

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



**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERSONAL  
CONTRATADO BAJO EL RENGLÓN  
PRESUPUESTARIO 029**

**JOSÉ WILVER JIMÉNEZ GONZÁLEZ**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2008.**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RENGLÓN  
PRESUPUESTARIO 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:

**JOSÉ WILVER JIMÉNEZ GONZÁLEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, octubre de 2008.



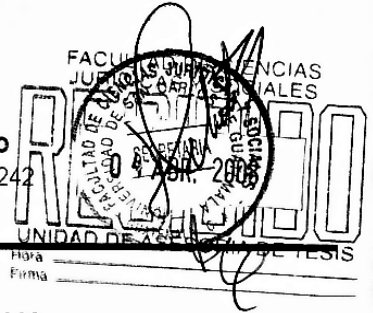
**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela Maria 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 la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



Lic. OTTO RENE VICENTE REVOLORIO  
Abogado y Notario  
Pos grado en Derecho Constitucional Comparado  
5 Av. 14-62 Zona 1 Of. 307 Guatemala. Tel. 57044504 – 50748242  
Correo: ottovrderecho@yahoo.com



Guatemala, 04 de abril de 2008.


Lic. Marco Tulio Castillo Lutín  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**Distinguido Licenciado:**

En atención al nombramiento como Asesor de Tesis, del Bachiller **JOSÉ WILVER JIMÉNEZ GONZÁLEZ**, me dirijo a usted, haciendo saber lo siguiente:

- I) El trabajo de tesis se denomina: **“ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029”**
- II) Considero que el tema investigado, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la reglamentación correspondiente, sino presenta una temática de especial importancia para que se analicen los contratos del personal contratado por entidades del Estado en el renglón presupuestario 029.
- III) El contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis asesorado.
- IV) En virtud de los puntos anteriores, concluyo **informando y dictaminando** a usted, que es procedente ordenarse su revisión y en su oportunidad 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 deferente servidor.

  
Lic. Otto René Vicente Revolorio  
Abogado y Notario  
Col. 7095  
*Lic. Otto René Vicente Revolorio  
Abogado y Notario*

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES


Ciudad Universitaria, Zona 12  
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, quince de abril de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante JOSÉ WILVER JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RENGLON PRESUPUESTARIO 029".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/ragm



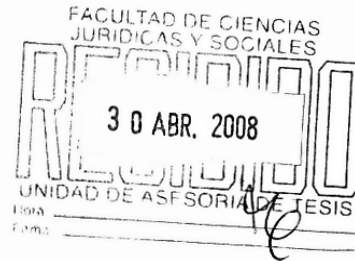


Lic. JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS  
 Abogado y Notario  
 Pos grado en Derecho Constitucional Comparado  
 5ª. Ave. 14-62 zona 1, Oficina 307. Comercial Esmol  
 Tel. 22500404 - 54066223



Guatemala, 30 de abril de 2008.

**Licenciado :**  
**Marco Tulio Castillo Lutín**  
**Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala.**



Respetable Licenciado.

En atención al nombramiento como Revisor de Tesis , del Bachiller **JOSÉ WILVER JIMÉNEZ GONZÁLEZ** , me dirijo a usted haciendo referencia a la misma con el objeto de informar mi labor y oportunamente emitir dictamen correspondiente y habiendo revisado el trabajo encomendado:

**EXPONGO**

A) El trabajo de se denomina “ **ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029** ” :

B) 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 Además se comprueba que la bibliografía y técnicas de investigación utilizadas fueron las adecuadas y por ende se establece que el trabajo cumple con los requisitos exigidos por el Normativo Universitario vigente, en esencial lo establecido en el Artículo 32 para la elaboración de Tesis de Graduación de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable , aprobando el trabajo de tesis revisado .

C) 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.,

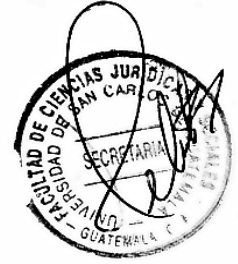
**LIC JAIME ROLANDO MONTEALEGRE SANTOS.**  
**Abogado y Notario.**  
**Col: 4713**

Licenciado  
 Jaime Rolando Montealegre Santos  
 Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
GUATEMALA C. A.

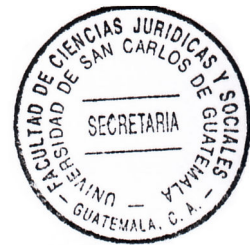


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, tres de junio del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JOSÉ WILVER JIMENEZ GONZÁLEZ, Titulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERSONAL CONTRATADO BAJO EL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 029" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

MTCL/sllh



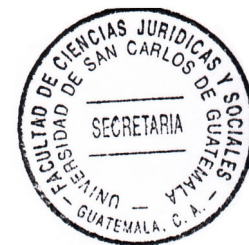


## DEDICATORIA

- A Dios:** Padre, Hijo y Espíritu Santo, por tantas bendiciones recibidas y haberme iluminado en los momentos mas difíciles.
- A mis padres:** José Israel Jiménez Flores y Maria Candelaria González, por estar presente en cada caída y porque este es el fruto de su esfuerzo.
- A mi esposa:** Diana Rossibell Godoy Florián de Jiménez, por haberme ayudado a seguir adelante y compartir cada segundo de su vida conmigo.
- A mi hija:** Eva Maria Jiménez Godoy, por enseñarme a que cada día puedo ser mejor y darme la oportunidad de aprender a su lado.
- A mis hermanos:** Walter, Paola, Juan Carlos, Jennifer y Cristian, por formar parte de ese motor que me impulsa a superarme.
- A mi tío:** Edgar Armando Hernández Umaña, por ser en mi vida un ejemplo a seguir.
- A mi suegra:** Rosa Maria Florián Marroquín, por permitirme ser uno más en su familia y compartir conmigo la felicidad.
- A mi familia y amigos:** Por sus oraciones y sus consejos.
- Especialmente:** A los asesores por su aporte en cada fase del proceso de elaboración de esta tesis y por los profesionales que compartieron su conocimiento conmigo y permitieron que hiciera realidad una de mis metas.

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, ESPECIALMENTE  
A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.**





## ÍNDICE

**Pág.**

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

### CAPÍTULO I

1. La Administración Pública y el presupuesto del Estado.....	1
1.1. El Estado.....	1
1.1.1. El poder público.....	4
1.1.2. El bien común.....	7
1.2. La administración pública.....	8
1.2.1. Elementos.....	11
1.2.1.1. Actividad .....	12
1.2.1.2. El Órgano Administrativo.....	12
1.2.1.3. Finalidad.....	12
1.2.1.4. El medio.....	13
1.3. Sistemas, técnicas o formas de organización.....	13
1.3.1. La centralización o concentración administrativa.....	14



1.3.2. La desconcentración administrativa.....	15
1.3.3. La descentralización administrativa.....	16
1.3.4. La autonomía.....	18

## CAPÍTULO II

2. El presupuesto del Estado y el Renglón 029.....	21
2.1. Definición de presupuesto.....	21
2.2. Antecedentes del presupuesto.....	22
2.3. El presupuesto del Estado.....	24
2.4. Regulación legal del presupuesto .....	28
<b>2.4.1.</b> Ámbito de aplicación.....	30
<b>2.4.2.</b> El control y fiscalización del presupuesto.....	31
2.5. Clasificación por objeto del gasto, referente a los renglones presupuestarios de personal del Estado.....	34
<b>2.5.1.</b> Renglón 011.....	36
<b>2.5.2.</b> Renglón 022.....	37



<b>2.5.3.</b>	Renglón 041.....	37
<b>2.5.4.</b>	Renglón 029 .....	37

### **CAPÍTULO III**

<b>3.</b>	Implicaciones de la contratación de personal en el Servicio Civil y su diferencia con el Contrato 029.....	39
<b>3.1.</b>	El personal del Estado.....	39
<b>3.1.1.</b>	La clasificación del servicio.....	43
<b>3.1.2.</b>	Servicio Excento.....	43
<b>3.1.3.</b>	Servicio sin oposición.....	45
<b>3.1.4.</b>	Servicio por oposición.....	46
<b>3.1.5.</b>	Plan de clasificación.....	46
<b>3.2.</b>	Análisis de la planificación de recursos humanos en el Servicio Civil.....	48
<b>3.3.</b>	Deficiencias en la administración pública.....	50
<b>3.4.</b>	Instituciones públicas relacionadas con la Ley de Servicio Civil.....	52
<b>3.5.</b>	Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029.....	57



3.6. Alcances del contrato administrativo 029.....	59
--	----

## CAPÍTULO IV

4. Los efectos derivados del Registro Público de contratos bajo en Renglón presupuestario 029.....	61
4.1. El derecho registral .....	61
<b>4.1.1.</b> La Importancia de las inscripciones registrales.....	61
<b>4.1.2.</b> Características que debe tener el Registro.....	64
4.1.2.1. Obligatorio.....	64
4.1.2.2. Gratuito.....	65
4.1.2.3. Público.....	65
4.1.2.4. Personal.....	65
<b>4.1.3.</b> Principios registrales.....	66
4.1.3.1. De publicidad .....	66
4.1.3.2. De rogación.....	67
4.1.3.3. Legitimación.....	68



4.2.	Los efectos derivados de la creación de la institución registral .....	68
4.3.	Justificación de su creación.....	70
4.4.	Proyecto de ley.....	72
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>75</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>		<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>79</b>



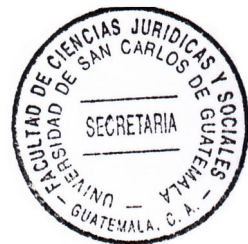
(i)

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación pretende exponer los lineamientos que hagan eficaz el uso del renglón presupuestario 029 y su registro público a través de la creación de una institución pública que lleve dicho control.

En el capítulo primero, se desarrolla lo relativo al Estado como autoridad máxima del Gobierno guatemalteco, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder. Se desarrolla lo relativo a la administración pública, la cual necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse para realizar su actividad en beneficio de la sociedad.

El capítulo dos contiene el presupuesto del Estado, partiendo de sus antecedentes históricos, hasta la 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, estableciendo los renglones presupuestarios dentro de los cuales se encuentra el 029.



(ii)

En el capítulo tercero, se incluye 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. Sin embargo actualmente los profesionales o técnicos contratados por el renglón presupuestario 029, desarrollan una actividad en beneficio del Estado y de la población, la cual no es objeto de control y registro, por lo que han existido casos en que una misma persona desarrolla dos o más actividades.

En el capítulo cuarto se establecen los beneficios de crear un registro público de los contratos bajo el renglón presupuestario 029 de las instituciones del Estado. Existe un vacío legal que permite dejar sin control la contratación de profesionales o técnicos en las instituciones estatales, por lo que es necesario crear dicho registro público, lo cual limitará la contratación por compadrazgo, favor político o familiaridad.

Se utilizaron los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y comparativo, así como las técnicas tales como entrevistas, procesos estadísticos, investigación



(iii)

documental y muestreos, con los cuales se evaluaron los resultados finales y se comprobó la hipótesis, cumpliéndose así con los objetivos generales y específicos.





## **CAPÍTULO I**

### **1. La Administración Pública y el presupuesto del Estado**

#### **1.1. El Estado**

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.

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>1</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.

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>2</sup>.

El autor Francisco Porrúa Pérez expone: “El Estado es una Sociedad Humana, establecida en el territorio que le

---

<sup>1</sup> Dromi, José Roberto, **Instituciones del derecho administrativo**, Pág. 53

<sup>2</sup> Prado, Gerardo, **Teoría del estado**, Pág. 22



corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal.”<sup>3</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>4</sup>

Desde un punto de vista legal, la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Guatemala es un Estado libre; 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>5</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

---

<sup>3</sup> Porrua Pérez, Francisco, **Teoría del estado**, Pág. 26.

<sup>4</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 325

<sup>5</sup> **Constitución Política de la República**. Pág. 3



conjunto de personas con comunes caracteres históricos y sociales, regido por las mismas leyes y un solo gobierno.”<sup>6</sup>

### 1.1.1. El poder público

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 que por vínculos personales o situación territorial se encuentran 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.

---

<sup>6</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 219.

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

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



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.

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.

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

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.

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.

Radizando 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.

### **1.1.2. El bien común**

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 satisfactores sociales que les 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.

## **1.2. La administración pública**

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-ministrationes, 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.

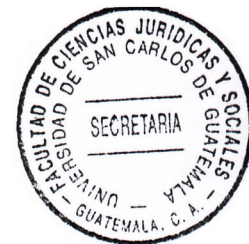
Para Guillermo Cabanellas administración en sentido amplio es: “Gestión, gobierno de intereses o bienes; en especial, de los públicos...”<sup>11</sup>

---

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

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

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



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>

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

---

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

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



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.

### **1.2.1. Elementos**

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



### 1.2.1.1. 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>

### 1.2.1.2. 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>

### 1.2.1.3. 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

---

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

<sup>15</sup> Calderón, Hugo. **Ibid.** Pág. 8



organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”<sup>16</sup>

#### **1.2.1.4. 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>

### **1.3. Sistemas, técnicas o formas de organización**

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

---

<sup>16</sup> Calderón, Hugo. *Ibid.* Pág. 8

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



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”.

Dentro de las formas de organización administrativa, se pueden enunciar cuatro, siendo las que a continuación se desarrollan.

### **1.3.2. La centralización o concentración administrativa**

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando los órganos de la administración tienen una relación de dependencia y subordinación directa e inmediata con el órgano superior de la misma.

Se caracteriza principalmente por dos circunstancias, la primera establecida por todas las funciones estatales que se concentran en un órgano superior, ejerciendo todas las facultades públicas de decisión, revisión, mando, vigilancia, disciplina y nombramiento; y la segunda la existencia de una relación de jerarquía entre los órganos inferiores con el superior. Ese órgano superior jerárquico o



jefe supremo de la administración pública, lo constituye el presidente de la república como titular del Organismo Ejecutivo.

### **1.3.2. La desconcentración administrativa**

Forma de organización administrativa que tiene lugar cuando a un órgano inferior se le confieren ciertos poderes de administración del que jerárquicamente depende, para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del órgano superior. Se caracteriza principalmente por cinco circunstancias:

- ❖ Existe una independencia relativa o parcial, pues aún existe vínculo de dependencia entre el órgano superior y el inferior.
- ❖ La competencia del inferior es limitada, pues las facultades son dadas en cierta materia, generalmente en la prestación de servicios públicos específicos, en sus demás actividades el órgano está centralizado;
- ❖ El traspaso de poderes debe tener origen legal;



- ❖ El órgano superior es quien nombra a su personal y el que ejerce control sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados; y
- ❖ Al órgano desconcentrado se le puede otorgar cierto patrimonio y manejo autónomo de su presupuesto.

Los autores del derecho administrativo sitúan la desconcentración administrativa como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización.

#### **1.3.4. La descentralización administrativa**

Forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un órgano administrativo, quien actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad.

La descentralización administrativa se caracteriza principalmente por seis circunstancias siendo las siguientes:





- ❖ El órgano central les ha transferido a los órganos descentralizados los poderes de decisión y de mando;
- ❖ Sin perder su calidad de estatal, el órgano descentralizado goza de independencia administrativa, es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia;
- ❖ Para ejercer mejor sus facultades y atribuciones el Estado a través de la ley ordinaria les ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones por sí mismos, es decir, que se crea una nueva persona jurídica de carácter público distinta del Estado, pero parte de la estructura estatal;
- ❖ Poseen un régimen jurídico propio, constituido por su Ley Orgánica, la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad;
- ❖ Pueden manejar su presupuesto con el objeto de que administren sus recursos y realicen sus actividades económicas por sí mismos, sin embargo, ésta



independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional la Contraloría General de Cuentas; y

- ❖ Pueden emitir sus propias normas jurídicas (estatutos y reglamentos), pero sin violar la Ley Orgánica que las creó ni la Constitución Política de la República.

#### **1.3.4. La autonomía**

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado por disposición de la ley transfiere determinadas facultades y atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento (autarquía).

Se caracteriza principalmente por seis circunstancias que con las que se describen a continuación:



- ❖ Generalmente la autonomía es reconocida por la ley constitucional;
- ❖ Los órganos autónomos están dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad de estatal constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado, contando con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos;
- ❖ Su grado de emancipación funcional, administrativa y financiera es mayor que la descentralización, pues tiene como elemento esencial la AUTARQUÍA, lo cual les permite el autofinanciamiento, gozando de gran independencia económica al disponer libremente de sus propios recursos y captarlos por sí mismos sin depender del Presupuesto General del Estado;
- ❖ Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, el cual no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no manejan fondos públicos sino privados;



- ❖ Los órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal; y
- ❖ Se rigen por sus propias leyes, lo que los faculta a crear sus estatutos y reglamentos.

El autor de la presente investigación considera que, en nuestro medio técnicamente no existe una verdadera autonomía, ya que las entidades denominadas autónomas carecen de suficientes ingresos propios, por lo que se encuentran presupuestadas, dependiendo así financieramente del Estado, por lo que al captar fondos públicos son fiscalizadas por mandato constitucional por la Contraloría General de Cuentas.

Así también, el órgano central ejerce control sobre las mismas y en algunos casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, de allí que se hable de una semiautonomía.



## CAPÍTULO II

### 4. El presupuesto del Estado y el Renglón 029

#### 4.1. Definición de presupuesto

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>18</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 través de la ejecución de planes, programas y proyectos, la asignación de

---

<sup>18</sup>Ossorio Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 605



recursos y la coordinación de actividades del Sector Público.”<sup>19</sup>

#### **4.2. Antecedentes 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

---

<sup>19</sup>



presupuestar para garantizar el eficiente funcionamiento de las actividades gubernamentales.”<sup>20</sup>

Es necesario que se tenga una idea de cuál es 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.

---

<sup>20</sup>



➤ **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 pueda 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.

#### **4.3.El presupuesto del Estado**

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.

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 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 estandares 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.

#### **4.4.Regulación legal del presupuesto**

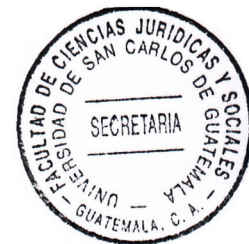
El objeto de la ley es normar los sistemas presupuestarios, es decir que debe llevar una contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, a efecto de realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los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

#### **4.4.1. 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.

#### **4.4.2. 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 procesos 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.

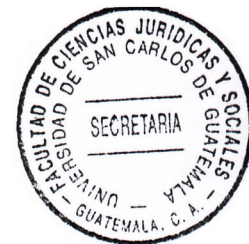
El eje fundamental del control presupuestario se centra en la información necesaria acerca del nivel deseado de rendimiento, el nivel real y la desviación. Además es necesaria la acción para poner en marcha los planes y modificar las actividades futuras.





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 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.

#### **4.5. 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.

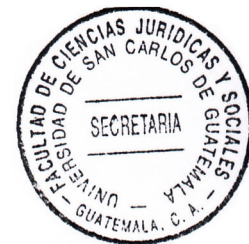
Entre las finalidades que persigue el Estado, en el establecimiento de una clasificación es la siguiente:

- 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.



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 que renglón se ubica el personal que labora en el Estado, así como la ubicación del personal técnico y profesional.

#### **4.5.1. 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.



#### **4.5.2. 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.

#### **4.5.3. 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.

#### **4.5.4. 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 III

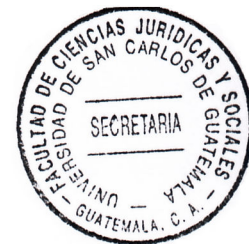
### **3. Implicaciones de la contratación de personal en el Servicio Civil y su diferencia con el Contrato 029**

#### **3.2. El personal del Estado**

Previo a desarrollar lo relativo al contrato 029, es necesario determinar algunas implicaciones respecto al personal que labora para el Estado y que su forma de ingreso esta regulada en la Ley de Servicio Civil, debido a que es necesario conocer a fondo al personal presupuestado y poder determinar así una diferencia con los contratos 029 de servicios técnicos o profesionales.

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



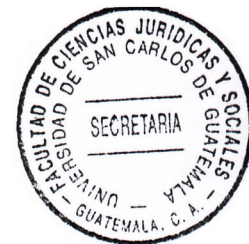


empleados están asignados en la categoría presupuestaria 022.

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, sin que existan registros del mismo.

### **3.1.1. La clasificación del servicio**

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.

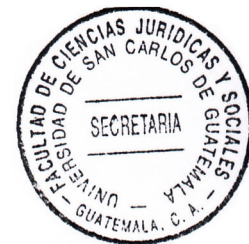
Para la Ley de Servicio Civil, los puestos en el servicio del Estado se clasifican y comprenden los tipos de servicios siguientes:

3.1.2. Servicio Excento.

3.1.3. Servicio sin Oposición.

3.1.4. Servicio por Oposición.

### **3.6.2. Servicio Excento**



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.

### **3.6.3. 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.

#### **3.6.4. 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.

#### **3.6.5. Plan de clasificación**

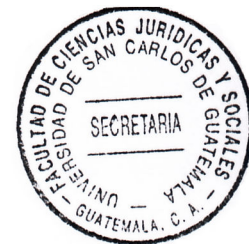
La Oficina Nacional de Servicio Civil ha elaborado un plan de clasificación, determinando los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios por oposición y sin oposición, agrupando dichos puestos en clases. Para ese propósito, el director de la ONSEC mantendrá al día:



- 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, 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.

### **3.7. 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



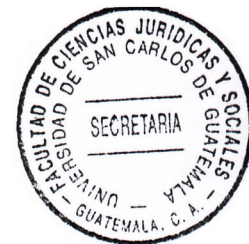


crecimiento o contracción. Asimismo, el número de servidores públicos no se conoce a cabalidad, por la falta de instrumentos informáticos que permitan reunir la información pertinente.

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.



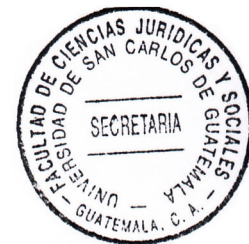
### 3.8. Deficiencias en la administración pública

El consultor Peter Gregory<sup>21</sup>, enumera las deficiencias genéricas en la Administración Pública señalando que:

- La Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, tiene muy 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.

---

<sup>21</sup> Gregory, Meter. **Gestión de los recursos humanos en los sectores sociales**, Pág. 4



- Existe una falta de responsabilidad en todos los niveles del gobierno. En ningún nivel se realizan evaluaciones de desempeño.
- 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.

### **3.9. Instituciones públicas relacionadas con la Ley de Servicio Civil**

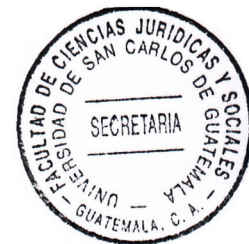
En las entidades descentralizadas, autónomas o no, se distinguen dos grupos, primeramente las que cuentan con régimen de administración de personal y de salarios propios y las que no cuentan con régimen propio de administración de personal. Estas últimas manejan sus relaciones laborales con base en la 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.

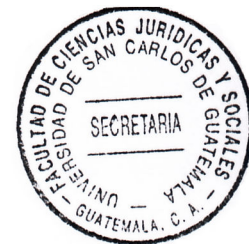
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de Educación
- Ministerio Cultura y Deportes
- Entidades Descentralizadas, ejemplo: Instituto de Fomento Municipal, Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, Cuerpo Voluntario de Bomberos, Zona Libre de Industria y Comercio 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.

Como podrá observarse en los puntos relacionados anteriormente, es necesario tener un control sobre las entidades públicas que eroguen fondos públicos a través de contratos 029, en los cuales no se sabe exactamente quienes son las personas contratadas y su calidad específica de profesional o técnico, mucho menos los resultados obtenidos.





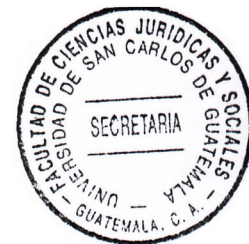
### **3.10. Análisis jurídico del contrato bajo el renglón presupuestario 029**

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 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 se calificara las calidades de cada una de las personas contratadas, la mayoría no calificaría para un contrato de ese tipo.

Existe un verdadero abuso en la contratación de personal técnico o profesional, debido a que en muchas ocasiones realizan actividades de personal contratado bajo el renglón presupuestario 011 o 022, la diferencia radica en que deben entregar un informe de alguna actividad realizada,



claro esta, sin que puedan reclamar el pago de prestaciones laborales.

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.

### **3.11. Alcances del contrato administrativo 029**

El personal contratado 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>22</sup>



## **CAPÍTULO IV**

### **4. Los efectos derivados del Registro Público de contratos bajo el renglón presupuestario 029**

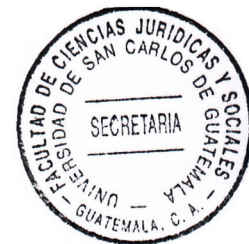
#### **4.2. El derecho registral**

El derecho registral es una especialidad jurídica que se encuentra vinculada con el derecho de publicidad, dado que el registro nos otorga certidumbre, confianza seguridad y verdad en relación con los actos que se emanan de los sujetos legitimados para de ello.

Dado a los mecanismos eficaces de seguridad que otorga el registro, permite que los usuarios del sistema, tengan confianza y credibilidad, lo cual se refleja con las diversos registros públicos existentes.

##### **4.2.1. La Importancia de las inscripciones registrales**

La importancia radica en la seguridad jurídica que otorga el registro a través de la publicidad de ciertos derechos que tengan trascendencia frente a terceros, siendo que por este medio se determina el grado de seguridad de los terceros en



orden a las relaciones jurídicas, ya que a través de la publicidad se brinda una titularidad cierta y notoria en cuanto a derechos existentes, a fin de tener enterados a terceros, garantizándolos que las alteraciones ocultas no los afectarán.

Respecto a tener seguridad jurídica de los diferentes contratos que la administración pública celebra con profesionales o técnicos, esto se logra, si realmente se centralizara la inscripción obligatoria de los contratos 029 en una sola institución. La inscripción registral dota de incuestionable seguridad jurídica al ejercicio del derecho de que las personas efectivamente no están contratados en diferentes entidades, evitando así que una misma persona pueda desarrollar dos o más servicios, cuando materialmente es imposible que cumpla con ello, lo cual evidencia que existe un acto de corrupción.

El desarrollo del Estado trae como consecuencia la necesidad de precisar con la mayor exactitud posible, la contratación de personal técnico o profesional.

Es precisamente esa seguridad, la que obliga a ordenar los numerosos casos de contratación 029, los cuales debieran



ser registrados en un solo lugar. La importancia del registro de dichos contratos, afectan al individuo, en forma tal que garantizara su exactitud y fácil accesibilidad para quienes desean conocerlo, contratarlo o evitar que se abuse del uso de dicho contrato 029.

El Registro Público de Contratos 029, debiera ser una institución ubicada en incluso en las instalaciones del Servicio Civil, sin que por ello sea parte de dicha entidad, pero por su relación con el personal que trabaja para el Estado, es la ubicación idónea para llevar dicho control y registro.

La inscripción de los Contratos 029 que celebran las instituciones del Estado, lleva implícita la fe pública administrativa del funcionario que suscribió dicho contrato con el profesional o técnico, así como el funcionario encargado de la dirección de dicho Registro Público de Contratos 029, garantiza con las certificaciones que emita, la autenticidad de los actos que refrenda con su firma.

Será únicamente así, como se conozca la cantidad de profesionales o técnicos contratados por todas las entidades



estatales, evitando con ello una doble contratación, siendo una información pública que beneficie al Estado o a terceros, por lo que se justifica su existencia.

Los principios de certidumbre y seguridad jurídicas, se revelan en el orden personal, por la existencia del registro, que proporciona datos exactos y concretos de cuántos contratos 029 han celebrados las instituciones estatales, así quiénes son las personas que integran la población profesional o técnico contratada.

#### **4.2.2. Características que debe tener el Registro**

El Registro Público de Contratos 029, debe poseer cualidades propias que lo individualicen de otros, esta institución debe contar con las siguientes características:

##### **4.1.2.1 Obligatorio**

Debe contemplar la obligación de registrar la totalidad de contratos 029 del personal contratado como profesional o técnico por las instituciones del Estado.





Como sucede con otras inscripciones registrales, debe contemplarse un plazo perentorio y que implique una sanción por su incumplimiento.

#### **4.1.2.2. Gratuito**

La inscripción de los contratos 029, debe ser por imperativo legal en forma gratuita, no así las constancias o certificaciones que se extiendan.

#### **4.1.2.3. Público**

Cualquier persona puede acudir al registro y hacer averiguaciones de su interés, así como también toda persona puede solicitar las certificaciones de las partidas que existan o la no existencia de las mismas.

#### **4.1.2.4. Personal**

Se considera porque realiza las inscripciones en función de la persona jurídica individual, pero en sí, su función se orienta a la persona, que es la que motiva la razón de ser de esta clase de registro, máxime cuando se desenvuelve como profesional o técnico.



### **4.2.3. Principios registrales**

Los principios registrales son notas, caracteres o rasgos básicos que tienen o debe tener un determinado sistema registral para ser efectivo.

Los principios registrales son la base para el proceso de calificación del Registrador Público de Contratos 029 celebrado por instituciones del Estado, estableciendo pautas a seguir para lograr la protección del registral, por lo que se desarrollan los que se consideran de mayor importancia.

#### **4.1.3.1. De publicidad**

Atendiendo a que este principio lo que determina es la presunción de que toda persona tiene conocimiento de las inscripciones, que se efectúa en el registro, es decir todos debemos tener conocimiento de la publicidad que emana el registro, por lo que antes de explicar propiamente en que consiste la publicidad material, debemos explicar que es en sí la publicidad.

La publicidad se trata de una exteriorización, y que esa exteriorización se trata de la situación jurídica resultante del

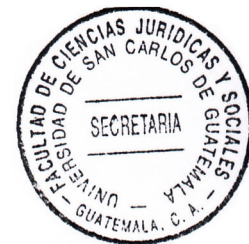


acto, realizada por un Registro, siendo que la publicidad tiene también eficacia frente a terceros, debemos entender que la exteriorización debe ser continuada a través del registro, por tanto la publicidad registral no es intermitente ni esporádica, se manifiesta en todo momento hasta su cancelación, en el presente caso de contratos 029 de las entidades del Estado.

El principio de publicidad material implica la publicación de las situaciones jurídicas susceptibles de ser conocidas por todos y sin ninguna limitación, por lo que el contenido de los asientos registrables perjudica a los terceros aunque no los hayan conocido efectivamente, esto es, generan oponibilidad erga omnes o en el presente caso la existencia y limitación de que una misma persona preste al Estado servicios profesionales o técnicos en horarios traslapados o bien que la relación sea por compadrazgo o amistad.

#### **4.1.3.2. De rogación**

El fundamento de este principio se deriva del necesario reconocimiento que la seguridad jurídica no puede conseguirse, únicamente, mediante un perfeccionamiento del



sistema registral, sino que requiere, como exigencia básica para la producción de sus efectos, de la existencia de documentación autentica, por lo que de nada serviría una correcta calificación registral si los documentos son fraudulentos o que no corresponden a actos realmente celebrados.

En el presente caso la rogación podría ser objeto de obligatoriedad para las entidades del Estado de enviar para su control y archivo los contratos 029 en un plazo perentorio.

#### **4.1.3.4. Legitimación**

Las inscripciones se presumen ciertas mientras no se declara lo contrario, es decir, brinda una presunción relativa de exactitud y validez de las inscripciones y que para la doctrina es expresión de la tutela a la seguridad jurídica estática.

#### **4.5. Los efectos derivados de la creación de la institución registral**

En el Estado de Guatemala, no existe una institución encargada de registrar los contratos 029 que se celebran con

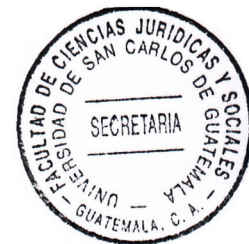


profesionales o técnicos, es decir que no existe fuente única que pueda proporcionar la cantidad real de la contratación realizada, ni de las labores que se realizan.

Desde el punto de vista jurídico, por la inexistencia de norma legal que determine la obligación de registrar en un solo lugar los contratos 029 de las instituciones del Estado, tiene como efecto que se cometan actos de corrupción en la celebración de los contratos, pues los mismos son realizados por favores políticos, compadrazgos o amistad.

Como efecto económico se determina el abuso que se comente por autoridades de cada ente público, en contratar bajo ese renglón presupuestario a técnicos o profesionales amigos o con quienes tienen pendiente un favor político, ya que estos pueden tener 2 o más actividades con otras instituciones estatales, lo cual perjudica la administración de fondos públicos.

Como efecto en la sociedad, vedan oportunidades a la población, al contratar a personas afines a la autoridad superior de las instituciones del Estado.



#### **4.6. Justificación de su creación**

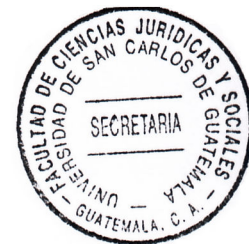
La investigación y creación del Registro Público de Contratos 029, es importante porque además de las diferentes categorías señaladas, existe la posibilidad de contratación de personal que se maneja bajo el renglón presupuestario denominado 029, el cual fue creado para permitir la contratación de personal 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.

Se justifica la investigación y creación de un registro único de los contratos 029, porque en la actualidad no se conoce la totalidad de personas contratadas bajo ese renglón presupuestario.

Resulta entonces que el renglón presupuestario 029, es utilizado para poder contratar personal que sea a fin a las autoridades de una institución estatal, no porque exista una necesidad real de realizar un trabajo profesional o técnico, sino por el contrario, por una situación de agradecimiento, compadrazgo, amistad o afinidad.



Es evidente que el personal contratado en dicho renglón presupuestario, no llena los requisitos para optar al cargo, puesto que nadie califica las aptitudes para optar al servicio técnico o profesional otorgado, por lo que no se garantiza el resultado de la tarea encomendada, así como desarrollan las mismas labores que otro personal contratado bajo el renglón presupuestario 011.



#### **4.7. Proyecto de ley**

### **DECRETO NÚMERO \_\_-2008**

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

### **CONSIDERANDO:**

Que es urgente mejorar la Administración Pública estableciendo un sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la Administración de las personas contratadas por servicios técnicos o profesionales, para garantizar al país el desempeño económico y efectivo de la labor institucional de Gobierno, en beneficio de todos los sectores nacionales;

### **CONSIDERANDO**

Que se debe garantizar a la Nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los contratos celebrados por el Estado y el gasto de los fondos públicos en forma justa y decorosa, así como estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores de preferencia





puramente personal de los respectivos contratos bajo el renglón presupuestario 029.

### **POR TANTO**

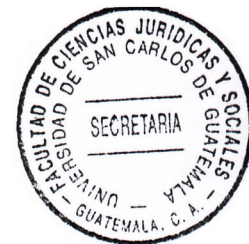
En ejercicio de las atribuciones que le confiere la literal a) del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala

### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Carácter de la Ley.** Esta ley es de orden público y de carácter obligatorio y los derechos y obligaciones que consigna son de observancia general para las Instituciones del Estado.

**Artículo 2. Propósito.** El propósito general de esta ley, es regular la creación del Registro Público de Contratos 029 de las Instituciones del Estado.

**ARTICULO 2. Del registro obligatorio.** Las instituciones del Estado, centralizadas, descentralizadas, autónomas o semiautónomas, deberán remitir el contrato de servicios profesionales o técnicos que celebren al Registro creado por



esta ley, para el control y archivo de los mismos. Dichos contratos serán remitidos en un plazo no mayor de 30 días de su faccionamiento y firma.

**Artículo 3. Vigencia.** El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA SU SANCIÓN,  
PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN  
LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS \_\_\_\_\_ DÍAS DEL MES DE  
\_\_\_\_\_ DEL DOS MIL OCHO.

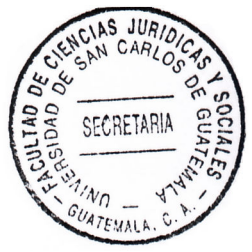
PRESIDENTE

SECRETARIO



## CONCLUSIONES

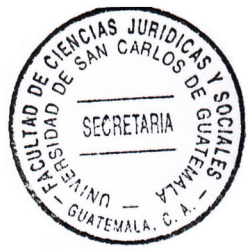
1. El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales y a las del interés público.
2. No existen requisitos de calificación para los profesionales o técnicos que desarrollen actividades a favor del Estado.
3. Los servicios técnicos y profesionales con cargo al renglón presupuestario 029, no tiene el carácter de servidor público.
4. Los honorarios que percibe el personal contratado por el renglón presupuestario 029, constituyen efectivamente fondos públicos, por lo tanto deben ser fiscalizados.





## RECOMENDACIONES

1. La Oficina Nacional de Servicio Civil, para evitar una arbitrariedad en la contratación de personal técnico o profesional por el renglón presupuestario 029, debe tener conocimiento de que los mismos no estén prestando sus servicios a otro ente estatal.
2. La Oficina Nacional de Servicio Civil, debe crear un registro y banco de datos único, en donde todos los contratos 029 que celebren las diferentes Instituciones del Estado puedan ser consultados.
3. La Oficina Nacional de Servicio Civil, debe crear un control administrativo del personal que es contratado, así como especificar la profesión o la actividad desarrollada como técnico.
4. La Oficina Nacional de Servicio Civil, Deberá justificar 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 eleven los gastos del Estado.





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Romero, José, **Teoría General del Derecho Administrativo**, Universidad Autónoma de México. 1985

CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**, Ed. Heliasa S.R.L. Viamonte 1730, piso 1, Buenos Aires Argentina.

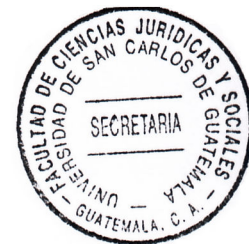
CALDERON MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho Administrativo I**, Impresora Litográfica y Publicitaria. 1995

CALDERON MORALES, Hugo Haroldo, **Derecho Administrativo II**, ed. Myate, 1995

CANASI, José. **Derecho Administrativo**. ed. de Palma, Buenos Aires Argentina, 1974.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo y teoría de la administración**. Impresos Industriales. ed. Guatemala. 1987.

DROMI, José Roberto, **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires Argentina, 1973.



FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Vigésima Primera edición, Ed. Porrúa, S.A. México 1981.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael, **Los contratos administrativos**. Temas de Derecho Administrativo, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1990.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública guatemalteca**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC. Guatemala 1989.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la Administración Pública**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. USAC. Guatemala 1994.

MONTANO. Agustín, **Manual de Administración Municipal**. Ed. Litográfica Tavera, S.A. México D.F. 1987

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Heliasta México, D.F. 1985

SINEX, Jeanne. **Desconcentración administrativa**. Colección seminarios No. 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**, Tomo I, Ed. Ramón Sopena, Barcelona.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 del Servicio Civil.** Decreto número 1748 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.

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