierno entrega a las municipalidades bimestralmente.

El mejoramiento del sistema de servicio de agua entubada para un mayor abastecimiento de este vital líquido a la población, se puede lograr cuando los recursos son invertidos en una forma arbitraria, lo que no permite pensar en el desarrollo del municipio como tal, mucho menos en una mejor calidad de vida y de servicios públicos, debido a que parte del presupuesto con que cuentan los entes que prestan servicios públicos como la empresa municipal del agua – Empagua-.

El tema de los servicios públicos de agua potable es una medida indispensable para satisfacer necesidades básicas y garantizar mínimos estándares de calidad de vida.

El régimen jurídico del agua en Guatemala no cuenta con una ley general, sino se integra con diversas normas contenidas en numerosas leyes emitidas en diferentes períodos de tiempo, fundadas, además, en principios diferentes, lo cual dificulta tener una regulación específica y una entidad que sea totalmente autónoma en sus funciones.

CAPÍTULO II

2. La Empresa Municipal de Agua EMPAGUA

2.1. Definición

Es la institución municipal que planifica, diseña, ejecuta y supervisa las obras de construcción, mejoramiento, ampliación, reconstrucción y mantenimiento del servicio de agua potable y saneamiento en la Ciudad de Guatemala y sus áreas de influencia, solucionando las demandas y necesidades de una forma eficiente, participativa y consensuada, contribuyendo al desarrollo nacional y al bienestar social de la población guatemalteca.

Para conservar y optimizar la calidad de sus servicios EMPAGUA mantiene un mejoramiento constante que le permite responder a las demandas de los usuarios del servicio.

Es una institución de producción de agua potable y saneamiento reconocida a nivel nacional e internacional.

2.2. Antecedentes

A más de tres siglos de haberse trasladado la ciudad de Guatemala al Valle de la Ermita, los 1,860 metros cúbicos de agua que se utilizaban para surtir a los vecinos de la ciudad son sólo un lejano recuerdo.

Fue hace 233 años, por mandato de las autoridades municipales de la época, que se organizó una comisión especial para que investigara las características de los terrenos más cercanos al Valle de la Ermita y así poder surtir del líquido a los vecinos.

Un primer informe de la época indicaba: Bañan el Valle de la Virgen los ríos Las Vacas, Mixto, Pinula y diferentes vertientes que podrían incorporarse. Concluido dicho estudio se unieron las aguas de los afluentes de Mixco, Concepción, Pansalique, Pancochá, Betián, Pinula, Acatán y La Bonita.

Con la unificación de estos caudales la nueva Ciudad de Guatemala se vio beneficiada con la disponibilidad de 930 pajas de agua; es decir, 1,860 metros cúbicos del líquido que era conducido por medio de un acueducto cerrado, construido

de ladrillo y mampostería, cuya principal fuente de abastecimiento era el río Pinula.

Una vez trasladada a la Ciudad de Guatemala, una parte de la distribución del agua se efectuaba a presión, mediante un sistema primario de tuberías de barro cocido; la otra parte era transportada sin presión a los usuarios, por un sistema de canales de barro cocido y ladrillos.

La distribución del agua, que llegaba al Valle de la Ermita a través de los acueductos de Pinula y Mixco, se hacía desde la central Cuarto de Trompeta, ubicada en la Avenida Bolívar y 20 calle zona 1, donde se originaba el sistema primario de suministro, el cual alimentaba una serie de cajas elevadas de mampostería llamadas alcantarillas, colocadas en ciertas esquinas de las calles.

Con el uso de un nuevo sistema para llevar el agua a los domicilios de los vecinos del municipio, mediante la utilización de una red de hierro fundido y galvanizado, la Empresa Municipal de Agua entró a una nueva etapa: la de purificación.

Junto a la instalación de una nueva red de hierro, en sustitución de la antigua tubería de barro cocido, la municipalidad estableció las primeras plantas de purificación de agua, así como su transmisión a mayor presión, para que llegara a más hogares.

Este cambio, que se llevó a cabo entre 1930 y 1938 aunque los estudios habían dado inicio en 1926, permitió la creación de las dos primeras empresas privadas de distribución del líquido, conocidas como Agua de Teocinte y Agua del Mariscal.

En julio de 1931 las autoridades ediles decidieron establecer un sistema de medición del caudal, una paja de agua equivaldría a dos metros cúbicos, volumen que se suministraría diariamente a cada usuario y sería denominado datación.

Lo anterior coincidió con la implementación de un sistema de financiamiento para ejecutar las obras de conexión, con la venta de pajas de agua o fracciones, que se podía pagar en efectivo o por abonos.

Esta modalidad dio origen a la emisión del Acuerdo del 9 de julio de 1941, por medio del cual se creó el Título de Agua Municipal, que otorgaba el derecho a utilizar 2,000 litros de agua por día.

2.3. Funciones

La empresa municipal de agua, Empagua, tiene dentro de sus funciones las siguientes:

- Administrar y operar el agua potable y alcantarillado dentro del perímetro de la Ciudad Capital (y algunas zonas aledañas).
- Velar por la conservación, incremento y defensa de los recursos hídricos.
- Planificar, diseñar, financiar, construir y supervisar las obras necesarias para el cumplimiento de los objetivos.
- Conocer de todo estudio relacionado en el servicio y resolver acerca de las actividades de su competencia.

- Asesorar a las municipalidades que así lo requieran en actividades de su competencia.
- Coordinar sus programas y actividades con las diferentes dependencias municipales, cuando fuera necesario.
- Contribuir a conservar las condiciones ambientales del área metropolitana, mediante el servicio de agua potable y alcantarillado.
- Distribuir adecuada y oportunamente el agua potable a los habitantes del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala, así como mantener y controlar el servicio de recolección de agua servida.
- Dotar de los servicios de agua potable y alcantarillado a los habitantes del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala que carezcan de ese elemento, atendiendo a sus necesidades presentes y futuras.
- Implementar programas de educación para el uso y conservación del agua potable y el sistema de alcantarillado, que ayudarán a la conservación de las fuentes y elementos de captación, así como el uso y

conservación de la limpieza de los tragantes de la ciudad capital.

2.4. Estructura orgánica

La Empresa Municipal de Agua –Empagua-, cuenta dentro de su estructura orgánica con las siguientes dependencias:

- **Junta directiva**

Es el órgano superior de la empresa y en consecuencia le corresponde la dirección de la institución.

- **Gerencia general**

Decide las acciones y funciones de la empresa; por lo tanto, tiene el mando general. Impulsa, dirige y coordina las actividades técnicas y operacionales del suministro de agua potable y alcantarillado.

- **Asesoría de gerencia**

Tiene a su cargo prestar asesoría a la Gerencia General y adicionalmente a las Sub Gerencias. Asesora en aspectos técnicos así como administrativos. Se encarga

de la preparación de la agenda y actas correspondientes a las sesiones de Junta Directiva de la cual es miembro asesor. Coordina todo lo relativo a publicidad de la empresa.

- **Auditoría interna**

Controla internamente los recursos financieros y administrativos, fiscaliza, asesora, interviene y aprueba transacciones y operaciones de la empresa.

- **Asesoría legal**

Dictamina y emite opinión en asuntos de su competencia que se encuentren enmarcados en derecho. Defiende los intereses de la empresa en materia jurídica.

- **Sub-gerencia técnica**

Es responsable de definir políticas de planificación y ejecución de los programas técnicos de la empresa.

- **Dirección de obras**

Es la encargada de la construcción, supervisión y mantenimiento de obras, necesarias para la expansión

de la cobertura del servicio de agua potable, alcantarillado, conducción y distribución.

- **Dirección de operación y mantenimiento**

Responsable de la operación y mantenimiento de los sistemas de producción de agua potable.

- **Dirección de estudios y proyectos**

Planifica el desarrollo de estudios básicos y proyectos para la ampliación y mejoramiento de la cobertura del servicio de agua potable.

- **Dirección ejecutora de proyectos**

Tiene a su cargo el desarrollo del recurso de agua subterránea que contempla la ejecución de dos contratos: rehabilitación y perforación de pozos, así como las tuberías de conducción e infraestructura existente en el valle de la Ciudad Guatemala.

- **Sub gerencia administrativa financiera**

Es responsable de las políticas administrativas y financieras de la empresa; se encarga de dirigir y velar

por todos los trámites administrativos de la empresa, manteniendo informada a la Gerencia General.

Es una realidad que el Código Municipal autoriza a los municipios a contratar actividades parte del proceso de prestar estos servicios así como a concesionar su prestación a terceros, reservándose siempre la facultad de fijar tarifas.

Evidencia empírica señala que en general los servicios municipales prestados son de baja calidad, que los municipios de hecho subsidian el servicio prestado en los cascos urbanos, no tienen capacidad para ampliarlos ni estiman el costo real de proveerlos, en parte, porque las tarifas no responden a una estructura definida ni a un régimen diferenciado según destino y usuarios y en parte, porque no cuenta con la capacidad institucional instalada necesaria.

Si en la ciudad capital el servicio de agua potable es deficiente, aún más en el área rural, debido a que los sistemas de abastecimiento son insuficientes y están a cargo y bajo la responsabilidad de las propias comunidades.

No existe un planteamiento de política pública nacional que claramente describa como pretende el Estado hacer efectivo el derecho humano de acceso al agua a todos y cada uno de los guatemaltecos que va más allá de una declaración de principios para exigir recursos financieros invertidos a partir de un programa nacional; por facilitar y acompañar a los municipios en el proceso de construir capacidades institucionales.

CAPÍTULO III

3. El presupuesto de las instituciones públicas

3.1. El presupuesto

Respecto al presupuesto se establece: “Cómputo 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.”¹¹

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 través de la ejecución de planes, programas y proyectos, la asignación de

¹¹ Ossorio, Ob. Cit. Pág. 605

recursos y la coordinación de actividades del sector público.”¹²

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.

¹² Dirección Técnica del Presupuesto. Formulación presupuestaria. Pág. 4

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

- Formulación
- 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 cuantitativos 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 de los entes públicos, tengan 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.

3.2. 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.

3.2.1. 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 coadyuven a la presente investigación a determinar en qué renglón se ubica el personal que labora en el Estado, así como la ubicación del personal técnico y profesional.

3.2.2. 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.

3.2.3. 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 estos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.

3.2.4. 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.

3.2.5. Renglón 029

Respecto al renglón presupuestario 029, éste 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 éste 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.

3.3. La fiscalización del presupuesto

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.

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.

La fiscalización es por tanto un proceso complementario, 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 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 o 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.

3.4. Recursos asignados a la Empresa Municipal de Agua -EMPAGUA-

La Empresa Municipal de Agua –EMPAGUA- desarrolla una actividad que puede ser considerada autofinanciable; sin embargo, recibe cantidades dinerarias de la municipalidad capitalina, por la asignación presupuestaria que recibe el ente municipal.

Es una realidad que las estimaciones acerca de la calidad de los servicios son que la continuidad, presión y calidad del agua no son buenas y que las tarifas no cubren la fase de operación y mantenimiento en donde existen sistemas de conexión domiciliar; y en donde no los hay, la situación es aún mas delicada pues las aguas suministradas por medios no

Convencionales como camiones cisternas y toneles, son de menor calidad y el costo mucho más alto con la tarifa municipal.

Lo anterior resulta ilógico, cuando parte de los recursos del presupuesto destinado para el funcionamiento de la Empresa Municipal de Agua –Empagua-, son invertidos en contratos 029, es decir en personal técnico o profesional que no desarrolla actividades eficientes a favor de la institución, sino actividades de empleados comunes, por lo que su ingreso a la institución no tiene efectos positivos en las actividades desarrolladas.

CAPÍTULO IV

4. El servicio civil en Guatemala y el personal del Estado

4.1. El servicio civil

Es de aclarar que las municipalidades en la contratación de su personal, no están afectas a las normas y procedimientos en la selección de personal establecido en la Ley del Servicio Civil, por lo que cabe reflexionar algunas incidencias que hacen necesario analizar la relación funcional entre autoridades y personal del Estado, siendo los argumentos vertidos e investigados, puntos de referencia para entender la función de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

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 Públicas, 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 son trabajadores dedicados a tareas manuales y que trabajan en obras públicas y en hospitales. No obstante, que 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. El servidor público y la clasificación del servicio

Se considera servidor público a 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 del Servicio Civil, los puestos en el Estado se clasifican y comprenden los tipos de servicios siguientes:

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

4.2.1. Servicio exento

El servicio exento no está sujeto a las disposiciones de la Ley del 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 de Cámara y 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 Secretaría 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.

4.2.2. Servicio sin oposición

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

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

4.2.3. Servicio por oposición

En éste se incluye 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.

4.3. Plan de clasificación

La Oficina Nacional de Servicio Civil elaboró 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 mantiene 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 y 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.

4.4. 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 del Servicio Civil y sus disposiciones internas, con excepción de la selección de personal en donde sólo algunas de ellas dependen de la 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 del Servicio Civil.

- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Gobernación.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de 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, 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.

4.5. Implicaciones legales de la celebración del contrato administrativo 029

Los empleados bajo este renglón presupuestario, 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 tienen el carácter de servidores públicos".

4.6. 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 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 a 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 (ISR).

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.

CAPÍTULO V

5. El perfil del técnico o profesional contratado bajo el renglón presupuestario 029

5.1. Análisis de la planificación de recursos técnicos o profesionales

En Guatemala se pone de manifiesto la carencia de una planificación de recursos humanos de carácter profesional o técnico. 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, mucho menos saber la discrecionalidad que existe para contratar personal por el renglón presupuestario 029, lo cual se da en mayor número por compadrazgo, pago de favores políticos, familiaridad, etc..

El dato más cercano a la realidad, lo constituye la nómina de empleados públicos 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. Aplicado al personal contratado por el renglón presupuestario 029, no existen datos reales que demuestren la cantidad de personal así contratado.

A diferencia del servicio civil, con la contratación de personal técnico o profesional, no se identifican necesidades de recursos humanos en la Empresa Municipal de Agua -Empagua-.

Empagua, no cuenta con un sistema de clasificación de necesidades para establecer los profesionales o técnicos que debieran contratarse. No existen mecanismos por medio de los cuales se determinen los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios técnicos o profesionales. Debiera tomarse como ejemplo a las instituciones reguladas por la Ley del Servicio Civil, que acomodan sus puestos a la clasificación existente, por lo que

debiera regularse para tener un control del personal contratado por el renglón presupuestario 029.

Es una realidad que recargar a la Oficina Nacional de Servicio Civil, la cual no está preparada para atender la dinámica administrativa actual, independientemente del tamaño del sector público, sería difícil que dicha entidad clasificara las necesidades de las entidades públicas. Por tal razón es necesario que la Empresa Municipal de Agua –Empagua- disponga de un instrumento que desarrolle las actividades que deben ser realizadas por personal profesional o técnico.

No existe un sistema de desarrollo de personal profesional o técnico que pueda calificarse como tal. La legislación no lo previó así y tampoco quienes administran Empagua se han preocupado de ordenar sistemáticamente el conjunto de disposiciones y normas que determinen qué hacer para resolver una solicitud o situación que se les presente durante el tiempo en que el personal contratado esté al servicio de la entidad pública.

5.2. Deficiencias en la administración pública

“A continuación se enumeran las deficiencias genéricas en la Administración Pública respecto al personal en relación de dependencia, pero se considera necesario tomar en cuenta dichos aspectos que ayudarán a estructurar en mejor forma la contratación de personal bajo el renglón presupuestario 029, señalando que:

- La Oficina Nacional de Servicio Civil, tiene muy poca autonomía y autoridad.
- Se 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.¹³

5.3. El uso, abuso y discrecionalidad en la contratación de personal 029 en la Empresa Municipal de Agua

En la administración pública y específicamente en la Empresa Municipal de Agua –EMPAGUA-, se maneja un presupuesto que conforma parte del denominado Presupuesto

¹³ Gregory, Meter. Gestión de los recursos humanos en los sectores sociales, Pág. 4

General del Estado y presupuesto interno que consiste en lo recaudado por los servicios que presta Empagua.

Sin embargo, es de uso común la contratación de personal técnico o profesional, para desarrollar actividades administrativas o comunes, las cuales son realizadas por personal presupuestado.

Surge así la polémica del abuso y arbitrariedad en la celebración de contratos bajo el renglón presupuestario 029, en virtud de que la contratación del personal por medio de ese renglón es muy discrecional de la autoridad superior, puesto que muchas personas no llenan los requisitos de profesional o técnico, así como las labores realizadas no requieren acreditar dichos conocimientos; sin embargo, es una forma de poder contratar a personas que por amistad, compadrazgo, relación política o familiaridad son contratados, aun cuando las actividades a desarrollar no sean esenciales para la entidad.

No existe un perfil del personal que se deba contratar como profesionales o técnicos, lo cual hace que se ocupen dichos puestos por gente incapaz o sin preparación.

La contratación de personal técnico o profesional, para desarrollar una actividad definida y temporal, sin tener que pasar por una selección impuesta por los reglamentos del Servicio Civil y sin tener la categoría de empleados públicos, permite colocar a personas afines a las autoridades superiores en forma discrecional, quienes son ignorantes de las actividades que desarrollarán, así como por la amistad con las autoridades, simplemente no cumplen con su trabajo.

La inexistencia de lineamientos para cada puesto que se otorga para el renglón presupuestario 029 de la Empresa Municipal de Agua, permite que se corrompa el sistema de contratación de este tipo de personal, puesto que no se busca el beneficio del servicio prestado a los ciudadanos, sino ubicar plazas por intereses personales o políticos.

Los efectos de dicha arbitrariedad repercuten para la entidad pública en ser negativa en el desempeño de sus funciones y para los habitantes del municipio de Guatemala, la deficiencia en el servicio, partiendo de la mala distribución de los recursos financieros de la entidad y de la negligencia o poca experiencia de su personal, lo cual corrompe a la institución pública.

No existiendo un registro de contratos bajo el renglón presupuestario de cada entidad pública, no se puede determinar, la cantidad real de técnicos o profesionales que cada institución contrata, por lo que la presente investigación de la Empresa Municipal de Agua, como un ente público, es una muestra de lo que sucede a gran escala en las instituciones del Estado.

5.4. Requisitos para contratar personal técnico o administrativo en la Empresa Municipal de Agua –EMPAGUA-

La falta de una política pública que obligue a las instituciones a contratar personal bajo perfiles especificados y predeterminados, permite que exista corrupción en la contratación de personal técnico o profesional bajo el renglón presupuestario 029.

Actualmente, en la Empresa Municipal de Agua –EMPAGUA-, no se justifica la necesidad de la contratación de un profesional o de un técnico para el desarrollo de actividades en dicha entidad; por el contrario, se contrata a cualquiera de ellos, para desarrollar actividades en las cuales no son competentes o no tienen el conocimiento,

siendo una manera irregular de justificar una contratación por amistad, compadrazgo o políticamente, así como desarrollan actividades que son de orden común, para lo cual talvez no sería necesario acreditar la calidad de técnico o profesional.

Desde el punto de vista jurídico, es obvio que lo que no está prohibido está permitido, por lo que al no existir obligación de tener un perfil del personal que debe ser contratado en las instituciones públicas, así como no existir un registro de los mismos, los autoridades superiores abusan de su autoridad actuando arbitrariamente, por lo que se da el despilfarro de los fondos asignados a cada institución, en la forma en que las autoridades contratan a sus amigos y allegados.

5.5. El procedimiento para contratación de servicios técnicos o profesionales por el renglón presupuestario 029

Dentro de la institución de -Empagua- existe el documento denominado -Procedimiento para la Contratación de Servicios Técnicos o Profesionales por el renglón presupuestario 029-, el mismo es un instrumento

administrativo orientado a regular cada uno de los pasos a desarrollar en la contratación de personal temporal.

El documento describe en forma detallada el proceso de contratación de servicios técnicos o profesionales, verificando que el mismo cumpla con las disposiciones generales y específicas reguladas por la ley, entre las que se pueden señalar la Ley de Contrataciones del Estado, la Ley Orgánica del Presupuesto y el Código Civil, así como los oficios en materia, emanados por la Contraloría General de Cuentas.

Existe como fin primordial la agilización del procedimiento de contratación de los servicios temporales técnicos o profesionales por el renglón presupuestario 029, en forma sistemática y ordenada, orientando al personal involucrado directamente en alguna de las diversa etapas del procedimiento, respecto a las tareas que deben ejecutar y la responsabilidad que conllevan las mismas dentro del proceso.

Se promueve el cumplimiento de los requisitos legales del Estado de Guatemala y de la normativa interna de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala.

5.6. Justificación y proyecto de reforma del manual para contratación de servicios técnicos o profesionales por el renglón presupuestario 029.

La entidad EMPAGUA debe establecer las condiciones para ingresar a la entidad como un profesional o técnico, contratado por el renglón presupuestario 029, debido a que la misma establece en el manual indicado que existen etapas, pasos, ejecutante responsable, tiempo y la actividad que deberá desarrollarse, sin embargo es necesario que al inicio del proceso de contratación, se establezca los perfiles que deberá contener cada puesto que deba cubrirse con un profesional o técnico, denominándolos como perfiles.

El manual en referencia, establece como paso número 1, que la unidad que requiera personal en el renglón presupuestario 029, debe generar la propuesta, bajo las siguientes condiciones:

Elabora propuesta, justificando la necesidad del puesto a cubrir, adjuntado para el efecto:

- a. Tipo de servicios a contratar (técnicos o profesionales).
- b. Funciones a desempeñar.

- c. Curriculum Vitae de la persona propuesta.
- d. Fotocopia completa de Cédula de Vecindad.
- e. Documentos que acrediten su conocimiento, experiencia y honorabilidad. (Fotocopia de títulos o diplomas, constancias de trabajos anteriores, antecedentes penales y policíacos, cartas de recomendación, licencia de conducir, etc.)
- f. Constancia de Colegiado Activo para los servicios profesionales.
- g. Honorarios a percibir.
- h. Constancia de antecedentes Penales
- i. Constancia de antecedentes Policíacos.
- j. 2 fotografías recientes.
- k. Constancia de identificación tributaria y régimen al que pertenece.
- l. Lugar donde prestara sus servicios.

m. Dependencia a la que deberá presentar sus informes mensuales.

n. Partida presupuestaria a afectar.

No obstante lo anterior desde el inicio debe establecerse la idoneidad de la persona que deba ocupar el puesto que se necesita contratar, ya sea este un técnico o un profesional, por lo que el manual debe implementar como parte del inicio del expediente los perfiles que deben llenar los aspirantes, así como establecerse la responsabilidad de la persona autoridades que realicen su contratación. Por lo que debe modificarse el manual de procedimientos para contratación de servicios técnicos o profesionales por el renglón presupuestario 029, implementando los siguientes perfiles:

I. Poseer aptitud moral, intelectual, física, profesional o técnica, propias para el desempeño de un puesto a contratar;

II. Acreditar los conocimientos profesionales o técnicos que se establezcan en la actividad que se necesita contratar;

III. Demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que se establezcan legalmente;

- IV. Responder de los resultados finales que se deriven de la realización de una actividad profesional o técnica.
- V. La entidad publicará la necesidad de contratar profesionales o técnicos en las diferentes áreas que se necesiten, siendo públicos los resultados de los candidatos que participan en un proceso de selección.
- VI. La selección del profesional o técnico de la entidad EMPAGUA, será conforme el normativo de las características, calidades técnicas o profesionales que se requieran, lo que promueve la transparencia, eficiencia y eficacia del sistema y sus procesos.
- VII. La autoridad superior de la entidad EMPAGUA, será responsable solidariamente por los resultados negativos de las actividades que realicen los profesionales o técnicos contratados, cuando se demuestre la inexperiencia, negligencia o impericia y aún así haya sido contratado.

CONCLUSIONES

1. La inexistencia de perfiles profesionales o técnicos para contratar personal bajo el renglón presupuestario 029, permite el abuso y la arbitrariedad en su contratación.
2. No hay apoyo económico, técnico y político para ejecutar las acciones que les corresponden a las entidades del Estado, que eviten la discrecionalidad de las autoridades superiores en ciertos actos y contratos.
3. El marco normativo actual es poco congruente con la realidad que pretende normar, no promueve de forma efectiva la transparencia, eficiencia y eficacia del sistema y sus procesos de contratación de personal por el renglón presupuestario 029.
4. La Empresa Municipal de Agua –EMPAGUA- no escapa a la arbitrariedad ejercida por la administración para la contratación del personal técnico o profesional, cuando las actividades para las que fueron contratados requirieren conocimientos básicos pero los contratan para pagar un favor político o por compadrazgo.

5. No se cuenta actualmente con lineamientos claros y concretos que permitan seleccionar adecuadamente al personal profesional o técnico que prestará sus servicios por contrato bajo el renglón presupuestario 029.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Empresa Municipal de Agua – EMPAGUA- implemente mecanismos efectivos de control y seguimiento a los procesos de selección y contratación de personal.
2. Que el Congreso de la República de Guatemala, reforme el Código Municipal y la Ley de Contrataciones del Estado, en el sentido de que sea obligatorio contratar personal que compruebe su profesión o capacidad y que se le de el puesto de acuerdo a las necesidades de la institución.
3. El Consejo Municipal debe crear un registro público de contratos 029, que permita la contratación de personal no sujeto a decisiones arbitrarias o pago de favores políticos.
4. El Congreso de la República de Guatemala, debe de crear una nueva normativa que regule la relación entre las instituciones públicas y el personal contratado por el renglón presupuestario 029.

5. Que el personal de –Empagua- cumpla con el objetivo de prestar un servicio y no servirse de la institución, para evitar la mala aplicación presupuestaria o el desvío de recursos.

BIBLIOGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. T. I, Argentina: Ed. Heliasa S.R.L., 1980. Págs. 50 a 520.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, Guatemala: Ed. Impresora Litográfica y Publicitaria. 1995. Págs. 1 a 110.

CANASI, José. **Derecho administrativo**. ed. de Palma, Buenos Aires Argentina: 1974. Págs. 5 a 320.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo y teoría de la administración**. Guatemala: Ed. Impresos Industriales. 1987. Págs. 10 a 105.

DIRECCIÓN TÉCNICA DEL PRESUPUESTO, **Formulación presupuestaria**. Guatemala: (s.e.). 2006. Págs. 3 a 86.

DROMI, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**. Argentina: 1973. Págs. 2 a 140.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafaél, **Los contratos administrativos**. Temas de derecho administrativo, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1990. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. (s.e.). Págs. 4 a 120.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: 1994. (s.e.). Págs. 6 a 70.^

GREGORY, Meter, **Gestión de los recursos humanos en los sectores sociales**, Costa Rica: Ed. Edilsa. 2006. Págs. 4 a 30

MONTAÑO, Agustín, **Manual de supervisión para la administración**, México: Ed. CECOSA, 2004. Págs. 4 a 120.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. México: Ed. Porrúa, 1985. Págs. 5 a 350.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**, México: Ed. Porrúa, 1997. Págs. 8 a 90.

PRADO, GERARDO. **Teoría del Estado**. Guatemala: Ed. Praxis, 2005. Págs. 7 a 175.

SOPENA, Ramón, **Diccionario enciclopédico ilustrado de la lengua española**, Tomo I, España: Ed. Ramón Sopena, Barcelona.1980. Págs. 4 a 120.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala.
Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

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

Código Municipal. Congreso de la República, Decreto número 12-2002, del 2002.

Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República, Decreto número 57-92, 1992.

Ley Orgánica del Presupuesto. Congreso de la República, Decreto número 101-97, 1997.

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

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Congreso de la República, Decreto número 31-2002, 2002.

Ley del Servicio Civil. Congreso de la República, Decreto número 1748, 1997.