

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"RÉGIMEN DE TRABAJO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL"

TESIS DE GRADO

ROSELINE ESTELA SEPÚLVEDA ESCOBAR
CARNET 15094-11

QUETZALTENANGO, MAYO DE 2018
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"RÉGIMEN DE TRABAJO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

ROSELINE ESTELA SEPÚLVEDA ESCOBAR

PREVIO A CONFERÍRSELE

LOS TÍTULOS DE ABOGADA Y NOTARIA Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

QUETZALTENANGO, MAYO DE 2018
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. KAROL FLORIBELLY SÁNCHEZ PÉREZ

REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. JESÚS INOCENTE ALVARADO MEJÍA

AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO

DIRECTOR DE CAMPUS: P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J.

SUBDIRECTORA ACADÉMICA: MGTR. NIVIA DEL ROSARIO CALDERÓN

SUBDIRECTORA DE INTEGRACIÓN
UNIVERSITARIA: MGTR. MAGALY MARIA SAENZ GUTIERREZ

SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO: MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ

SUBDIRECTOR DE GESTIÓN
GENERAL: MGTR. CÉSAR RICARDO BARRERA LÓPEZ

KAROL FLORIBELLY SÁNCHEZ PÉREZ
ABOGADA Y NOTARIA

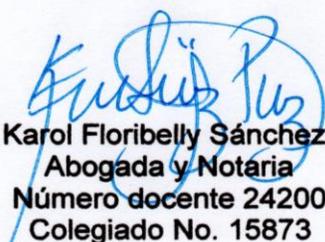
Quetzaltenango, 11 de octubre de 2016

Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Guatemala

Con un cordial saludo, y en atención al nombramiento en que se me designara como asesora de Tesis II de la estudiante **ROSELINE ESTELA SEPÚLVEDA ESCOBAR** con número de carné **1509411**, del trabajo de tesis titulado: "**Régimen de trabajo dentro de la organización municipal**", conforme al trabajo de investigación realizado por la estudiante, considero oportuno, luego de haber constatado el cumplimiento de los requisitos exigidos por el instructivo de tesis de esta casa de estudios, emitir dictamen **FAVORABLE** sobre la presente investigación, toda vez que, se llegaron a desarrollar puntualmente los aspectos tanto doctrinarios como legales de los elementos de estudio, tales como: El servicio civil guatemalteco en general y de forma muy específica, el análisis del servicio civil municipal y los regímenes laborales por medio de los cuales son contratados los trabajadores municipales. En el presente estudio se establecen las características, los principios y el marco legal tanto del servicio civil guatemalteco como del servicio civil municipal, así como también, los renglones presupuestarios y la forma de selección para el ingreso de los servidores municipales, quienes a su vez deben desarrollar su trabajo con eficacia y eficiencia sin olvidarse de sus derechos y obligaciones que como ciudadanos y trabajadores del Estado guatemalteco les pertenece; en sí, todos aquellos aspectos fundamentales para la consecución de esta investigación.

El trabajo desarrollado constituye un valioso aporte doctrinario y analítico de la problemática abordada, el cual puede ser una valiosa herramienta como elemento de estudio para estudiantes y profesionales del derecho.

Sin otro particular, deferentemente.


Mgtr. Karol Floribelly Sánchez Pérez
Abogada y Notaria
Número docente 24200
Colegiado No. 15873





Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante ROSELINE ESTELA SEPÚLVEDA ESCOBAR, Carnet 15094-11 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 071040-2016 de fecha 6 de diciembre de 2016, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"RÉGIMEN DE TRABAJO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL"

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADA Y NOTARIA y el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 21 días del mes de mayo del año 2018.



**LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar**

Dedicatoria

**A Dios y a la
Santísima Virgen María:**

Por ser fuente de sabiduría y fortaleza en cada momento de mi vida. Gracias por conceder los anhelos de mi corazón.

A mi Padre:

Byron Rolando Sepúlveda López, por su apoyo incondicional y asegurarse que cumpla cada uno de mis sueños. Gracias por todos los esfuerzos que realiza por el bienestar de nuestra familia y enseñarme que el honor, la lealtad y la moral son invaluable. Siempre voy a estar orgullosa de mi soldado valiente. Siempre con fe en la victoria.

A mi Madre:

Beatriz Eugenia Escobar Ochoa de Sepúlveda, por enseñarme a realizar todo con excelencia, fe y amor. Su dedicación, sacrificio, consejo y comprensión como madre hoy se ven reflejados en este triunfo. Gracias por hacer de mí una persona, ciudadana, profesional, hija y mujer de bien.

A mi Hermano:

Cristian Armando, mi amigo, mi compañero de aventuras y mi cómplice. Gracias por enseñarme a ser valiente ante el pequeño reto llamado vida y a

luchar, no con fuerza, sino con el corazón.

A mi Sobrino:

Nicolás André Sepúlveda Díaz. Mi Nicky, mi compañero de estudio, gracias por hacer divertidas esas largas horas de estudio.

A mis Abuelos:

Juan Sepúlveda Ovalle (QEPD), por ser un ejemplo en vida de superación y humildad, enseñándome que la humildad es una virtud que cuesta cosechar pero que en la misma se encuentra la grandeza del corazón. Un beso hasta el cielo Papá Juan.

Estela Aminta López Martínez de Sepúlveda, por su cariño y por ser el pilar que mantiene unida a la familia Sepúlveda.

Víctor Orlando Escobar Melgoza, porque su ejemplo me ha inculcado que la educación es la llave más acertada para abrir puertas, acompañada de optimismo y alegría.

María Eugenia de Jesús Ochoa Sandoval de Escobar, gracias por la dulzura, calidez y amor de abuela, capaz de motivar el corazón.

A mi Familia en General:

Por ser parte importante en mi vida.
Gracias por el cariño.

A mis Amigos:

Por su amistad sincera y compartir momentos inolvidables en esta etapa de mi vida.

A la Universidad Rafael Landívar:

Por formarme académicamente y por medio de sus catedráticos guiarme por el maravilloso mundo del derecho, permitiéndome adquirir los conocimientos necesarios para emprender un camino profesional.

Índice

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA.....	3
1. Antecedentes de la Ley de Servicio Civil.....	3
2. Definición.....	5
3. Naturaleza Jurídica.....	9
3.1 Teoría del Acto Unilateral.....	9
3.2 Teoría del Acto Contractual.....	9
3.3 Teoría del Acto Unión o Condición.....	10
3.4 Teoría Bilateral.....	10
4. Características.....	11
4.1 Características del Servicio Civil en Guatemala.....	13
5. Principios.....	15
6. Sistemas de ingreso.....	17
7. Marco legal del Servicio Civil en Guatemala.....	20
7.1 Leyes Principales Naturaleza Jurídica.....	21
7.2 Leyes Complementarias.....	22
7.3 Leyes Relacionadas.....	23
8. Órganos Directores del Régimen de Servicio Civil.....	26
8.1 Junta Nacional de Servicio Civil.....	26
8.2 Oficina Nacional del Servicio Civil.....	28
8.3 Cobertura de Régimen.....	28
8.4 Principios Institucionales.....	33
8.5 Funciones Generales.....	33
8.6 Estructura Organizacional.....	34

CAPÍTULO II

EL SERVICIO CIVIL MUNICIPAL EN GUATEMALA 37

1.	Antecedentes de la Ley de Servicio Municipal en Guatemala	37
2.	Definición	40
3.	Naturaleza Jurídica	41
3.1	Teoría del Derecho Laboral	41
3.2	Teoría del Derecho Privado	42
3.3	Teoría del Derecho Público	42
4.	Características	43
4.1	Características del Servicio Civil Municipal en Guatemala	44
5.	Principios	45
6.	Marco legal del Servicio Civil Municipal	49
7.	Órganos directores del Servicio Civil Municipal	52
7.1	Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades	52
7.2	Junta Mixta Conciliatoria de Personal	54
7.3	Entidades Auxiliares de las Municipalidades	54
7.3.1	Asociación Nacional de Municipalidades	55
7.3.2	Federación Nacional de Trabajadores Municipales	55
7.3.3	Instituto de Fomento Municipal	55
8.	La Modernización de la Administración Municipal	56

CAPÍTULO III

RÉGIMEN LABORAL MUNICIPAL 59

1.	La Administración de Personal Municipal	59
1.1	Actividades de la Administración de Personal Municipal	61
2.	Servidor Público Municipal	65
2.1	Definición	65
2.2	Clasificación	68
2.1.1	De Confianza o de Libre Nombramiento y Remoción	68
2.1.2	De Carrera	69
2.3	Renglones Presupuestarios	71

3.	Ingreso al Servicio Civil Municipal	74
3.1	Reclutamiento.....	75
3.2	Selección	77
3.3	Capacitación y Desarrollo.....	78
3.4	Movimiento de Personal	79
3.4.1	Evaluación de Desempeño.....	79
3.4.2	Ascensos	81
3.4.3	Promoción	82
3.4.4	Permutas	82
3.4.5	Traslados.....	83
4.	Trabajadores Municipales.....	83
4.1	Derechos de los Trabajadores Municipales.....	83
4.2	Obligaciones de los Trabajadores Municipales	93
4.3	Prohibiciones de los Trabajadores Municipales.....	95
5.	Régimen Disciplinario Municipal.....	96
5.1	Sanciones.....	96
5.2	Remoción	98
5.3	Terminación de la Relación Laboral	99

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	101
---	------------

CONCLUSIONES.....	111
--------------------------	------------

RECOMENDACIONES	113
------------------------------	------------

REFERENCIAS.....	115
-------------------------	------------

ANEXOS	121
---------------------	------------

Resumen

En el presente trabajo de investigación titulado “Régimen de trabajo dentro de la organización municipal”, se abordó el tema de servicio civil municipal, pero para poder entender la estructura y funcionamiento de la administración municipal, es importante tratar aspectos del servicio civil y del servicio civil municipal, comprendido el primero como el género y el segundo como la especie.

El gobierno municipal es un elemento esencial utilizado por el Estado para descentralizar el servicio público, contribuyendo con éste a cumplir con sus fines supremos, es decir, a cubrir las necesidades básicas y atender a los intereses generales de la población, pero para ello necesita de capital humano para exteriorizar su voluntad, es aquí donde se hace vital el sistema de administración de personal, el cual engloba a los funcionarios y empleados municipales, en otras palabras, a los servidores municipales.

Se entiende entonces, que el servicio civil municipal es el sistema constituido con principios y normas fundamentales que rigen y regulan la relación laboral entre los empleados y la Municipalidad, orientado a la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales y garantiza a los mismos el respeto de sus deberes y derechos que les atañe como ciudadanos y trabajadores, como lo es la movilidad, estabilidad y capacitación laboral, dirigidos a instituir la carrera administrativa.

Para analizar los elementos y formas de contratación que configuran el régimen municipal se hizo una investigación jurídico-descriptiva y se descompone en diversos aspectos para establecer los ámbitos que la norma y la institución jurídica adoptan.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se enfoca en el tema “Régimen de trabajo dentro de la organización municipal”, a pesar que existe un Código Municipal para dicho órgano, la legislación guatemalteca respalda a sus servidores municipales con un cuerpo normativo específico para regular el tema laboral municipal, es decir, la relación de trabajo entre las municipalidades y sus empleados, siendo un instrumento garante y promotor de la justicia, equidad y estabilidad laboral edilicia, evitando incertidumbre en el empleado en cuanto a su situación laboral cuando se convocan a elección electorales.

No obstante, algunas municipalidades cuentan con una administración deficiente, encontrándose el problema en su estructura aun cuando se encuentra establecido un sistema de ingreso, nombramiento, capacitación, ascensos, traslados, despidos, derechos, obligaciones y disciplina para los servidores municipales; la incorrecta aplicabilidad u omisión de la normativa ha generado la creación innecesaria de puestos derivados del nepotismo administrativo, desaciertos en el otorgamiento de facultades y funciones a las distintas dependencias así como una burocracia que demora las diligencias de los ciudadanos hechas ante el gobierno local.

Por otro lado, la falta de inversión económica por parte del gobierno central en la capacitación y profesionalización del personal municipal, es un factor influyente que no permite que se instaure por completo la carrera administrativa, lo que ocasiona una gestión ineficaz por parte del recurso humano y deterioro en el servicio que este brinda a la sociedad.

El objetivo general de la presente investigación fue analizar el régimen de trabajo dentro de la organización municipal, con la finalidad de aportar parámetros y recomendaciones a los entes municipales para crear un ambiente laboral equitativo para los trabajadores municipales.

Por lo cual la autora plantea la pregunta de investigación, la cual cuestiona lo siguiente: ¿Qué aspectos contempla la regulación del régimen laboral de la organización municipal?, obtiene la conclusión que los trabajadores de las corporaciones municipales pasan no sólo por un proceso de selección sino también de supervisión; además, el Estado mismo les otorga una serie de deberes, derechos y prestaciones laborales acordes a sus capacidades, incluso cuentan con beneficios que los trabajadores del sector privado no gozan, no sólo en cumplimiento de los principios administrativos y laborales contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala sino porque sus tareas desempeñadas contribuyen a cubrir los intereses generales de la población.

Para poder responder el postulado anterior, fue necesario el planteamiento de los siguientes objetivos específicos: a) Establecer los elementos que configuran la relación laboral de los funcionarios y empleados municipales; b) Precisar la importancia del sistema de servicio civil municipal vigente en Guatemala; c) Evaluar el marco legal del servicio civil municipal para su análisis respectivo; y d) Determinar cuáles son las garantías mínimas para los funcionarios y empleados municipales en asuntos referentes a su relación laboral.

Para atender a estas directrices se consultaron varios documentos y libros, así como las leyes correspondientes y sentencias emitidas por la Corte de Constitucionalidad, para conocer todo lo relativo a la administración de personal y así discernir sobre los elementos y características propias del servicio civil municipal. Por lo que la investigación se compone por cuatro capítulos, en el capítulo I se estudia el Servicio Civil, en el Capítulo II se trata ampliamente lo relativo al servicio civil municipal, en el Capítulo III se ahonda en el tema del régimen laboral municipal, y, en el Capítulo IV se presenta un análisis y discusión de resultados.

El presente documento se redactó con el propósito que sea utilizado como una herramienta doctrinaria para estudiantes y profesionales del derecho, así como una guía para las Municipalidades.

CAPÍTULO I

EL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA

1. Antecedentes de la Ley de Servicio Civil

En la Constitución de la República de 1945 se encuentra el primer antecedente del Servicio Civil Guatemalteco, cuyo primordial objeto era compilar la normativa jurídica aplicable a la relación laboral entre el Estado y sus empleados. Anterior a este suceso, eran diversas las leyes que regulaban la relación entre el Estado y los servidores públicos, a pesar de ello las mismas otorgaban derechos mínimos laborales a los sujetos provocando menoscabo en el trabajo prestado y descontento en los mismos.

La anterior Constitución influenciada por ideas de la post-guerra estableció que mientras se emitía un régimen específico, las relaciones laborales del Estado y sus servidores serían sometidos a las normas tutelares del Código de Trabajo.¹ Es a partir del año 1947 que el Código de Trabajo reguló la relación entre patrono y trabajador de la iniciativa privada. Sin embargo, la relación laboral dentro del Sector Público no era favorecida con las mismas garantías ya que se carecía de un sistema de ingreso al servicio civil así como el régimen de retiro y las relaciones de personal no se hallaban reguladas, lo que provocaba una completa desorganización administrativa. Esto debido a como lo menciona Meoño a continuación: “Antes de la emisión de la Ley de Servicio Civil, el único sistema que había existido para la integración del personal de las dependencias públicas era la voluntad de los funcionarios públicos que estaban de

¹ Fuentes Velásquez, Julio César. La ineficacia del Servicio Civil en La Administración Pública de Guatemala, en virtud del incumplimiento del propósito que establece el artículo 2 de la Ley de Servicio Civil, 2012, tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, página 5.

² Ramírez Meoño, Marcotulio. Remozamiento del Servicio Civil de Guatemala, XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 14-16 de abril, 2010, disponible en file:///

turno en el gobierno. Este sistema se prestaba a lo que se conoce dentro de la gestión de la Administración Pública como: Régimen de botín político.”²

El 15 de febrero de 1955 es fundada la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos con la finalidad de emitir el Estatuto del Servidor Público. Y es en 1956 cuando se aprueba el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado Decreto Presidencial No. 584 del 29 de febrero de 1956, siendo este el antecedente de la búsqueda de una normativa para el sistema técnico administrativo del sector público.

El 1 de mayo de 1957 se creó el Departamento Nacional de Personal, a su cargo se encontraban 26 oficinas de personal de distintos Ministerios de Estado. Pero el 15 de enero 1958, se sustituye por el Departamento de Servicio Civil, con el objetivo de elaborar los estudios necesarios para la adopción de un plan de clasificación de puestos y selección de personal.

Con la finalidad de garantizar un efectivo desempeño dentro de labor pública y brindar protección a la dignidad de los trabajadores del Estado, en la Constitución de 1965 se señaló como necesidad la emisión de la Ley de Servicio Civil, la cual debía regular lo relativo al recurso humano del Estado. En 1967, con la finalidad de presentar el proyecto de dicha ley se conformó una Comisión Bipartita, integrada por representantes de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, la cual resalto dentro de la exposición motivos la importancia del orden jurídico y técnico en la administración de los recursos humanos del Gobierno. Dicha Ley se emitió el 2 de mayo de 1968, Decreto No. 1748 del Congreso de la República, la que entró en vigencia el 1 de enero de 1969, conteniendo fundamentos y principios filosóficos del sistema, normas básicas y estructura técnico-administrativa para su óptima operación.

El ámbito de aplicación comprende a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo y algunas entidades descentralizadas del Estado que no cuentan con ley propia o normativa relativa a recursos humanos.

D:/Servicio%20Civil/Ponenciaguatemalamarcotuliomeono.pdf, consultado el 4 de julio de 2016.

Para poder concretar los fines por los cuales fue promulgada la Ley de Servicio Civil, era menester el desarrollo de los preceptos en ella establecidos a través de un reglamento específico que indicará los procedimientos para la aplicación de dicha norma. Mientras tanto, fueron emitidos otras disposiciones como las Normas Presupuestarias, el Acuerdo Gubernativo No. 1222-88 y el Plan Anual de Salarios, las cuales pretendían suplantar y llenar el vacío jurídico que la falta de dicho reglamento ocasionaba. El 15 de enero de 1998 fue aprobado el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 18-98, el cual ha sido modificado parcialmente por los Acuerdos Gubernativos No. 564-98, publicado en el Diario Oficial No.76 de fecha 31 de agosto de 1998; No. 77-2002, publicado el 08 de marzo de 2002; 128-2002, publicado el 23 de abril de 2002; y 134-2002 publicado el 25 de abril de 2002.³

La Constitución Política de la República actual en el artículo 108 afirma que las relaciones de los servidores públicos y el Estado se rigen por la Ley de Servicio Civil, excepto en los casos de aquellas instituciones que posean sus propias disposiciones. Aunado a esto, se encuentra el Código de Trabajo Decreto 14-41 del Congreso de la República y los Tribunales de Trabajo, este regula las relaciones laborales en los sectores públicos y privados. La Corte Suprema de Justicia nombra a los Magistrados de los Tribunales de Trabajo para resolver las disputas laborales. Los laudos o decisiones de arbitraje pueden apelarse a los tribunales y en último caso a la Corte Suprema de Justicia, o para en asuntos de procedimiento a la Corte de Constitucionalidad.⁴

2. Definición

Tratar de hallar una definición exacta sobre lo que es el servicio civil se torna una tarea un poco difícil debido a que en cada país se define de diferente manera tomando en

³ Oficina Nacional de Servicio Civil. Antecedentes Históricos, Guatemala, disponible en <http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/antecedentes%20historicos.php>, consultada el 4 de julio de 2016.

⁴ Roca Ruano, Carolina. El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31

cuenta varios aspectos de la administración pública propia, como por ejemplo, en España es denominado como función pública. Motivo por el cual se considera acertada la acepción de Ossorio, al decir que la organización de la carrera administrativa en países anglosajones se rige en la capacidad, preparación y en el aprendizaje práctico.⁵ A pesar de la denominación que cada país pueda darle al servicio civil, existen ciertos elementos básicos que debe cumplir para satisfacer una administración pública moderna:

- a) El primer elemento a mencionar es la distinción que debe existir entre el servicio civil y el servicio público general; esto trae aparejada la diferencia entre funcionario público y servidor público y la elaboración de una normativa especial para dichos sujetos;
- b) El segundo elemento se basa en los principios de mérito e igualdad. El principio de mérito se refiere a otorgar un cargo público a aquella persona que posea los conocimientos técnico-jurídicos, habilidades y aptitudes adecuados para el puesto. En cuanto al principio de igualdad, este dicta que cualquier persona puede optar a un cargo público sin discriminación alguna, siempre y cuando sus cualidades se apeguen a las necesidades del cargo.
- c) El tercer elemento es la estabilidad del funcionario público. Con base en este elemento, el servicio civil da vida a la carrera administrativa, ya que se busca asegurar la permanencia de aquellos servidores públicos que desarrollan sus tareas de manera dedicada y eficiente y que además cuentan con los conocimientos y experiencia necesaria para el óptimo funcionamiento del órgano administrativo.⁶

Oct. 2003 disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047408.pdf>. consultado el 4 de julio de 2016.

⁵ Servicio civil. Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edición Electrónica, Detascan, S. A., CD-ROM, Guatemala, 2011.

⁶ Dussauger Laguna, Mauricio I. "Anatomía del Servicio Civil". *Revista de investigación científica Foro Internacional*, Volumen XLII, Número 4 (170), México, D.F., Octubre-Diciembre 2002, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, página 754.

El elemento primordial de la administración pública es la voluntad del Estado, la cual se manifiesta a través de sus órganos administrativos, y la misma constituye uno de los elementos de la personalidad jurídica del mismo. Pero para exteriorizar ésta voluntad es de vital importancia el recurso humano, el cual debe ser eficiente ya que, mediante su actividad intelectual o física, se encuentran a cargo de la planificación, decisión, control y ejecución de la actividad del Estado. Por ello la doctrina guatemalteca define al servicio civil o relación funcional como: “El vínculo jurídico- laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que inician en el ejercicio del cargo, hasta la entrega del mismo.”⁷

De conformidad con la definición anterior, sería fácil deducir que el servicio civil es meramente una relación laboral fungiendo el Estado como patrono y el servidor público como trabajador, ya que al momento de ser incorporada la persona física al órgano público ejerce un empleo, pero, se debe tomar en cuenta que los objetivos y principios son diferentes a una relación laboral de índole privada, ya que el Estado ha delegado parte de su poder y soberanía sobre dichos sujetos con la intención de concretar aquellos actos que le son requeridos para la realización de su fin supremo, el bien común.

En relación a estas ideas, la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 108 indica la existencia de una ley especial para normar la responsabilidad de los trabajadores del Estado, ya que los actos del empleado público se entienden como voluntad del Estado. Esto no significa que no existe una relación laboral, ya que el servicio público complementa su normativa con leyes y principios del Derecho Laboral a pesar que el Código de Trabajo en el artículo 191 establece que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no se encuentran sujetas a dicho cuerpo legal.

Se considera importante mencionar que la legislación guatemalteca en su ley específica acerca del tema en cuestión, indica sus propósitos y principios, pero no cuenta con una

⁷ Calderón M., Hugo. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Tomo I, Servicios Diversos MR, Guatemala, 2011, página 254.

definición legal expresa de lo que se debe entender por servicio civil. Aunque por otro lado, en su Considerando III hace mención a la factibilidad de la creación de una institución especializada para aplicar y administrar técnicas que permitan el buen desarrollo de la Administración Pública, entonces se podría entender que se debe tener al servicio civil como una institución.

El servicio civil en México es definido como: “Un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil.”⁸

Por otra parte, en Argentina es considerado: “El sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.”⁹

En conclusión, el servicio civil o relación funcional se puede definir como una institución que cuenta con un sistema jurídico-administrativo compuesto por preceptos, instituciones y procedimientos cuyo propósito es la regulación de la relación entre servidor público y el Estado, garantiza los derechos de los mismos, con el fin de brindar

⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo. Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., México, septiembre 2000, página 2, disponible en <http://aleph.org.mx/jspui/handle/56789/253/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Juan+Pablo+Guerrero+Ampar%C3%A1n>, consultado el 5 de julio 2016.

⁹ Oszlak, Oscar. El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros, VI Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 2001, página 2, disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>, consultado el 5 de julio de 2016.

un servicio público profesional y eficiente, incorpora así a la administración pública los elementos más idóneos para evitar con esto el clientelismo político.

3. Naturaleza Jurídica

Existe una amplia gama de opiniones emitidas por los estudiosos del derecho que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la relación funcional. Entre las teorías más destacadas se encuentran las siguientes:

3.1. Teoría del Acto Unilateral

Esta teoría sostiene que el Estado en ejercicio de su soberanía dicta las condiciones para que se dé la relación funcional y que no es necesario el consentimiento del particular ya que es una obligación impuesta de forma imperativa a este. Además, el Estado es quien fija las obligaciones que a cada empleado le corresponde, sin que estas puedan ser modificadas.

En referencia a lo anterior, cabe señalar que si bien es cierto que el Estado puede modificar las condiciones de la prestación de servicios de sus empleados públicos así como tiene la facultad de elegir a quien otorgar cierta competencia, son las personas quienes tienen la libertad de optar o no a formar parte de la Administración Pública.

3.2. Teoría del Acto Contractual

Con respecto a esta teoría se dice que se necesita el consentimiento y la voluntad de ambas partes, es decir el Estado y el particular, para que se forme la relación funcional, considerándose esto un acto contractual.

Según Acosta esta tesis no es aceptada porque existe desigualdad entre los sujetos de la relación, ya que la función o el empleo público no son bienes que se encuentren

dentro del comercio; además, la reglamentación jurídica de esta relación precede a su existencia y no puede ser derogada por mutuo consentimiento.¹⁰

3.3. Teoría del Acto Unión o Condición

Esta corriente comparte que el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no puede ser impuesto obligatoriamente, motivo por el cual no es un acto unilateral, pero tampoco es un acto contractual porque no se originan situaciones jurídicas individuales. Por el contrario, es un acto que se encuentra conformado tanto por la concurrencia de voluntades, tanto el Estado siendo el que nombra como el particular quien acepta dicho nombramiento. Por lo tanto no se está fijando de manera arbitraria las condiciones al Estado y al particular, en cuanto a condiciones y derechos, sino que se condiciona la aplicación de las disposiciones legales específicas de los servidores públicos a un individuo en concreto, en este caso a aquel que ingresa al servicio civil.

3.4. Teoría Bilateral

Para Calderón esta teoría es doctrinariamente moderna, ya que por una parte se considera la relación funcional como un acto administrativo de nombramiento, por medio del cual el Estado expresa su voluntad unilateral. Debe entenderse por nombramiento, cualquier documento escrito emitido por una autoridad competente en el cual se designe a una persona para un cargo.

Por otra parte se transforma en un contrato, sucede esto en el momento en que el particular acepta el cargo, crea vínculos y efectos jurídicos que le otorgan derechos y obligaciones que surgen de la función pública y se encuentran plasmados en una normativa específica.¹¹

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1983, página 698.

¹¹ Calderón M., Hugo Haroldo. *Op. Cit.*, página 253.

La legislación guatemalteca acepta esta teoría ya que dentro de la Ley de Servicio Civil en el artículo 4, establece que se da la relación funcional a través de un nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido y el mismo obliga a la persona a prestar sus servicios. Pero esta obligación únicamente surge al momento en que la persona acepta de manera expresa dicha condición esto en virtud del artículo 113 de la Constitución Política de la República que destaca que los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargo públicos; ratificándose dicho precepto en el artículo 136 del mismo cuerpo legal, al mencionar que no solo es un derecho sino un deber. Pero con esto el legislador no lo impone como una obligación, más bien, dichos artículos incentivan a la participación ciudadana.

Es menester indicar que el servicio civil se concatena fuertemente con el derecho de trabajo en virtud que existen características específicas otorgadas a los trabajadores dándoles la calidad de servidores públicos del Estado, confirmándose con el artículo 1 de la Ley de Servicio Civil y con el Considerando IV literal e) del Código de Trabajo, al indicar su naturaleza específica, siendo ésta de orden público.

4. Características

Al igual que toda institución del Derecho, el servicio civil también posee características propias, razón por la cual es necesario citar a Calderón, quien indica que estas son las siguientes:

- a)** Es un acto de nombramiento o investidura propia;
- b)** Voluntad de ambas partes, tanto del Estado para otorgar el nombramiento como del particular al aceptar el cargo;
- c)** De dicha relación surgen derechos y obligaciones.¹²

A nivel internacional, en países desarrollados que cuentan con precedentes del servicio civil, se le han agregado otras características especiales al sistema de servicio civil, las cuales se consideran importantes mencionar.

¹² *Ibíd.*, página 252.

a) Reclutamiento:

El proceso de selección de servidores públicos inicia por medio de una convocatoria pública realizada por las instituciones de gobierno basándose en el criterio de mérito, preparación y capacidad técnica. Generalmente, los participantes deben ejecutar una serie de pruebas, entrevistas y exámenes de conocimientos que demuestren que son las personas idóneas para el cargo.

El reclutamiento puede ser centralizado o descentralizado. En el reclutamiento centralizado, se dan dos supuestos: a) es necesario que los servidores hayan cursado programas de administración dentro de una serie de instituciones académicas que tengan a su cargo la enseñanza de dicha materia, o; b) la existencia de un órgano específico encargado de selección de personal para la administración pública; mientras que en el reclutamiento descentralizado cada ministerio es responsable de reclutar a su personal.

En cuanto a los funcionarios públicos se refiere, el sistema es cerrado y abierto. El sistema abierto permite el ingreso de profesionales sin experiencia en la administración pública pero debe poseer conocimiento que le permitan entender el funcionamiento de la misma, esto con la finalidad de crear un balance; y el servicio cerrado, permite la postulación a altos cargos únicamente a los miembros del servicio civil, dejando de lado los nombramientos de tipo político en pro de una administración neutral.

b) Formación-capacitación:

La profesionalización de los servidores públicos a través del tiempo se ha tornado un elemento importante para brindar un servicio acorde a las necesidades de la sociedad. Es por ello que cada gobierno debe contar con un ente encargado de capacitar de manera continua a los funcionarios consolidando áreas especializadas en su profesión.

c) La inamovilidad interna: la carrera:

El servicio civil promueve y permite la promoción a puestos superiores, los cuales llevan implícitas nuevas y mayores responsabilidades así como derechos y garantías acorde

al puesto. El ascenso puede ser por capacidad, conocimiento y experiencia dentro de la función pública. Por lo general, los ascensos se realizan a través de un concurso o de evaluaciones de desempeño. En cuanto a puestos de dirección se refiere, estos son de naturaleza política.

d) Derechos y deberes de los funcionarios:

Tantos derechos como obligaciones del servicio civil se encuentran regulados dentro de la constitución de cada país de manera general y en una norma específica de la materia. Entre los derechos básicos se pueden mencionar: la existencia de un nombramiento o contrato, el derecho a sindicalización, derecho a huelga, también se incluyen los derechos políticos; es importante mencionar que estos no siempre son los mismos en todos los países. En cuanto a las obligaciones, están se pueden resumir en la observancia de las reglas del servicio civil y el compromiso de servir al Estado y no a un grupo o partido político.¹³

4.1. Características del Servicio Civil en Guatemala

Es evidente que con el paso del tiempo las ciudades crecen y con ello aumenta la cantidad de población, esto no sólo significa desarrollo para la ciudad sino un aumento en el número de empleados públicos, que deben desempeñar nuevas funciones; como es natural, eso también implica un mayor desembolso.

En este sentido, al momento de establecer la fuerza laboral del sector público en Guatemala existen ciertas limitaciones, ya que en el Gobierno no existe una fuente que proporcione la cantidad real de empleados públicos, la mayoría de datos se basan en la cantidad de plazas autorizadas y ocupadas. Generalmente, se debe tomar en consideración que existen distintas categorías de empleados, las cuales no se mencionan dentro de las plazas autorizadas.

¹³ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Op. Cit.*, página 3.

La información cuantificada tanto del recurso humano activo como aquellos que se encuentran dentro del régimen de retiro se vuelve una tarea difícil, engorrosa y desactualizada debido a la falta de sistemas informáticos que permitan el control adecuado de dichos servicios.

Con base en lo anteriormente expuesto, Meoño, ex director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, señala características particulares del servicio civil en Guatemala, siendo las siguientes:

- a)** En virtud que el servicio civil guatemalteco es normativo, estructural y sistemático, las instituciones no cuentan con el recurso humano que llene los estándares de calidad que satisfagan la función pública.
- b)** El importe salarial debe ser acorde al cargo, responsabilidad y la calidad del mismo, en virtud del principio constitucional de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad. Desafortunadamente, este principio no se cumple a cabalidad ya que la estructura salarial no insta a la productividad laboral.
- c)** Los procesos de resolución de conflictos entre el Estado y sus empleados son resueltos de conformidad con el principio de tutelaridad laboral.
- d)** La gestión de recursos humanos es un proceso centralizado por parte de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en consecuencia esto promueve la falta de toma de decisión y autoridad institucional de los órganos que se encuentran bajo el régimen de servicio civil.
- e)** La falta de capacitación continua y de desarrollo personal impide que las funciones asignadas a cada puesto se realicen de manera efectiva.
- f)** La evaluación de desempeño y rendimiento laboral se encuentra regulada dentro de la normativa correspondiente y es base para ascensos, capacitación,

incremento salarial, entre otros. Sin embargo, en la práctica no se lleva a cabo, como consecuencia de la falta de recursos asignados a sistemas de calidad que permitan medir el desempeño de los servidores públicos.

- g)** No se cuenta con un sistema de lineamientos que establezcan rutas de desarrollo y movilidad laboral. ¹⁴

De las características antes expuestas, se puede determinar que el principio igual salario para igual trabajo, el cual se encuentra regulado en el artículo 102 inciso c) de la Carta Magna, no es respetado por las entidades estatales, en virtud que la carga laboral es excesiva para la cantidad de empleados de una institución, aunado a que existe la centralización que genera mora administrativa. Por otro lado, hasta el momento la evaluación de desempeño no se elabora con efectividad. Empero en el último año los tres poderes del Estado han realizado las reformas correspondientes a sus leyes orgánicas en cuanto a su carrera profesional, con la intención de garantizar un mejor servicio civil. Así también, se encuentra que el principio indubio pro operario, principio constitucional contenido en el artículo 106, el cual es eminentemente garantista de los derechos y prestaciones laborales del servidor público, ha sido utilizado como una herramienta de sobreprotección y resguardo por parte de los trabajadores ineficientes en el incumplimiento de sus obligaciones.

5. Principios

Los principios doctrinarios que inspiran al servicio civil se encuentran plasmados en el artículo 3 de la Ley de Servicio Civil, siendo estos los siguientes:

- a)** Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derechos a optar a los cargos públicos, siendo la capacidad, preparación, eficiencia y honradez requisitos mínimos para que el cargo sea otorgado.

¹⁴ Ramírez Meoño, Marcotulio. *Op. Cit.*, página 2.

- b)** Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacer ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica u opiniones políticas.
- c)** El sistema nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.
- d)** Los puestos de la Administración Pública deben ser adjudicados con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Motivo por el que se crea el procedimiento de oposición, para el otorgamiento de los mismos, se debe tomar en cuenta la carrera administrativa.
- e)** A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario.
- f)** Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan fundamento en una causa legal.

No obstante, que estos principios responden a los preceptos constitucionales que buscan impulsar la eficiente operación de los servicios públicos, hay que tomar en cuenta que Guatemala ha ratificado acuerdos regionales impulsados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual es un organismo público internacional de carácter intergubernamental que fomenta la modernización de la Administración Pública a través de instrumentos jurídicos, organizativos y técnicos como la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003; la Carta Iberoamericana Ciudadana en la Gestión Pública de 2009, de los cuales se hablará ampliamente en el siguiente capítulo; y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno del 2006. Este último coadyuva a la dignificación del servicio público y posiciona a autoridades y funcionarios a no abusar de los recursos públicos con fines partidistas o particulares sino a realizar una labor de interés general; en su apartado I Fundamentos, numeral 2,

brinda bases esenciales que deben ser tomadas en cuenta para el buen desarrollo del régimen de servicio civil:

- a) El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana,
- b) La búsqueda permanente del interés general,
- c) La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos,
- d) El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

6. Sistemas de Ingreso

A través del tiempo, la formas de ingreso al servicio civil han ido evolucionando debiéndose ajustar a las políticas y sistemas modernos fundamentados en los principios jurídico-político de igualdad y democracia. En la antigüedad, los empleos y cargos públicos no eran aptos para todos los ciudadanos, no importando la forma de gobierno adoptada, estos puestos siempre eran ocupados por miembros de una clase social privilegiada.

Históricamente, las formas de ingreso eran las siguientes:

- a) La herencia: Los cargos y puestos públicos eran considerados una herencia por sangre o de nacimiento, es decir, se adquirían por pertenecer a una familia determinada, generalmente esto sucedía dentro de las altas castas sociales.
- b) La venta: Los cargos y puestos públicos eran puestos en venta y se le otorgaba a aquel que ofertaba el mejor precio.
- c) El arrendamiento: En este tipo de ingreso el titular del cargo o empleo público cedía temporalmente el cargo a un tercero a cambio de una cantidad pecuniaria.

- d) El sorteo: El cargo público era sometido a un sorteo entre varias personas y era ocupado por aquel que fuera el favorecido.¹⁵

Como se puede observar, los cargos o empleos públicos eran discernidos por voluntad del soberano sin consideración de que las aptitudes del nombrado fueran las idóneas para las funciones que el cargo o puesto exigían. Hoy en día, todo ciudadano tiene derecho a actuar dentro del gobierno, en función de los principios mencionados al inicio del tema, y serán admisibles en el cargo siempre y cuando se cumpla con el requisito de idoneidad, el cual es de vital importancia para gestionar el interés o servicio público, siendo este el objeto primordial de la administración pública. Por ello, las formas de ingreso al servicio civil actuales, son:

a) Elección:

Este mecanismo es utilizado para la escogencia de los puestos representativos y políticos por un tiempo determinado y se realiza a través de un cuerpo electoral que se encarga de someter a juicio de la población dicha decisión a través del sufragio. En Guatemala, esta elección puede ser directa e indirecta.

1. Elección directa: Por esta clase de elección se escoge al Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Congreso de la República, Alcaldes y comuna municipal.
2. Elección indirecta: Significa que el Congreso de la República es quien elige al Presidente del Organismo Judicial, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de Apelaciones, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas, de Conflictos de Jurisdicción, al jefe de la Contraloría de Cuentas.

¹⁵ Chicas Hernández, Raúl Antonio. *Apuntes de Derecho Administrativo*, Guatemala, Segunda Edición, Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994, página 119.

Coincidiendo con las palabras de Jéze, citado por Acosta, quien considera que este método despierta el interés por la vida política en los ciudadanos pero, da lugar a que los candidatos se valgan de cualquier medio para ganarse la opinión pública, desprendiéndose de esta situación el favoritismo electoral y el servilismo hacia los colegios electorales.¹⁶ Se afirma una vez más que la política partidista tiene influencia en cuanto a la relación funcional, ya que el desempeño de cargos de alta jerarquía dentro de la administración pública es el resultado de favores o deudas políticas durante el tiempo de campaña electoral, dejando de lado la idoneidad para el cargo del servidor público.

b) Nombramiento:

El nombramiento consiste en la designación unilateral por parte de la autoridad competente del órgano superior facultado para nombrar a sus subordinados. Sus modalidades son:

1. Nombramiento libre o discrecional: En este tipo de nombramiento el ente nominador únicamente observa requisitos mínimos que la ley establezca, sin necesidad de ser sometido el particular a un proceso de oposición.
2. Nombramiento condicionado: El órgano superior puede realizar el nombramiento a favor de una persona que se encuentra entre una nómina de candidatos, que han sido sometidos a una serie de pruebas, exámenes, concursos y períodos de prueba y son declarados elegibles.
3. Nombramiento reservado: Para emitir este nombramiento se debe tomar en cuenta la carrera administrativa y haber presentado el examen de oposición.

En la práctica, la persona responsable de esta tarea no da la atención debida a la designación de cargo, ya que en ocasiones se da cierta inclinación a preferencias personales o favoritismos dejando de lado las capacidades y aptitudes que requiere el

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* página 707.

cargo. Siendo el servicio civil una fuerza laboral importante para el buen funcionamiento del Estado, su desarrollo debe ser óptimo reflejándose los resultados en la eficiencia de la dotación de servicios a la población.

c) Contrato:

Este tipo de ingreso a la administración pública es de carácter excepcional y concurre cuando un particular brinda sus servicios técnicos o profesionales. Esta modalidad no genera una relación laboral, más bien consiste en un contrato por servicios profesionales.

Para concluir, la Ley de Servicio Civil en el artículo 4 establece claramente las formas de ingresar a la administración pública: “(...) se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vinculo legalmente establecido...” Ahora bien, estas formas de ingreso se encuentran sujetas a las disposiciones internas de cada órgano de la Administración Pública.

7. Marco legal del Servicio Civil en Guatemala

Como ya se estableció anteriormente, el servicio civil nace cuando una persona individual presta sus servicios a la administración pública a partir de haber aceptado un cargo, generando esto una relación entre el Estado como empleador y el particular como trabajador, dando origen a obligaciones y derechos para ambas partes. Entonces, dicha relación debe ser regulada por normas legales que observen las distintas actividades del servidor público, como derechos, obligaciones, prestaciones, las cuales serán enumeradas a continuación.

7.1. Leyes Principales

Al igual que en cualquier sistema de Derecho, el servicio civil se rige por normas jurídicas que el legislador estima fundamentales, entre las cuales se pueden mencionar:

1. Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985.
2. Ley de Servicio Civil. Decreto del Congreso de la República No. 1748, publicado el 23 de mayo de 1968.
3. Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98, publicado el 30 de enero de 1998, modificado por Acuerdos Gubernativos Nos. 564-98, publicado el 31 de agosto de 1998; 77-2002, publicado el 8 de marzo de 2002; 128-2002, publicado el 23 de abril de 2002; y 134-2002, publicado el 25 de abril de 2002.
4. Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto del Congreso de la República No. 63-88, publicado el 7 de noviembre de 1988, reformado por los Decretos del Congreso de la República Nos. 62-89, publicado el 29 de noviembre de 1989; 40-93, publicado el 3 de diciembre de 1993; 37-97, publicado el 18 de junio de 1997; 99-97, publicado el 7 de noviembre de 1997; 66-98, publicado el 30 de noviembre de 1998; 43-99, publicado el 16 de diciembre de 1999; 3-2000, publicado el 14 de marzo de 2000 y 36-2000, publicado el 16 de junio de 2000.
5. Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Acuerdo Gubernativo No. 1220-88, publicado el 6 de enero de 1989.
6. Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto del Congreso de la República No. 11-73, publicado el 7 de marzo de 1973 y modificado por Decreto-Ley No. 139-85, publicado el 27 de diciembre de 1985.

7. Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo. Acuerdos Gubernativos Nos. 9-91 y 682-92, publicados el 14 de enero de 1991 y el 21 de agosto de 1992, respectivamente.

7.2. Leyes Complementarias

No obstante de las normas citadas anteriormente, para perfeccionar el régimen de servicio civil y que cumpla con sus preceptos, este se auxilia de otras leyes, como las siguientes:

1. Acuerdo Gubernativo 464-84. En éste acuerdo se instituye el 11 de mayo de cada año como el “Día del Servicio Civil” en Guatemala, fue publicado el 25 de junio de 1984.
2. Ley de bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público. Decreto del Congreso de la República No. 42-92, entró en vigencia el 2 de julio de 1992 por ser declarado de urgencia nacional.
3. Ley de Consolidación Salarial. Decreto No. 59-95, reformado por el Decreto del Congreso No. 81-95 publicado el 21 de diciembre de 1995.
4. Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto No. 89-2002, publicado el 24 de diciembre del 2002.
5. Reglamento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Acuerdo Gubernativo 613-2005, publicado el 23 de noviembre de 2005.
6. Ley de Sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado. Decreto No. 71-86, entró en vigencia el uno de enero de 1987.

7. Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. Acuerdo Ministerial 215-2004 del 30 de diciembre de 2004.
8. Reglamento de la Organización y Funcionamiento Interno de la Junta Nacional de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo No. M. DE T. Y P. S. 19-69, publicado el 10 de julio de 1969.
9. Reglamento para la Contratación de Servicios Temporales con cargo al renglón presupuestario 022, "Personal por Contrato". Acuerdo Gubernativo No. 628-2007 de fecha 27 de diciembre del 2007.

7.3. Leyes Relacionadas

Por último, se halla una serie de normativas a la cual se encuentra ligado el servicio civil debido a su naturaleza jurídica, siendo estas leyes enlistadas a continuación:

1. Código de Trabajo. Decreto del Congreso de la República No. 1441.
2. Código Civil. Decreto Ley 106, entró en vigencia el 1 de julio de 1964.
3. Ley de Servicio Municipal. Decreto del Congreso de la República 1-87.
4. Ley de la Policía Nacional Civil (Parcial). Decreto del Congreso de la República No. 11-97, publicado el 4 de marzo de 1997.
5. Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto del Congreso de la República 114-97, publicado el 12 de diciembre de 1997.
6. Ley del Organismo Judicial. Decreto del Congreso Número 2-89, entró en vigencia el 31 de diciembre de 1990.

7. Ley Orgánica del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal. Decreto del Congreso de la República No. 44-94.
8. Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto del Congreso de la República 101-97, publicado el 20 de noviembre de 1997.
9. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo 240-98, publicado el 15 de mayo de 1998.
10. Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial. Decreto de la República No. 48-99.
11. Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo. Decreto del Congreso de la República No. 44-86, reformada por el Decreto 36-2016 aprobado el 13 de julio de 2016.
12. Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. Entró en vigor el 4 de julio de 1950.
13. Convenio 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva. Entró en vigencia el 18 de julio de 1951.
14. Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva. Entró en vigencia el 11 de agosto de 1983.

En la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra regulada de forma general lo relacionado al Estado y sus servidores públicos, específicamente en el artículo 108 expresa que las entidades descentralizadas o autónomas regirán las relaciones con sus trabajadores por la Ley de Servicio Civil con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de las entidades. Dentro de la parte considerativa de la Ley de Servicio Civil se expone que la misma fue creada con el afán

de desarrollar los principios contenidos en la Constitución Política de la República buscando mejorar la Administración Pública para garantizar el desempeño económico y efectivo de la labor institucional del Gobierno y la eficiente operación de los servidores públicos y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado. Respecto a esto, la Corte de Constitucionalidad se ha pronunciado: “(...) las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, en principio se rige por la Ley de Servicio Civil, sin embargo, cuando existan leyes o disposiciones de carácter especial para regularlas, deben aplicarse estas últimas, pues suponen la especialidad de las situaciones en que se desarrolle la actividad laboral, siempre que no contravengan principios y garantías establecidas en el texto fundamental”.¹⁷

La Ley de Servicio Civil tiene carácter de orden público y los derechos ahí contenidos para los trabajadores del Estado son denominados como garantías mínimas irrenunciables.

Como se pudo observar con la clasificación anterior, las normas que rigen el servicio civil se encuentran entre la legislación que regula todo lo relativo a la Administración Pública en Guatemala; hallándose en varias leyes, reglamento, resoluciones, circulares, convenios y disposiciones a nivel interno, como consecuencia de lo establecido por el artículo 141 de la Constitución Política de la República, que contiene la prohibición expresa de subordinación entre los Organismos del Estado. Pero esto deja en evidencia, que es necesario que todas esas normas se reúnan dentro de un único cuerpo legal para la mejor comprensión, aplicación y funcionamiento del servicio civil; ya que hasta el momento existen deficiencias organizacionales que dan lugar al nepotismo, partidismo y clientelismo, implementando procedimientos burocráticos obsoletos o de beneficios particulares.

¹⁷ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 91, Expediente 3863-2008, fecha de sentencia: 29/01/2009.

8. Órganos Directores del Régimen de Servicio Civil

De conformidad con el artículo 8 de la Ley de Servicio Civil, la autoridad máxima respecto a la materia en cuestión es el Presidente de la República, quien posee la dirección suprema.

Los órganos superiores encargados de la aplicación de la Ley, son:

1. La Junta Nacional de Servicio Civil,
2. La Oficina Nacional de Servicio Civil.

8.1. Junta Nacional de Servicio Civil

Por disposición legal, la Junta Nacional de Servicio Civil se encuentra integrada con tres miembros titulares y dos suplentes, quienes son designados por el Presidente de la República. Deben ser ciudadanos guatemaltecos y mayores de 30 años; como mínimo, uno de los miembros titulares debe ser abogado colegiado; tener conocimientos de administración de personal y experiencia en administración pública. Ejercerán el cargo durante un período de tres años y solo pueden ser removidos por causas establecidas en ley.

Dentro de la primera reunión que lleven a cabo, deben elegir a uno de los miembros para fungir funciones como presidente, quien tendrá a su cargo la representación legal de la Junta y dirigirá toda actividad técnica y administrativa de ésta. De conformidad con el artículo 2 del Reglamento de la organización y funcionamiento interno de la Junta Nacional de Servicio Civil, las funciones del Presidente, son las siguientes:

- a) “Velar por la correcta aplicación de este reglamento y de las resoluciones de la Junta;
- b) Ser el órgano de comunicación de la Junta Nacional de Servicio Civil con las distintas autoridades estatales;
- c) Distribuir el trabajo equitativamente entre los tres integrantes para los efectos de la elaboración de ponencias y dictámenes;

- d) Convocar y presidir las sesiones y audiencias;
- e) Tramitar hasta el estado de resolver, los expedientes que se sigan ante la Junta;
- f) Excusarse en los asuntos en que tenga impedimento legal para conocer;
- g) Abstenerse de anticipar opinión sobre los asuntos sometidos a su conocimiento;
- h) Dar posesión de sus cargos al secretario de la Junta y al personal subalterno de la misma;
- i) Imponer sanciones disciplinarias, conceder licencias y autorizar vacaciones a los miembros de la secretaría, de conformidad con las normas de la Ley de Servicio Civil.”

El Secretario de la Junta es el jefe de personal administrativo y el órgano de comunicación de la Junta con las personas interesadas en asuntos que se tramiten ante la misma. De acuerdo al artículo 19 de la Ley de Servicio Civil, los deberes y atribuciones de la Junta son:

1. “Rendir al Presidente de la República y al Congreso, memoria anual de sus labores, y suministrar los informes adicionales que se le requieran,
2. Colaborar en la promoción del mejoramiento del Sistema Nacional de Servicio Civil.
3. Aprobar o improbar los proyectos de reglamentos que elabore el director, antes de ser sancionados por el Presidente de la República,
4. Adoptar normas para su organización y funcionamiento interno, las que entrarán en vigor una vez aprobadas por el Presidente de la República,
5. Nombrar o remover a su secretario y demás personal administrativo cuando fuere necesario,
6. Interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley y Investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del en las siguientes materias, reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.”

Luego de analizar lo anteriormente descrito, se observa que la Junta Nacional de Servicio Civil es un órgano colegiado revestido con funciones enfocadas a coadyuvar con el progreso del Servicio Civil por lo que se considera que el desempeño de sus

atribuciones es vital para perfeccionar el sistema de administración de personal del Estado.

8.2. Oficina Nacional del Servicio Civil

La Oficina Nacional del Servicio Civil, denominada ONSEC de aquí en adelante, es la entidad que tiene a su cargo la administración técnica, armónica, dinámica y eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública, cuyo fin es garantizar una labor óptima gubernamental en beneficio de la sociedad. De conformidad con el artículo 21 del Decreto del Congreso de la República 1748, es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de dicho cuerpo legal. Debe estar integrada por un Director y Subdirector y por el demás personal necesario para su buen funcionamiento y ejecutividad en todo el territorio de la República.

8.3. Cobertura de Régimen

Dentro del desarrollo del presente capítulo se ha analizado que el servicio civil regula la relación entre el Estado y sus servidores, es decir el Sector Público, el cual se conforma por varias instituciones, de las cuales se hace importante resaltar que no todas se rigen por el servicio civil, y en caso de encontrarse dentro de dicho sistema, es de manera parcial:

1. Organismo Legislativo
2. Organismo Judicial
3. Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República y sus dependencias adscritas, incluyendo Ministerios de Estado, Secretarías y Entidades Descentralizadas y Autónomas)
4. Órganos de Control Político (Procuraduría de los Derechos Humanos y Tribunal Supremo Electoral)

5. Órganos de Control Jurídico-Administrativo (Contraloría General de Cuentas, Corte de Constitucionalidad, Instituto de la Defensa Pública Penal, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Registro General de la Propiedad, Registro Nacional de las Personas, Registro de Información Catastral, Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia)

6. Gobiernos Locales (Municipalidades de la República)

A continuación se expondrá de forma breve los motivos por los cuales el régimen de servicio no es aplicable a todas las entidades ya mencionadas.

1. Organismo Legislativo y Organismo Judicial:

Estos dos Organismos son parte fundamental de la organización del Estado, quien en función de distribuir y controlar el poder político se ha dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo los anteriores dos de ellos. Motivo por el cual no puede existir subordinación alguna entre los mismos, establecido esto en la Constitución de la República. Dicho esto, se entiende que estos dos organismos poseen sus propias Leyes de Servicio Civil y sus reglamentos correspondientes. Siendo la excepción el Régimen de Pensiones, el cual es administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, regulado por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

2. Organismo Ejecutivo:

La Ley de Servicio Civil es de mayor aplicación precisamente en este Organismo, iniciando con la Presidencia de la República, la cual cuenta con 29 dependencias: secretarías, comisiones, fondos y demás dependencias del Ejecutivo. La aplicabilidad al inicio mencionada se realiza de manera parcial ya que se cuenta con servicio por oposición y exentos, regulados dentro de dicha ley; con la excepción que es la ONSEC, quien autoriza los puestos y la asignación de los salarios.

En relación a los Ministerios de Estado, al igual que la Presidencia de la República, no todos se rigen por dicha ley y la aplicación es parcial. El Ministerio de Relaciones exteriores rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio; en cuanto a embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero son regulados por la Ley de Servicio Diplomático de Guatemala, vigente desde 1963. Dentro del Ministerio de Gobernación los empleados administrativos, técnicos y de servicio también se encuentran dentro del régimen de servicio civil, con excepción del personal de seguridad, quienes se rigen por el reglamento interno, pero si entran dentro del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

En el Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes, el personal docente atiende a la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional pero es cubierto por la Ley de Clases Civiles del Estado; únicamente el personal no docente se rige por la Ley de Servicio Civil. Los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Finanzas Públicas; Energía y Minas; Ambiente y Recursos Naturales y Ministerio de Desarrollo Social, se apegan totalmente a la Ley de Servicio Civil. El único ministerio que es ajeno a la Ley de Servicio Civil es el Ministerio de la Defensa Nacional, ya que se rige exclusivamente por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, emitida en 1990.

3. Entidades Descentralizadas:

Sin importar que sean autónomas o no, no todas estas entidades son regidas por el servicio civil debido a que algunas de estas entidades poseen un régimen propio de administración de personal.

Entidades descentralizadas cubiertas por la Ley de Servicio Civil:

1. Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB)
2. Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)
3. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
4. Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)

5. Inspección General de Cooperativas (INGECOP)
6. Instituto Nacional de Estadística (INE)
7. Fondo de Tierras (FONTIERRA)
8. Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala (COPANTIGUA)
9. Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI)
10. Zona libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla (ZOLIC)
11. Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNAC)
12. Empresa Portuaria Quetzal (EPQ)
13. Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (EMPORNAC)
14. Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)
15. Plan de Prestaciones del Empleado Municipal
16. Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y del Lago de Izabal (AMASURLI)
17. Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago de Petén Itzá (AMPI)
18. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)
19. Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)
20. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

Entidades descentralizadas que cuentan con régimen propio de administración de personal:

1. Banco de Guatemala (BANGUAT)
2. Comité Olímpico Guatemalteco (COG)
3. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)
4. Crédito Hipotecario Nacional (CHN)
5. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)
6. Instituto de Previsión Militar (IPM)
7. Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA)

8. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
9. Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
10. Instituto Nacional de Electrificación (INDE)
11. Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
12. Superintendencia de Bancos (SIB)
13. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
14. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
15. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)
16. Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)
17. Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)

4. Órganos de Control Jurídico Administrativo y Órganos de Control Político:

Ninguno de estos órganos es cubierto por el régimen de servicio civil ni las normas fijadas por la ONSEC ya que fueron creados con su propio régimen de administración de personal. A manera de ilustración se puede mencionar a la Contraloría General de Cuentas, a la cual se le atribuye constitucionalmente carácter descentralizado y autónomo, y la misma deja a criterio del personal formar parte del Régimen de Clases Pasivas Civiles. Otro ejemplo, es el Registro General de la Propiedad, creado desde 1877, cuyo personal no es parte del régimen de servicio civil ya que estos no devengan un salario sino honorarios por las certificaciones y registros emitidos.

5. Gobiernos Locales o Municipalidades:

Actualmente, el país cuenta con 332 municipalidades, las cuales se rigen por la Ley de Servicio Municipal; dicha disposición establece la creación de la oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades la cual tiene las mismas funciones que la ONSEC solo que en el ámbito municipal.¹⁸

Respecto a este punto en particular, el mismo será tratado ampliamente más adelante, ya que es el objetivo primordial del presente trabajo de investigación.

¹⁸ Oficina Nacional de Servicio Civil. Cobertura de Régimen, disponible en http://www.onsec.gob.gt/acerc_a%20de%20onsec/cobertura%20del%20regimen.php, consultada el 13 de julio de 2016.

8.4. Principios Institucionales

Al igual que toda institución del Estado, la ONSEC también cuenta con una serie de parámetros rectores orientados al cumplimiento de sus funciones, los cuales denomina principios institucionales, mismos que se concretizan a continuación:

1. Asegurar a los servidores cubiertos por el régimen de servicio civil el buen desempeño de la función pública.
2. Velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado.
3. Asignar a las instituciones gubernamentales el recurso humano idóneo.
4. Proveer a las instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo las herramientas técnico-legales adecuadas.
5. Establecer la carrera administrativa del servidor público sobre los ejes de capacidad y competencia.
6. Realizar procesos de desconcentración-descentralización de algunos servicios que brinda la ONSEC.¹⁹

8.5. Funciones Generales

Con el propósito de coordinar y orientar el proceso a nivel organizacional de las entidades del Estado, la ONSEC cuenta con un catálogo de actividades mínimas para poder lograr dichos objetivos. Éstas se resumen brevemente a continuación:

- a) Desarrollar las políticas de administración de personal provenientes de la Presidencia de la República.

¹⁹ Oficina Nacional del Servicio Civil. Objetivos, disponible en <http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/objetivos.php>, consultado el 14 de julio de 2016.

- b) Velar por la centralización normativa y desconcentración operativa de la Administración Pública.
- c) Poseer un registro y control del personal activo de la Administración Pública.
- d) Administrar el Plan de Clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo y el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.
- e) Coordinar el sistema de gestión de personal de la Administración Pública.
- f) Asesorar a las dependencias del Estado en casos de conflictos laborales.

8.6. Estructura Organizacional

El 12 de diciembre de 1995 de conformidad con el Acuerdo Gubernativo No. 691-95 fue aprobada la reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil, organizándose de la siguiente manera:

- a. Dirección:
 - 1. Dirección
 - 2. Subdirección

- b. Departamentos:
 - 1. Desarrollo institucional
 - 2. Administración interna
 - 3. Administración de puestos, remuneraciones y auditorías administrativas
 - 4. Normas y selección de Recursos Humanos
 - 5. Registro y verificación de acciones de Recursos Humanos
 - 6. Asuntos jurídicos-laborales
 - 7. Previsión civil

c. Unidades:

1. Auditoría Interna
2. Administración financiera²⁰

En el año 2009, el diputado José Roberto Alejos Cámbara presentó la iniciativa de Ley número 4142, en la cual se propone la modificación jerárquica de los órganos superiores del Servicio Civil y la sustitución de la Oficina Nacional de Servicio Civil por la Secretaría Nacional de Servicio Civil, el propósito principal es fomentar la profesionalización, estabilidad y desarrollo de los servidores públicos, ya que la gestión de recurso humano podría ser una técnica política para el cumplimiento de los fines del Estado. Se considera que al convertirse la ONSEC en una Secretaría, tendría más oportunidades de participar en las altas políticas de recursos humanos del Gobierno, puesto que se le consideraría un órgano técnico y con jerarquía suficiente para ser el apoyo directo en cuestiones de administración de personal. En términos generales, lo que se pretende con esta iniciativa es adecuar la normativa a la problemática organizacional actual, fortaleciendo la estructura gubernamental.

Otro aspecto destacado dentro de la iniciativa es la integración de la Junta Nacional de Servicio Civil, conformándose por seis miembros: tres titulares y tres suplentes; de los cuales un miembro titular y un suplente deben ser propuestos por las Organizaciones Sindicales de los Trabajadores de Guatemala; acercando con esto cada vez más, la relación funcional al derecho laboral.

Es evidente que dicha reforma se fundamenta en el principio jurídico in dubio pro operario y de ser aprobada se verían viciados los principios de legalidad e imparcialidad, sufriendo vejámenes el Estado de Guatemala, ya que si bien es cierto, las organizaciones sindicales buscan el mejoramiento y protección de sus intereses económicos y sociales comunes, como lo establece el artículo 206 del Código de Trabajo, en la práctica estos sólo atienden a intereses particulares sin tomar en

²⁰ Oficina Nacional de Servicio Civil. Estructura, disponible en <http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/estructura.php>, consultada el 15 de julio de 2016.

consideración la calidad de servicio prestado por parte de los servidores públicos a los usuarios, provocando el parasitismo laboral y rompiendo con el precepto constitucional de la prevalencia del bien común.

En base a lo descrito anteriormente, se concluye en este primer capítulo que si bien las relaciones laborales en general son reguladas por el Código de Trabajo, el Estado teniendo como fin garantizar un servicio público eficiente, establece un régimen específico, denominado servicio civil, para las relaciones laborales entre las entidades de la Administración Pública y sus servidores, con el propósito de otorgar las garantías correspondientes a los individuos que se encuentran bajo su disposición y con ello captar y mantener a los empleados públicos idóneos; dicho régimen se norma en la Ley de Servicio Civil.

Respecto al proceso para ingresar a la Administración Pública, existe el órgano pertinente para realizarlo, en este caso se trata de la Oficina Nacional de Servicio Civil, institución encargada de velar por el cumplimiento de la ley anteriormente mencionada así como instituir los puestos que sean necesarios, analizar a los candidatos, nombrar y remover personal y cuando sea necesario brindar programas de adiestramiento, entre otras funciones.

Finalmente, se logra concretar que la importancia del servicio civil se deriva del riguroso procedimiento y cuidado que el Estado impone respecto a su selección de capital humano debido a que todas las instituciones que conforman la Administración Pública tienen a su cargo el ejercicio de la función administrativa y gestión del Estado, para satisfacer de forma inmediata los intereses públicos.

CAPÍTULO II

EL SERVICIO CIVIL MUNICIPAL EN GUATEMALA

1. Antecedentes de la Ley de Servicio Municipal de Guatemala

La primera Ley de Servicio Municipal estaba contenida en el Decreto No. 62-73 del Congreso de la República; para su aprobación fue de vital importancia la propuesta elaborada por el Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (INAD) y las gestiones realizadas por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Nacional de Empleados Municipales (ANEM). Dicho decreto se emitió el 25 de julio de 1973 y se publicó el 27 de septiembre de 1973; se encontró vigente del uno de enero de 1974 al dos de marzo de 1983.

Dicha ley constaba de 94 artículos, su objetivo principal era la regulación de: “Las relaciones entre las municipalidades y sus servidores con los propósitos de asegurar a éstos estímulo, justicia y equidad en su trabajo y de garantizar la eficiencia administrativa mediante la aplicación de un sistema moderno de personal.”²¹ Para su aplicación se crearon los siguientes órganos: a) La Junta de Personal, el órgano máximo cuya función consistía en investigar y resolver a nivel administrativo en apelación las reclamaciones que nacían en aplicación de dicha ley; y b) La Oficina de Personal de las Municipalidades, el órgano ejecutivo, el cual se encargaba de la aplicación de la ley así como de las disposiciones de la misma Junta.

Dentro de ella se estipulaban cuestiones como clasificación del servicio municipal; clasificación de puestos; nombramiento; períodos de prueba; ascensos y permutas; derecho y prohibiciones, entre los derechos se pueden mencionar, un salario justo, la estabilidad laboral, vacaciones, licencias, aguinaldo, indemnizaciones por supresión de puesto o remoción injustificada, pensiones, jubilaciones y montepíos de conformidad

²¹ Congreso de la República de Guatemala, Decreto Ley 62-73 disponible en http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_decreto.asp?id=2133, consultada el 7 de junio de 2016.

con el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, derecho de períodos pre y post natales para las mujeres; jornadas y descansos; régimen de salarios; evaluación de trabajo, régimen disciplinarios; régimen de remoción; derecho de asociación, patrimonio municipal. Es importante destacar que se prohibía el derecho a huelga.

La misma quedó derogada a través del Decreto Ley No. 44-83 del Congreso de la República. El cual se emitió el 27 de abril de 1984 y se publicó el 2 de mayo de 1984. En él se estableció que la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) asumiría las funciones que de conformidad con la ley le correspondían a la Oficina de Personal de las Municipalidades. Además, se disolvió la Junta de Personal de las Municipalidades y las funciones de esta se le atribuyeron a la Junta Nacional de Servicio Civil y los derechos de los servidores protegidos por la Ley de Servicio Municipal, serían reconocidos por la Ley de Servicio Civil.²²

Posteriormente, se emite el decreto 1-87, la Ley de Servicio Municipal vigente, derogando el decreto anterior. Se presenta el anteproyecto de ley al Organismo Legislativo para su discusión y aprobación por medio del Ejecutivo por iniciativa de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Dicho proyecto contemplaba 200 artículos, regulando situaciones distintas en comparación con la primera, como por ejemplo: la prescripción de seis meses para entablar acciones y ejercitar los derechos establecidos por la propia Ley; la reinstalación del servidor municipal pero generando una nueva relación laboral, salvando así los derechos que no hubieran sido cubiertos; un régimen de impugnación, contemplando los recursos de Revocatoria contra el trámite y resoluciones en materia de reclutamiento, selección, nombramiento, traslados, suspensiones, clasificaciones, el recurso de nulidad contra los actos y resoluciones de procedimiento de despido y el recurso de Apelación en materia de despidos y destituciones.

Al momento de llevarse a cabo el análisis correspondiente, se consideró pertinente reducir el proyecto a 76 artículos, ya que algunas disposiciones del anteproyecto

²² Congreso de la República de Guatemala, *Loc. Cit.*, Decreto Ley 44-83.

infringían la autonomía municipal, a criterio de los legisladores. Sin embargo, se considera que la supresión de instituciones jurídicas como la prescripción y reinstalación se debe a falta de atención del legislador; en el caso de la prescripción es un elemento esencial dentro del ordenamiento jurídico en el cual se ampara el servidor público en caso de una destitución injustificada, dicha omisión beneficia al empleado municipal. Al mismo tiempo tampoco se incluyó la reinstalación, lo cual si damnifica la situación laboral del trabajador.

Respecto a este tema, cuando la remoción se da bajo las causales del artículo 62 de la Ley de Servicio Municipal, en sentencias de fecha 30 de mayo, 18 de julio y 18 de agosto, todas del año 2008, correspondientes a los expedientes 1042-2008, 1779-2008 y 2077-2008, la Corte de Constitucionalidad ha expresado que: “Es necesario que la Municipalidad emplazada compruebe debidamente la efectiva concurrencia de los supuestos contenidos en la norma indicada. De lo contrario, ningún agravio producen al ente municipal las resoluciones de los tribunales de la jurisdicción ordinaria que le ordenan la reinstalación del trabajador despedido.”²³

En definitiva, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es aplicable como garantía a los servidores municipales frente a la omisión de dicha figura y hace notorio que no existe violación alguna a la autonomía municipal descartando el criterio ambiguo de los legisladores.

En cuanto a materia de impugnaciones únicamente se reguló el recurso de Revocatoria, a pesar de ser los recursos de nulidad y apelación indispensables en el procedimiento de despido así como la intervención de la Junta Mixta de Conciliatoria de Personal, pero debido a las atribuciones que tiene asignadas su opinión no es vinculante, caso contrario a una resolución, informe o procedimiento emitido de un órgano jurisdiccional.

²³ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Sistema de Consulta de Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad a través de <http://www.sistemas.cc.gob.gt/Sjc/>, consultada el 19 de julio de 2016.

2. Definición

La administración municipal es una de las maneras en que el Estado logra la descentralización del servicio público con la finalidad de cumplir con sus fines y como una manifestación democrática que destaca porque las comunidades permite su autogobierno siendo este el medio por el cual los vecinos observan y establecen sus necesidades y se satisfacen a través del gobierno municipal.

Al hablar de Gobierno Municipal, se entiende que es un órgano colegiado, con personalidad jurídica propia y autoridades locales, funcionarios y servidores capaces para llevar a cabo la gestión municipal. La utilización de palabra gobierno no es la única connotación que se asemeja con el órgano centralizado, ya que al poseer los elementos antes mencionados por ende se habla de servicio público, relación funcional, ordenamiento territorial, etc. Respecto a esto Calderón expresa que a pesar de existir similitud entre los términos, se debe recordar que los servicios públicos prestados por el ejecutivo son de competencia nacional mientras que los municipales se prestan dentro de la circunscripción territorial del municipio,²⁴ aunque es un gobierno electo democráticamente sigue formando parte de la estructura estatal.

Administrativamente la organización municipal es condicionada por distintos elementos como los recursos presupuestarios, la ubicación geográfica del municipio y los proyectos del Gobierno Municipal, los cuales determinan el desarrollo del ente municipal. Según Castillo, las municipalidades son desarrolladas si se estructuran conforme a direcciones, departamentos y empresas municipales y las poco desarrolladas se conforman únicamente por departamentos: jefe administrativo y de personal, jefe de contabilidad y presupuesto, jefe de obras públicas, jefe de servicios públicos, tesorero y auditor interno.²⁵ Con lo anterior se asume que el capital humano es indispensable para lograr una efectiva administración municipal.

²⁴ Calderón M., Hugo Haroldo. *Derecho administrativo parte especial*, Quinta Edición, Guatemala, Litografía Orión, 2012, página 184.

²⁵ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo Guatemalteco*, Tomo I. Teoría General, Guatemala, 17 edición, s/e, 2006, página 374.

Siendo entonces otro de los aspectos similares con el órgano central, el servicio civil; encontrándose su fundamento en el artículo 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual establece que: “Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal.” Esta norma al igual que la Ley de Servicio Civil tampoco brinda un concepto sobre dicha figura y doctrinariamente es un tema poco abordado.

A partir de lo anteriormente analizado, se concluye que el sistema de servicio civil municipal es una figura orgánica y sistemática cuyos preceptos se encuentran instituidos en una norma específica, garantizando derechos esenciales a los servidores municipales, tanto funcionarios como los empleados de carrera; estableciendo al mismo tiempo los deberes que a cada función corresponde. Asegurando con ello la eficiencia administrativa y evitando el empirismo, la incompetencia y práctica arbitraria de los cargos municipales otorgada en compensación por el nepotismo político.

3. Naturaleza Jurídica

Al igual que en todas las ramas del Derecho, surge la necesidad de definir la naturaleza jurídica del servicio civil municipal. Debido a que en las relaciones jurídicas es imposible la aplicación de un criterio absoluto, el tema abordado no es la excepción, motivo por el cual se manejan las siguientes teorías.

3.1. Teoría del Derecho Laboral

Esta teoría refiere que el vínculo jurídico entre el Estado y el servidor público es eminentemente laboral, ya que una de las partes ejecuta un servicio bajo la observancia y dirección de la otra parte con la aprobación de ambas partes. En dicha relación fácilmente se identifican elementos que dan origen y perfeccionan un contrato laboral: el consentimiento, la prestación de un servicio, la subordinación y el salario.

Quienes respaldan esta teoría sostienen que no existe motivo alguno para que el empleo público no pueda ser regulado por el derecho laboral, siendo considerado como el balance ante la desigualdad entre el patrono y empleado, traduciéndose como tutelaridad, el principio preferente de dicha rama del Derecho.

3.2. Teoría del Derecho Privado

En cuanto a esta hipótesis, Fraga manifiesta que debe existir capacidad y consentimiento tanto del Estado como del particular, ya que a este último le es otorgada una remuneración pecuniaria al momento de prestar sus servicios. Situándose frente a un contrato de locación de obra o de un contrato de mandato, tomándose en cuenta si se brindará una prestación de servicios materiales o bien la realización de actos jurídicos en representación del Estado, es decir, Derecho Civil.²⁶

En relación a lo anterior, no puede existir relación alguna entre Derecho Civil y relación funcional debido a los servidores públicos son depositarios del poder público, traduciéndose en administración pública en este caso, perteneciendo dicha relación al régimen de derecho público, igual que el Estado, establecido así desde el derecho Romano según el concepto: *Public ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatium* (El Derecho público vela por los asuntos del Gobierno de la República mientras que el Derecho privado atiende a los intereses de los particulares).²⁷ Es claro que esta teoría se encuentra descartada, aduciendo que se mantiene únicamente como una técnica metodológica para el estudio del Derecho.

3.3. Teoría del Derecho Público

Se encuentra a esta teoría como la más acertada, ya que resalta que el servidor público debe ejercer sus funciones de manera eficaz, regular y continua buscando la

²⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Vigésima Edición, México, Editorial Porrúa S. A., 1980, página 130.

²⁷ Iglesias, Julio. *Derecho Romano*, España, Editorial Ariel, S. A., 2001, página 60.

satisfacción del interés social y no el interés propio; al pertenecer dichas particularidades al derecho público, se entiende que la relación funcional municipal es de carácter público.²⁸

En el capítulo anterior se estableció que el servicio civil es de orden público. Atendiendo a lo ya investigado, se concretiza que siendo el servicio civil el género y el servicio civil municipal la especie, la naturaleza jurídica de este último es de orden público. Asimismo, la Ley de Servicio Municipal en el artículo 1, indica que la ley mencionada establece garantías mínimas irrenunciables para los trabajadores; se entiende que una ley es de orden público cuando es imperativa, irrenunciable y responde al mantenimiento de la paz, justicia y equidad social, en consecuencia, esta última teoría es la aceptada.

4. Características

De los conceptos anteriores se entiende que para que exista un verdadero sistema de servicio civil municipal, es necesario que la administración municipal cumpla con ciertos requerimientos:

- a)** Una ley especial para normar la administración de personal de las municipalidades y establezca las garantías mínimas de los servidores municipales.

- b)** La existencia de un ente responsable de la vigilancia y aplicación de la ley, ya que de no existir puede no aplicarse de la manera oportuna y resulta una norma positiva pero no vigente.

- c)** Debe estar integrado con sistema de ingreso; de promociones, permutas y retiros; de clasificación de puestos; de adiestramiento y un plan de salarios.

²⁸ Fraga, Gabino. *Op. Cit.*, página 130.

En relación a esto, se considera poco probable que los países donde se cuenta con un régimen municipal, reúnan dichas características, ya que en Latinoamérica son pocos los países que cuentan en sí con un régimen de servicio civil históricamente institucionalizado, como Chile Argentina; y otros como Bolivia, Nicaragua, México, República Dominicana y países centroamericanos que han implementado el servicio civil en las últimas décadas.

4.1. Características del Servicio Civil Municipal en Guatemala

Al analizar las características generales del servicio civil municipal, se diagnostica que Guatemala efectivamente cuenta con una norma jurídica específica que regula dicha materia, siendo esta la Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala, en la cual se regula la relación laboral entre Municipalidad como patrono y el servidor municipal como trabajador; además, se encuentra instituido un sistema de ingreso a dicho régimen, sin embargo, la carrera administrativa aún no es llevada a cabo a pesar de encontrarse regulada también en el Código Municipal.

Al mismo tiempo, en el mismo cuerpo legal se crea la oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, el órgano encargado de la aplicación de la ley en cuestión con asistencia de la Junta Mixta Conciliatoria de Personal, hasta el momento ninguna de las dos han sido implementadas siendo su creación únicamente de índole teórica.

A pesar que el régimen de servicio civil municipal guatemalteco cuenta con los requisitos básicos para su buen funcionamiento, se infiere que la ineficacia de la gestión municipal tiene gran conexión con la falta de capacidad y profesionalización de los empleados municipales, así como la inestabilidad laboral por la que transitan luego de cada proceso electoral; dicha movilidad no se encuentra relacionada con las aptitudes demostradas en cierto cargo, la mayoría del tiempo es por razones políticas, lo que no permite que el Estado se beneficie de las capacidades y preparación

académica con la que cuentan algunos elementos dentro de la administración municipal.

5. Principios

En virtud de ser los trabajadores municipales los encargados de ejecutar los servicios públicos prestados a la población, los legisladores establecieron principios rectores los cuales deben ser respetados y cumplidos por el servidor. Los mismos se encuentran en el artículo 3 de la Ley de Servicio Municipal y se mencionan brevemente a continuación:

- a)** Todo ciudadano guatemalteco tiene derecho a optar a los cargos municipales y para el otorgamiento de los puestos se establece un procedimiento de oposición y la carrera administrativa.

- b)** Para el otorgamiento de puestos municipales no deben hacerse discriminación alguna.

- c)** A igual trabajo en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario, por lo que los puestos deben estar regulados dentro del Reglamento Interno de cada municipalidad.

- d)** Los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos que no tengan como fundamento causa legal.

Con la intención de contar con un servicio civil municipal fortalecido, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) sugirió agregar otros principios, como:

- a)** Servicio a los ciudadanos y al interés general. Con fundamento en el artículo 1, 107 y 154 de la Constitución y 2 del Código Municipal.

- b)** Legalidad. Este principio es primordial ya es obligación de las entidades estatales basar sus actuaciones en la ley. Respecto a ello, la Corte de

Constitucionalidad, manifestó: “El principio de legalidad en materia administrativa, el cual debe ser observado por quienes desempeñan una función pública, dispone que todo actuar de la administración pública que incida sobre los derechos de un particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, a un funcionario público solamente le está permitido realizar lo que una disposición normativa expresa le autoriza a hacer, y le está prohibido, todo lo que no expresamente autorizado.”²⁹

- c)** Respeto a los derechos de los trabajadores. Si bien es cierto que funcionarios y empleados municipales se encuentran subordinados a las autoridades, también son sujetos de derechos.
- d)** Capacidad y mérito. Este principio se fundamenta en el artículo 113 de la Constitución al establecer que para el otorgamiento de un cargo público no se “(...) atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.”
- e)** Publicidad. Esto se refiere a hacer de conocimiento general lo relativo a la selección, nombramiento, promoción y remoción de los funcionarios y empleados.
- f)** El desarrollo y calificación profesional. Para poder cumplir con dicho principio es importante la constante capacitación del personal.³⁰

En base a estos preceptos, el gobierno municipal en aras de contar con servidores eficaces, debe incorporar a la normativa criterio jurídicos internacionales contenidos en instrumentos ratificados por Guatemala como lo son la Carta Iberoamericana de la

²⁹ Corte de Constitucionalidad. Sistema de consulta de jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 93, expediente 815-2009, fecha de sentencia 04/09/2009.

³⁰ Linares López, Luis F. “Hacia la profesionalización y la carrera municipal”, *Momento*, Año 27, No. 3, Guatemala, 2012, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), página 3.

Función Pública de 2003 y la Carta Iberoamericana Ciudadana en la Gestión Pública de 2009.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública fue aprobada en noviembre de 2003 por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003; la misma fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Ésta busca definir parámetros de profesionalización y eficiencia para los sistemas de gestión pública con el objetivo de mejorar y modernizar dichos sistemas.

Se aplica a todos los sectores políticos administrativos que tienen a su cargo personal, incluye tanto al gobierno central como a los locales. Y siendo una herramienta adoptada por los sistemas de función pública en los países de la comunidad iberoamericana sus criterios orientadores contenidos en el capítulo segundo de la Carta, concretizados a continuación se inspiran en:

- a)** La existencia de políticas que aseguren la priorización del recurso humano, el cual posea no solo experiencia sino conocimientos académicos en cuanto a los servicios públicos con la intención de brindar un servicio de alta calidad para los ciudadanos.
- b)** La estabilidad laboral y garantías mínimas irrenunciables.
- c)** La adaptabilidad de la institución entorno a las necesidades de la sociedad.
- d)** La responsabilidad de los empleados públicos al ejecutar sus tareas para obtener resultados óptimos respetando las políticas públicas del gobierno.
- e)** La observancia de valores éticos y principios constitucionales por parte de los empleados públicos.

- f)** La concordancia de los objetivos institucionales con los intereses del personal con la finalidad de lograr un ambiente laboral favorable.
- g)** El fomento de políticas que insten a la inclusión y la no discriminación.

Para lograr una función pública con políticas de gestión de empleo y de recursos humanos que garanticen la calidad del servicio brindado a la sociedad, la Carta aporta también sus principios rectores, siendo estos los siguientes:

- a)** Igualdad de todos los ciudadanos. Este principio se refiere a que cualquier ciudadano tiene derecho a optar a un cargo público.
- b)** Mérito, desempeño y capacidad. Estos principios son aplicados en la carrera administrativa y se basan en el otorgamiento de cargos por las notables capacidades y buen diligenciamiento de las funciones encomendadas al servidor o funcionario público.
- c)** Eficacia, efectividad y eficiencia. Estos tres principios se relacionan bastante entre sí y se pueden resumir en el cumplimiento de las tareas de los funcionarios y servidores públicos haciendo el uso adecuado de recursos con el objetivo de alcanzar los fines de la función pública viéndose los resultados en la satisfacción de los usuarios.
- d)** Transparencia, objetividad e imparcialidad. Se refiere a que el Estado debe garantizar la ausencia de favoritismos en la administración pública para poder implementar o desarrollar las políticas necesarias objetivamente.
- e)** Sometimiento a la ley y al derecho. Más que un principio es deber de los funcionarios y servidores públicos respetar y cumplir leyes, así como conducirse de acuerdo a las normas especiales que los rigen.

Entre los principios contenidos en los dos cuerpos normativos ya mencionados sobresale el principio de igualdad, el cual es fundamental en una sociedad cuyo sistema político es la democracia, lo cual conlleva la participación de los ciudadanos en los asuntos que les atañen como colectividad. Y con amparo en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual expresa en el artículo 21: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país...” nace el derecho de participación ciudadana en la gestión pública plasmado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada en diciembre de 2009 por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma al Estado, realizada en Lisboa, Portugal y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Esta Carta menciona que la participación ciudadana se encuentra orientada por el principio de corresponsabilidad social y la contribución al bien común y para ello se necesita que los ciudadanos se involucren más en el ejercicio de la función pública, ya que como usuarios conocen las necesidades y deficiencias relativas a los servicios públicos. Y al hablar de gestión pública no solo se refiere a la actividad realizada por el órgano central de un Estado sino también a los entes descentralizados dotados de las mismas funciones a nivel municipal, motivo por el cual se menciona dicho instrumento, el cual se enfoca a niveles nacionales como locales y utiliza los principios de constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, respeto a la diversidad y no la discriminación, corresponsabilidad social y adecuación tecnológica, contenidos en su capítulo I.

6. Marco Legal del Servicio Civil Municipal

Para el buen funcionamiento de un estado es necesario legislar las actividades económicas, políticas, sociales y laborales de los conglomerados humanos bajo su dirección; y el servicio municipal no es la excepción, por lo que en la Constitución de la

República de Guatemala dentro del Título V “Estructuras y organización del Estado”, se dedica el Capítulo VIII al régimen municipal, abarcando desde el artículo 253 hasta el 262. Según Maldonado, citado por Mazariegos, la Constitución configura al municipio dentro de dos principios políticos:

1. “Su representatividad, o sea, su carácter democrático-popular, que la Constitución reconoce y reafirma los acuerdos de paz;
2. Su autonomía, o sea, el alto grado de descentralización que la Constitución determina.”³¹

Estos dos preceptos constitucionales destacan la importancia del municipio y de su gobierno dentro del territorio nacional. Desafortunadamente, la interpretación no ha sido la adecuada por parte de las alcaldías, otorgándose funciones que no les corresponden e incumpliendo con la función de autogestionarse. Por tal motivo, en el momento oportuno la Corte de Constitucionalidad, ha expresado: “(...) es cierto que la Constitución (artículo 253) concede autonomía a los municipios de la República, es decir, que les reconoce capacidad para elegir a sus autoridades y de ordenar, atendiendo el principio de descentralización que recoge en su artículo 224, parte importante de lo que son asuntos públicos, pero eso, en manera alguna, significa que tengan carácter de entes independientes al margen de la organización y control estatal. De consiguiente, las municipalidades no están excluidas del acatamiento y cumplimiento de las leyes generales, como lo expresa el artículo 154 constitucional (...)”.³²

En concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala y el compromiso adquirido en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera de emitir una legislación municipal, nace el Código Municipal, decreto 12-2002 del Congreso de la República, el cual es una herramienta básica para fortalecer las capacidades municipales. Lo concerniente al personal se encuentra establecido dentro del Título V “Administración

³¹ Mazariegos Rodas, Mónica Rocío y otros. *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, México, Universidad Autónoma de México, 2008, s/e, página 369.

³² Corte de Constitucionalidad. Sistema de consulta de jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 48, expediente 183-97, fecha de sentencia 20/05/1998.

municipal” en el cual se regula las competencias, policía, régimen laboral, funcionarios y oficinas técnicas municipales. En los artículos 80 y 92, al igual que en el artículo 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece que: “Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se normarán por la Ley de Servicio Municipal.”

La Ley de Servicio Municipal, en el artículo 2 norma que su objetivo es: “Regular las relaciones entre municipalidades y sus servidores, asegurando a éstos justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal.” Pero en caso surja un caso no previsto en la Ley, la misma en el artículo 5 prevé criterios de orientación que han de utilizarse para resolver, dicho cuerpo normativo los denomina fuentes supletorias.

Con base en el ordenamiento jurídico, la norma inferior se supedita a la norma superior, es decir, las normas ordinarias se sujetan a las constitucionales, las reglamentarias a las ordinarias y así sucesivamente; por lo que en el artículo supra identificado se establece que los casos no previstos serán resueltos conforme los principios fundamentales de la misma, del Código Municipal, del Código de Trabajo, de la Ley de Servicio Civil, de las leyes comunes y de los principios generales del derecho; en efecto, la supletoriedad abre la puerta a una integración de las diferentes normativas aplicables con el fin de desarrollar un procedimiento apegado a derecho robusteciendo el principio normativo de cualquier rama jurídica, es decir, el principio de legalidad.

El artículo 7, la Ley de Servicio Municipal da preferencia a guatemaltecos, al establecer que los trabajadores municipales deben ser connacionales quedando como excepción el empleo de extranjeros en caso que se requiera un conocimiento específico o un conocimiento técnico; con ello se busca fomentar la economía y desarrollo tanto departamental como nacional.

En el año 2005, la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE) elaboró la iniciativa de ley No. 3396, la cual consistía en el proyecto de una nueva Ley de Servicio Municipal pero recibió dictamen desfavorable de la Comisión de Asuntos Municipales (CAM). El 28 de octubre de 2009, el diputado Juan Francisco Cárdenas Argueta presentó la iniciativa de ley No. 4130 la cual recibió un dictamen favorable de la CAM, en sus argumentaciones Cárdenas expresó que el Decreto 1-87. La constante búsqueda de reformas o en su caso la derogatoria de la actual Ley de Servicio Civil, hace notable que no cumple con las disposiciones constitucionales. Se considera que únicamente sirve como referencia de derechos y obligaciones de las municipalidades, funcionarios y empleados municipales, omite la promoción de la carrera municipal y así como la creación de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.

7. Órganos Directores del Servicio Civil Municipal

7.1. Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades

La Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades es la encargada de la aplicación de la ley de Servicio Municipal, así lo establece dicho cuerpo normativo en el artículo 8. Ésta debe integrarse por un Director, quien a su vez funge como representante legal de la Oficina y un subdirector, ambos nombrados por las Juntas Directivas de la Asociación Nacional de Municipalidades, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipales. Además, debe contar con el personal necesario para su buen funcionamiento.

Tanto el Director como el Sub-director deben ser personas de reconocida honorabilidad, así como llenar los requisitos establecidos en el artículo 10, los cuales son los siguientes:

- a) “Ser guatemalteco, mayor de treinta años de edad y encontrarse en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.

- b) Poseer título universitario y acreditar conocimientos técnicos en administración de personal y experiencia mínima de dos años en administración municipal.
- c) Ser colegiado activo.”

A pesar que en el artículo 9 se señala la creación de oficinas regionales, debido a la importancia de la Oficina, cabe resaltar que hasta el momento está Oficina no funciona, ya sea por falta de recursos económicos o por falta de voluntad política, quedando su creación únicamente plasmada en la ley, lo que ocasiona que los empleados municipales puedan sufrir vejámenes con mayor facilidad por parte de sus superiores, o bien, hagan caso omiso a las obligaciones establecidas en la ley.

Al igual que el director de cualquier otra institución del Estado, el Director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades también tiene asignada una serie de deberes y atribuciones a las cuales debe apegarse, contenidas en el artículo 15 y las cuales consisten en investigar, informar, asesorar y proponer soluciones respecto a la aplicación de la ley a las municipalidades.

Es fácil deducir que dicha Oficina es la encargada de velar por la observancia de esta ley, al igual que la ONSEC frente al Servicio Civil, pero existe discrepancia entre ambas, ya que la primera no es un órgano de carácter controlador o ejecutivo, más bien su función es únicamente de asesoría, razonamiento que se deriva del artículo 15, esto quiere decir que no posee la facultad idónea para lograr el cumplimiento de Ley de Servicio Municipal. Esta situación, probablemente se da al no querer atribuirle a la Oficina funciones que le corresponde exclusivamente a la autoridad local, para no transgredir la autonomía municipal. Sin embargo, la Constitución Política de la República en el artículo 253 y el Código Municipal en el artículo 3, establecen claramente que los municipios en ejercicio de su autonomía pueden elegir a sus autoridades; administrar sus recursos; atender los servicios públicos, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Es decir, que fuera de estos ámbitos, sigue supeditado al Estado, y si este tiene instituciones que lo fiscalizan y controlan, las municipalidades deben sujetarse a las mismas

condiciones para evitar abusos en las actuaciones de los funcionarios y servidores municipales.

7.2 Junta Mixta Conciliatoria de Personal

La Junta mixta conciliatoria de personal forma parte de la Oficina anteriormente referida; está integrada por tres personas: un representante de la Junta Directiva de la Asociación Nacional de las Municipalidades, un representante de los trabajadores municipales nombrado por la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y un representante designado por el Instituto de Fomento Municipal.

De conformidad con el artículo 13 literal c) de la Ley de Servicio Municipal, la Junta interviene en la vía conciliatoria en caso de conflictos individuales entre un trabajador municipal y la municipalidad que lo emplea; el procedimiento para resolución de conflictos se encuentra dentro del mismo artículo.

Es fácil inferir que si dicha Junta es parte de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades y ésta no ha sido creada, por ende, la Junta tampoco existe. Los resultados obtenidos dentro la presente investigación respecto a estos órganos permiten concluir que la ley se vuelve inoperante ante la carencia de un ente verificador del cumplimiento de la Ley de Servicio Municipal. Aunque, atendiendo a las grandes deficiencias hoy en día de las municipalidades, las cuales emanan de la poca capacitación brindada al personal, serían de gran utilidad y apoyo dichos órganos aunque sea como asesores y no como ejecutores.

7.3 Entidades Auxiliares de las Municipalidades

Para alcanzar el desarrollo, aprovechamiento de recursos y mejoramiento y de los municipios, las municipalidades necesitan la asistencia o asesoría de entidades especializadas. Son éstas las siguientes:

7.3.1. Asociación Nacional de Municipalidades

Es una entidad no gubernamental, no lucrativa, autónoma y democrática. Su principal objetivo es la defensa de la autonomía municipal; incide en políticas del Estado relacionadas con los municipios y sus gobiernos locales. Además, esta asociación fomenta la descentralización con el fin de lograr un desarrollo integral social y económico. Es importante mencionar que vela por que el recurso humano de las administraciones municipales posea valores y principios que los hagan comprometerse con los objetivos de estas.³³

7.3.2. Federación Nacional de Trabajadores Municipales

Es una organización intersindical con participación en el ámbito nacional conformada por los representantes de sindicatos municipales comprometidos con la defensa de los derechos laborales de los trabajadores municipales tanto sindicalizados como no sindicalizados. Y en virtud del derecho de la libertad de sindicalización, vela por el respeto a la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código de Trabajo, la Ley de Servicio Municipal, los pactos colectivos y convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala.

7.3.3. Instituto de Fomento Municipal

El Instituto de Fomento Municipal o INFOM es una entidad estatal, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio; creado por el Decreto 1132, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, con el objetivo de: "...promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración

³³ Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala. Acerca de ANAM, a través de <http://anam.org.gt/site/> consultada el 28 de julio de 2016.

municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios”, según el artículo 1.

Al mismo tiempo el INFOM brinda asesorías, asistencia técnica, administrativa, crediticia, de formación y capacitación al recurso humano de las municipalidades, persiguiendo con esto gestiones administrativas municipales transparentes, eficientes, eficaces y competitivas.³⁴

8. La Modernización de la Administración Municipal

El gobierno municipal es considerado una instancia y medio de gestión administrativa del gobierno central y de vital importancia dentro del proceso de descentralización y democratización del poder político del Estado, por lo que fomenta la participación ciudadana, productividad y desarrollo de la sociedad. Para tal efecto se le designa un porcentaje anual del presupuesto del Estado para la realización de obras públicas que prolonguen y mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Sin embargo, los recursos no son suficientes para cubrir las necesidades de la población, la cual tiene altas expectativas ante la forma que las mismas serán cubiertas al igual que sobre sus capacidades políticas, legales, técnicas y administrativas. Entorno a la organización administrativa municipal existe disfuncionalidad entre su estructura y la falta de respuesta a las peticiones de ciudadanos por falta de profesionalización del personal, de recursos técnicos y tecnológicos y de sistemas informáticos actualizados que garanticen conocimiento de las necesidades ciudadanas y una mejor suministración de gestión. Estas ideas se ven vinculadas con el concepto de la modernización.

La palabra modernizar denota el cambio o adaptación a sistemas mejorados por la ciencia o tecnología que permiten mejorar la calidad de un servicio, lo que implica no

³⁴ Instituto de Fomento Municipal. ¿Quiénes somos?, a través de <http://www.infom.gob.gt/wordpress/sam-ple-page/> consultada el 28 de julio de 2016.

solo el cumplimiento de las exigencias de los usuarios sino la satisfacción al momento de recibir tales servicios. Al momento que la administración municipal opta por la modernización debe tomar en cuenta los estándares de calidad, procedimientos de participación ciudadana, evaluación de gestión y la satisfacción al usuario.

Tomando en cuenta los factores ya mencionados, los aspectos a modernizarse administrativamente orientados al ambiente laboral podrían ser:

- a)** Inserción de equipos de oficina de alta tecnología, refiriéndose a equipos de computación, teléfonos, fotocopiadoras y cualquier otro que sea indispensable y que contribuyan a la realización rápida de las tareas de los servidores/empleados municipales.

- b)** Mejoramiento en la infraestructura de los ambientes de trabajo, lo cual implica salidas de emergencia, ventilación, buena iluminación, espacios separados de trabajo con el objetivo que los empleados municipales realicen sus labores de forma eficiente en un ambiente agradable. Además, coadyuva a la imagen pública de la municipalidad.

- c)** Implementación de sistemas informáticos corporativos que permita la automatización de procesos facilitando el acceso a la información a los empleados, reduciendo recursos y facilitando la prestación de los servicios.

- d)** Capacitaciones impartidas por instituciones académicas o técnicas altamente calificadas a nivel nacional, las cuales deben ser de forma recurrente. Con esto, no solo se logra la profesionalización del empleado sino también motivarlo y darle la importancia debida dentro de la institución, alimentando con ello su calidad humana, reflejándose en la efectividad de sus labores.

Estos elementos conllevan la efectividad de la administración municipal, los cuales se enfatizan en la calidad y fortalecen los derechos de los servidores municipales, tanto como trabajadores y como ciudadanos.

Por lo tanto, se concluye este capítulo en el sentido de recalcar que las corporaciones municipales son parte importante de los gobierno democráticos, ya que son el medio utilizado por el Estado para lograr un mejor desarrollo y funcionamiento del país, ya que delegan en ellas la dirección y administración del municipio; pero para que esto sea posible, el ente municipal debe poseer una estructura sólida, por lo que se instituye y establece un sistema de servicio civil municipal, el cual no solo regula la relación laboral entre la Municipalidad y sus colaboradores sino también norma todo lo relativo al ingreso, carrera administrativa, remuneración, retiro, derechos, obligaciones, etc.

Aunque este sistema se desprende del servicio civil general, sus normas deben ir acorde a las situaciones y necesidades a las que se ven sometidas las municipalidades, es por ello que se basa en la norma jurídica específica, siendo esta la Ley de Servicio Municipal. Además, en el mismo cuerpo legal se contempla la creación de órganos especializados para vigilar la aplicación y cumplimiento de la ley; lamentablemente, esto no ha sido ejecutado, lo que implica un obstáculo para obtener resultados óptimos de los funcionarios y empleados municipales.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN LABORAL MUNICIPAL

1. La administración de Personal Municipal

Respecto a este tema las Naciones Unidas asegura que es: “Exigencia principal en el servicio público es, por tanto, la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de negocios públicos dependen primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada actitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz.”³⁵

Es necesario recordar que las sociedades han transitado por procesos históricos que conllevan crecimiento de población, desequilibrios económico-sociales, reformas políticas, entre otras situaciones que transforman a los estados; a su vez esto, significa aumento en las demandas de los servicios públicos por lo que las instituciones deben irse adaptando ante estos cambios pero para ello se necesita de servidores públicos que posean dos características esenciales: capacidad y vocación, las cuales les permitirán establecer una íntima relación con su labor y adherirse a los principios institucionales, ya que por medio del personal el ente administrativo alcanza sus fines.

Por su parte Mayers, citado por Duhalt, expresa que aunque un gobierno especifique la forma de llevar a cabo sus funciones, la recaudación de fondos y la aplicación de

³⁵ Naciones Unidas. Manual de Administración Pública: Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo, Departamento de asuntos económicos y sociales, Nueva York 1962, página. 41.

procesos en asuntos públicos no serán efectivos si el servicio de personal no es el adecuado para desarrollarlos, en cuanto a técnica y lealtad, a menos que exista un sistema que tenga inmersa la dirección y supervisión de dicho personal.³⁶ Esta idea hace notoria la necesidad de un sistema de administración de personal para derribar las barreras políticas y económicas que no permiten la actualización y mejora de las instituciones del Estado, incluyendo a las municipalidades; partiendo de tales consideraciones, dicho sistema debe tener objetivos específicos, con políticas adecuadas y procedimientos encaminados a fiscalizar y controlar los recursos materiales, tecnológicos y financieros de los cuales dispone el recurso humano.

A pesar del esfuerzo por modificar los procesos de reclutamiento y selección que permitan captar a trabajadores idóneos y capacitados, el reto se encuentra en hallar sujetos dispuestos a realizar su trabajo de manera efectiva y en conjunto con el resto de colaboradores. Dentro de este marco, la motivación se vuelve un factor prioritario, ya que de acuerdo con Pffiffner, la administración de personal no solo debe buscar el empleo de individuos con el fin de alcanzar los fines de la administración, de una manera eficiente y económica, sino que debe enfocarse en una máxima expresión hacia el desenvolvimiento de la persona.³⁷ De acuerdo con lo citado, el empleado no debe percibir su trabajo únicamente como una fuente de ingreso económico, sino como el medio de crecimiento profesional y humano.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se entiende que la administración de personal municipal es un proceso administrativo, fundamentado en principios e instituciones del derecho, que estimula la correcta implementación del recurso humano y a través de la integración y aprovechamiento de las habilidades y conocimientos del mismo consigue alcanzar los objetivos del ente municipal de manera eficaz.

³⁶ Duhalt Krauss, Miguel. *La administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico*, México, Instituto de Administración Pública, SEI, S.A., 1972, página 15.

³⁷ *Ibid.*, página 17.

1.1. Actividades de la Administración de Personal Municipal

Para que la administración de personal logre sus objetivos debe tener a su disposición el recurso humano idóneo, mismo que debe ser asignado en un puesto estratégico, recibir capacitación constante a manera de motivarlo y recibir la retribución respectiva, procurando brindarle siempre las mejores condiciones laborales para el debido desempeño; otras las funciones esenciales que debe realizar son:³⁸

a) Formalización de la relación laboral:

Los medios oficiales por los cuales se concretiza la relación laboral y se ingresa al servicio civil municipal son el nombramiento y la celebración de un contrato.

a.1. Contrato. Según el artículo 25 del Código de Trabajo, sus modalidades son:

1. Por tiempo indefinido: suelen otorgarse a actividades de índole permanente por lo que no se establece e fin de la relación.
2. A plazo fijo: dentro de este tipo de contrato se establece expresamente la fecha de la terminación de la relación laboral, generalmente, se dan por trabajos temporales.
3. Por obra determinada: en esta clase de contrato el plazo es un elemento abstracto, ya que se tiene interés sobre la obra concluida y el contrato durará el tiempo que se lleve en realizarla.

a.2. Nombramiento. Estos pueden ser:

1. Definitivo: se otorga para cubrir cualquier puesto de forma permanente y cuyo procedimiento se encuentra estipulado dentro de la ley.

³⁸ Instituto Nacional de Administración Pública. *Guía técnica 7: La administración de personal municipal*, México, Segunda Edición, 1993, página 16.

2. Interino: es aquel que se otorgan en caso de existir una plaza vacante por la ausencia temporal del servidor o funcionario titular de un puesto municipal.

La Ley de Servicio Municipal dentro del artículo 36, establece que para llenar una vacante, el puesto es cubierto por una persona que se encuentra dentro de una nómina de candidatos elegibles, la cual es proporcionada por la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades.

3. Provisional: doctrinariamente esta clase de nombramiento se da cuando una plaza se encuentra vacante por situaciones de emergencia o imprevistas o bien en ausencia de una lista de personas elegibles.

La Ley de Servicio Municipal indica en el artículo 37 los nombramientos provisionales y de emergencia, los cuales se dan: “Cuando por motivo de emergencia, debidamente comprobada, fuese imposible llenar las vacantes conforme lo prescribe esta ley, la autoridad nominadora podrá nombrar a cualquier persona que reúna los requisitos correspondientes a la clase de puesto de que se trate”. Se presumen que tales nombramientos se derivan de hechos ajenos a la voluntad del servidor municipal, vacantes imprevistas o por no disponer de candidatos idóneos en el momento oportuno para llenar la vacante, y se otorgan con la finalidad de evitar la interrupción de un servicio, el cual es imprescindible y puede ocasionar daños o pérdidas al Estado, al Municipio o a los particulares.

b) Integración de expedientes:

El encargado de la administración de personal debe poseer un control de todo el personal de la Municipalidad y lo hace a través de expedientes de cada uno de ellos, los cuales contienen: solicitud de empleo, nombramiento, fotografías, constancias de estudios y cualquier otro documento que se considere pertinente.

c) Sueldos y salarios:

Los servidores municipales deben percibir un beneficio económico que satisfaga sus necesidades personales y familiares, por ello la administración de personal elabora y aplica un sistema de remuneraciones, mismo que se prevé dentro del presupuesto anual.

Para tal efecto, se considera conveniente hacer la diferencia entre sueldo y salario. Según Ossorio: “Sueldo es la forma de retribución del trabajo que se presta por cuenta ajena y en relación de dependencia; se percibe por mensualidades, a diferencia del salario que se devenga por plazos menores o en el trabajo a destajo.”³⁹ Entendido de otra manera, dentro de una escala jerárquica, el salario pertenece a los trabajadores superiores y el sueldo es para los trabajadores de menor rango, siendo una diferencia subjetiva.

La legislación guatemalteca en el artículo 88 del Código de Trabajo, establece que: “Salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador...”, como se observa, el artículo permite utilizar ambos vocablos como sinónimos.

d) Pago de servicios:

El pago a los servidores municipales puede realizarse de las siguientes formas:

1. **Nómina:** es el listado que incluye a todos los empleados a efecto que el mismo perciba el pago.
2. **Honorarios:** es la retribución por servicios de carácter intelectual, generalmente los prestan personas con un título profesional. La prestación de estos servicios suele pertenecer a una profesión liberal y no general un vínculo laboral entre las partes, la relación se formaliza por un contrato de servicios.

³⁹ Sueldo. Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edición Electrónica, Detascan, S. A., CD-ROM, Guatemala, 2011.

3. Lista de rayas o por planilla: esta forma de pago se aplica generalmente para trabajadores de servicios generales como mantenimiento o en la ejecución de labores que se realizan ocasionalmente como lo son proyectos y obras públicas.

De acuerdo con la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto No. 11-73 del Congreso de la República, el sueldo o salario se debe realizar de manera quincenal o mensual, en efectivo o por medio de cheque entregado directamente al servidor público, representante legal o persona autorizada, de conformidad con el artículo 15. Todas estas disposiciones son previamente establecidas por el Ministerio de Finanzas Públicas y pueden variar dependiendo de las necesidades y posibilidades del Estado. Generalmente, al inicio de la relación laboral, los primeros meses se realiza mediante cheque mientras se ésta se termina de concretizar, luego este pago se da a través de la acreditación a cuenta.

e) Información y servicios:

Esta función de la administración de personal se basa en información a los servidores municipales sobre las prestaciones a las que tienen derechos como asistencia médica, seguros, fondos para vivienda, préstamos, permisos y licencias. Además, se la autoridad competente debe dar trámite a dichas peticiones dentro del plazo estipulado en la ley.

f) Control de personal:

El departamento encargado del personal debe implementar los medios que le permitan verificar la asistencia de este, pudiendo auxiliarse de una lista de asistencia o de un sistema informático de control biométrico de registro de asistencia por impresión dactilar. También, debe llevar un registro de los días de ausencia, de licencias, vacaciones, días administrativos, etc.

Estas funciones buscan que la administración de personal comprendan un recurso humano competitivo para que el ente municipal desarrolle los procesos que le

corresponden pero se debe recordar que la administración de personal debe involucrarse con el trabajador desde el proceso de selección, durante el desarrollo del trabajo y hasta que se finaliza la relación laboral, abarcando situaciones derivadas como prestaciones y derechos del mismo.

2. Servidor Público Municipal

2.1. Definición

Los órganos administrativos están conformados por un elemento objetivo denominado órgano institución y un elemento subjetivo denominado órgano individuo. El órgano institución es de carácter permanente, con competencia y funciones legalmente asignadas, las cuales son ejercitadas y titularizadas por el órgano individuo, quien tiene carácter transitorio, lo cual no modifica la esencia del órgano institución. Derivado de lo anterior se entiende que el órgano institución es el instrumento constituido para que el Estado pueda actuar mientras que el órgano individuo es el instrumento por el cual el Estado expresa su voluntad.

Entorno a la presente investigación, el órgano institución es la municipalidad y el órgano individuo es el servidor público municipal. El servidor público definido por Guerrero es: “Aquel que, independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado.”⁴⁰

Dentro de la Ley de Servicio Civil en el artículo 4 se define como 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

⁴⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, Santafé de Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Reedición 2007, página 58.

cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.”

Tanto doctrina como legislación divide el concepto en funcionario y empleado público, para establecer la diferencia, Petroziell citado por Acosta, dice que: “Funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión, y que, por causa, ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentra en los grados más bajos de la escala jerárquica.”⁴¹

El criterio antes descrito es el más acertado en cuanto a tal diferencia, ya que atiende al carácter representativo del cual se encuentra investido los funcionarios, atribuyéndole una función especial otorgada por la ley creando así una relación externa con el Estado, mientras que el empleado es quien ejecuta las órdenes del funcionario, sosteniendo únicamente un vínculo interno.

El ordenamiento jurídico vigente guatemalteco, en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, en el artículo 1, haciendo la distinción respectiva enfatizada en el criterio anterior dando las siguientes definiciones:

- a) “Funcionario público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente y se le remunera con un salario; y,
- b) Empleado Público: Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del

⁴¹ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.*, página 702.

representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.”

En virtud de los criterios doctrinarios y legales se conceptualiza al servidor público municipal como la persona física en relación de dependencia con la Municipalidad, condición que ha sido adquirida a través de nombramiento, contrato o cualquier vínculo legal para ejecutar un servicio ya sea de manera intelectual, material o de ambos géneros, mismo que es remunerado por la Administración Municipal. Cabe resaltar que por su parte la Ley de Servicio Municipal, determina en el artículo 4 al servidor municipal pero lo hace bajo el nombre de trabajador municipal.

En cuanto a los servidores municipales, la doctrina mexicana establece una clasificación distinta, considerando como tales a los siguientes:⁴²

- a) Autoridades:** Son los cargos de representación popular lo que implica tener la potestad para ejercer mando sobre el gobierno y la administración municipal. Entre estos se encuentra el alcalde, síndicos, concejales y suplentes.

- b) Funcionarios:** Estos son designados por las autoridades municipales, cuyos puestos se encuentran orientados a la dirección de la administración municipal. El Código Municipal guatemalteco, en el capítulo IV incluye en esta categoría al secretario municipal, auditor interno, gerente municipal, el director de la Oficina Municipal de Planificación y el director de la Dirección la Administración Financiera Integrada, quienes son nombrados por el Consejo Municipal.

- c) Empleados:** generalmente estos puestos de carácter administrativo y técnico. Se clasifican en empleados de base, de confianza y eventuales u honorarios.
 - 1. De base:** son los empleados con funciones operativas y sus puestos se consideran permanentes.

⁴² Instituto Nacional de Administración Pública, *Op. Cit.*, página 6.

2. De confianza: se les denomina de esta manera ya que ejercen funciones de apoyo a las autoridades y funciones y suelen manejar información privilegiada.
3. Eventuales u honorarios: la relación laboral de estos empleados se encuentra sujeta a un contrato y a una fecha límite establecida, siendo contratos para situaciones específicas y temporales.

2.2. Clasificación

La exégesis del artículo 18 de la Ley de Servicio Municipal, expone la forma en que clasifican los puestos municipales, siendo estos de confianza o de libre nombramiento y remoción y de carrera. Dentro de la legislación la palabra cargo es utilizada como sinónimo de puesto. Doctrinariamente, existe diferencia entre ambos términos.

Según Diez, la carga pública es una actividad que se impone al administrado de forma obligatoria por parte del Estado, por lo que no se requiere del consentimiento del administrado para cumplirla, por lo que sus caracteres jurídicos son la igualdad, la legalidad, la temporalidad, la gratuidad y la impermutabilidad cierta y determinada; mientras que el puesto público, es la prestación que el administrado realiza voluntariamente, es decir, que por su propia voluntad decide ingresar a la función pública.⁴³ Se hace esta observación, ya que se considera que tales diferencias deben ser tomadas en cuenta al momento de referirse a tales términos dentro de los artículos vinculados tanto con el servicio civil como con el servicio civil municipal.

2.1.1. De Confianza o de Libre Nombramiento y Remoción

La categoría de puesto de confianza es una característica personal y subjetiva cuya naturaleza deviene de las funciones a desempeñar y no tiene vinculación alguna con la

⁴³ Diez, Manuel María. *Derecho Administrativo*, Tomo III, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L., 1967, página 334.

denominación que al puesto se le dé. Generalmente, esta clase de puesto lleva aparejadas funciones de dirección, inspección, fiscalización y vigilancia dentro de la entidad municipal.

La Ley de Servicio Municipal en el artículo 19, menciona los puestos que se encuentran dentro de esta categoría, siendo los siguientes:

- a) Alcaldes auxiliares,
- b) Personal por contrato,
- c) Miembros de la Policía Municipal,
- d) Director y Sub-Director de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las municipalidades,
- e) Empleados cuyas funciones sean declaradas de confianza conforme al reglamento respectivo,
- f) Personal que sirve “ad-honorem”.

Cabe importante resaltar que quienes se encuentran ocupando los puestos arriba mencionados están sujetos a Ley, con excepción de lo relativo a nombramiento y despido.

2.1.2. De Carrera

Respecto a este tema, se considera importante hacer referencia a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual establece que: “Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización.” En este sentido, establece que los mecanismos dentro de la carrera profesional deben estar “(...) basados en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional...” Partiendo de estos supuestos, se entiende que la carrera administrativa es un proceso de desarrollo personal y profesional dentro de la organización municipal.

Para estudiar ampliamente el tema abordado, se considera necesario hacer énfasis al siguiente concepto que la Carta brinda: “La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.”

Dentro del anterior concepto se encuentran contenidos aspectos esenciales de la carrera administrativa municipal, siendo estos los siguientes:

1. Garantiza la profesionalización del servidor municipal, ya que los puestos se obtienen con base a mérito, capacidad e idoneidad, motivo por el cual son sujetos a un sistema de exámenes para evaluar tanto sus conocimientos y habilidades como su desempeño.
2. La existencia de normas y procesos que concreten el sistema de carrera y aseguren la implementación del mismo.
3. Es un sistema fundamentado en los principios de la gestión de recursos humanos.
4. Asegura la igualdad y evita la corrupción, ya que da acceso a todos los empleados municipales a optar a mejores puestos vinculados con sus méritos, lo que descarta los nombramientos sujetos a acciones clientelares.

El Código Municipal en el artículo 93 regula lo concerniente a la carrera administrativa municipal, a través de esta se busca que un funcionario público prospere dentro de las categorías existentes dentro del ente municipal, recibiendo las prestaciones económicas y sociales que le correspondan al puesto y se garantice la relación laboral.

En conclusión, la carrera administrativa municipal es un sistema de desarrollo humano y profesional que sistematiza la relación laboral del empleado dentro de la municipalidad estableciendo un proceso de selección y de escalafón, así como un manual de funciones para cada puesto.

2.3. Renglones Presupuestarios

Si bien es cierto que las municipalidades son entidades autónomas, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que se le asignará un diez por ciento del Presupuesto General del Estado, en el artículo 257; este presupuesto es una herramienta que permite planificar y prever los ingresos y gastos de la Administración Pública para cada ejercicio fiscal, fundamentado en el artículo 237 del mismo cuerpo legal. El presupuesto se conforma por ingresos, que son los que permiten que el Estado tenga un buen funcionamiento y pueda cumplir con sus fines, y por egresos, que es el desembolso económico que el Estado realiza en proyectos, servicios y retribuciones al recurso humano a su disposición.

Tal presupuesto es regulado por una ley específica, siendo ésta la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República; el artículo 46 de ésta ley ya mencionada y el artículo 98 literal b) y c) del Código Municipal establecen que el régimen financiero de las municipalidades debe regirse por la metodología presupuestaria del Ministerio de Finanzas Públicas. Aunado existen otras disposiciones legales que regulan el presupuesto; por la naturaleza de la presente investigación se hará referencia al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

El Manual fue emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas a través del Acuerdo Ministerial Número 215-2004 el 30 de diciembre de 2004, este instrumento técnico: “Determina la nomenclatura, codificación y clasificación de las operaciones contables y

presupuestarias que se realizan en las diferentes etapas del proceso presupuestario”;⁴⁴ se integra por clasificaciones de carácter institucional; geográfico; por finalidad, función y división; por tipo de gasto; por fuentes de financiamiento; de recursos por rubros; económico de los recursos; por objeto del gasto y económico del gasto.

Este manual de carácter normativo es fundamental para la administración financiera del Estado ya que es la génesis de las operaciones del proceso presupuestario y de las interrelaciones que mantiene con los clasificadores, los cuales son obligatorios para las instituciones del sector público en virtud del principio constitucional referente a la unidad de presupuesto y la implementación de una metodología homogénea presupuestaria.

Dentro del clasificado por objeto del gasto del Manual se regula los renglones relativos a la contratación de personal a los que debe regirse la Administración Municipal, estos se resumen brevemente a continuación.

Grupo 0: Servicios personales:

Esta categoría aplica a la remuneración de los servicios personales con y sin relación de dependencia, miembros de comisiones, juntas, consejos, etc. También se agregan aportes patronales, servicios extraordinarios, dietas, gastos de representación, asistencia socioeconómica y cualquier prestación relacionada con el salario así como retribuciones por servicios profesionales.

Este grupo se subdivide y a continuación se mencionan los subgrupos a los cuales se deben afectar el Departamento de Presupuesto de las municipalidades para sus gastos:

a) 01 Personal en cargos fijos: Se refiere al monto asignado por retribución al cargo, complementos y derechos escalafonarios del personal permanente.

a.1) 011 Personal permanente: “Comprende las remuneraciones en forma de sueldo a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen

⁴⁴ Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas. Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto, disponible en http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Documents/Aprendiendo_Aspectos_Basicos_del_Presupuesto%20v1.1.pdf, página 17, fecha de consultada 07 de agosto de 2016.

detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos.”⁴⁵ Este renglón presupuestario es la forma de contratación para todos aquellos que ingresan a la Administración Pública debido a que es para el personal en relación de dependencia.

b) 02 Personal temporal: Como su nombre lo denomina, este subgrupo atiende a las compensaciones de los puestos eventuales en el sector público. Dentro de este rubro se encuentran los renglones 022 y 029.

b.1) 022 Personal por contrato: Esta forma de contratación es por tiempo determinado, ya que se establece una fecha, hecho u obra que lo dará por concluido; estos contratos no pueden exceder de un año y de ser necesario la continuación del servicio debe ser renovado. El recurso humano sujeto a este renglón goza de prestaciones laborales igual que los del renglón 011.

b.2) 029 Otras remuneraciones de personal temporal: En este subgrupo se encuentra las erogaciones en carácter de honorarios por servicios técnicos o profesionales. La contratación bajo este renglón generalmente se da por el servicio de consultoría y por un tiempo no mayor a un año; con las personas que se encuentran en este renglón no existe una relación de dependencia, es decir, que no son considerados servidores públicos, por tanto no se rigen ni por la Ley de Servicio Civil ni por la Ley de Servicio Municipal; empero, el Estado cuenta con esta categoría para poder contratar personal calificado a nivel profesional y técnico brindando tantas oportunidades como competitividad salarial como el sector privado.

c) 03 Personal por jornal y a destajo: En este subgrupo se contemplan los salarios por día o por hora y los pagos que se determinan por cantidad de trabajo; el renglón 031 pertenece a este subgrupo.

⁴⁵ Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto. Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, página 238.

c.1) 031 Jornales: En este rubro se estipulan los salarios de obreros, operarios y peones. Generalmente, el personal de mantenimiento, también llamado de servicios generales, es contratado bajo este renglón.

El personal contratado bajo los renglones 011, 022 y 031 se encuentran dentro de las nóminas de la municipalidad elaboradas por el Departamento de Recursos Humanos para el pago de salarios; mientras que las personas que son contratadas bajo el renglón 029 cobra sus servicios por medio de la emisión de factura. Estos últimos no tienen derecho a prestaciones o cualquier otro beneficio social que gozan el resto de servidores públicos, entre los cuales se pueden mencionar: seguro de vida, bonificación anual para trabajadores del sector privado y público, aguinaldo, afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, plan de prestaciones del empleado municipal, indemnización, servicio médico, farmacia municipal, guardería infantil, fondo de vivienda y bonificaciones derivadas del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo como el bono vacacional, bono escolar, bono de feria y bono navideño .

Respecto al plan de prestaciones del empleado municipal, al personal del renglón 011 se le realiza un descuento extra, ya que tienen derecho a un plan de prestaciones específico, es decir, derecho a recibir jubilación por parte de la Municipalidad.

3. Ingreso al Servicio Civil Municipal

El nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legal condicionados por un procedimiento establecido en la ley son mecanismos que dan lugar a ingresar a la función municipal a los cuales se les impone como requisito sine qua non la idoneidad, la cual se comprueba mediante el sistema de concurso, cumpliéndose la teoría expresada por Bielsa, quien considera que: “La idoneidad o insuficiencia no se presume; ella debe de probarse de acuerdo con las formas legales que deben prevalecer sobre las facultades discrecionales de la autoridad que nombra...”⁴⁶

⁴⁶ Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo: los agentes de la administración pública*, Tomo III, Buenos Aires, Argentina, Sexta Edición, La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, 1964, página 99.

El sistema de concurso se divide en concurso por oposición, concurso de antecedente y méritos, y concurso de oposición y antecedentes y méritos;⁴⁷ este último es el sistema adoptado por el ordenamiento municipal, ya que el concursante debe acreditar sus antecedentes como también debe someterse a las pruebas exigidas por la ley a cargo de la comisión respectiva. Este proceso debe ser realizado de manera objetiva, ya que se busca conocer la capacidad intelectual, cultura y social de los aspirantes convirtiéndose en una garantía contra la arbitrariedad municipal.

3.1. Reclutamiento

Los requisitos para ingresar al servicio de carrera municipal están contenidos en el artículo 26 de la Ley de Servicio Municipal, los cuales son los siguientes:

- a) “Ser ciudadano guatemalteco y encontrarse en el libre ejercicio de sus derechos civiles,
- b) Poseer las aptitudes morales, físicas e intelectuales que exige el desempeño del puesto,
- c) Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el reglamento de personal de la municipalidad respectiva,
- d) Someterse a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos,
- e) Ser seleccionado y nombrado por la Autoridad Nominadora de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos,
- f) No haber sido condenado en sentencia firme, por delitos que impliquen falta de probidad como hurto, robo, estafa, cohecho, prevaricato, falsedad, malversación de caudales públicos o exacciones ilegales y, en general, todos aquellos delitos contra el patrimonio del Estado,
- g) No encontrarse inhabilitado de conformidad con la ley,
- h) Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley.”

⁴⁷ Diez, Manuel María. *Op. Cit.*, página 368.

Además, de cumplir con estos requisitos, los aspirantes deben contar con los documentos fehacientes que comprueben la preparación y experiencia para obtener el puesto.

La Municipalidad es la encargada de realizar la convocatoria interna y externa, así como elaborar y examinar a los candidatos. Respecto a las convocatorias, al momento de ser publicadas deben contener los siguientes datos:

- a)** Designación de la plaza vacante y Departamento o Dirección a la que pertenece,
- b)** Condiciones de trabajo, funciones y atribuciones correspondientes,
- c)** Cualquier dato adicional que se considere importante.

Previo a su publicación se debe remitir una copia al Sindicato de Trabajadores Municipales, para ser revisada y corregida de ser necesaria.

Según el puesto, las pruebas pueden ser orales, escritas, mixtas o de ejecución con el propósito de evaluar conocimiento, personalidad, aptitud, habilidades y disponibilidad de los interesados. Para cumplir con ésta función se conforma una Comisión Evaluadora y Calificadora integrada por un integrante del Sindicato de Trabajadores Municipales, un representante de la Dirección de Recursos Humanos y el Jefe de la Dependencia.

La evaluación es elaborada por el Jefe de la dependencia, la cual debe apegarse a las atribuciones y funciones de la plaza vacante; a la misma se le adjuntan las respuestas y se envían en plica cerrada al representante de Recursos Humanos quien junto con el representante del Sindicato la califican, estos pueden realizar los cambios que consideren pertinentes, garantizando la transparencia durante el proceso.

Las pruebas están valoradas sobre 100 puntos y para aprobarlas se debe obtener un puntaje mínimo de 65. Estos resultados son notificados a los candidatos en un plazo de diez días, en caso de haber sido aprobado también se les indica el lugar que ocupan en

el registro de elegibles. Estos datos son trasladados por la Comisión a la Alcaldía, ya que las vacantes deben ser llenadas por el aspirante que satisfizo las pruebas.

Todo este proceso se realiza teniendo como precepto general la idoneidad, el cual tiene elementos que deben ser abarcados, siendo estos la aptitud técnica, legal, física y moral, indispensables para desempeñar una función pública.

3.2. Selección

Al momento de que se presenta una vacante la autoridad nominadora procede a llenarla, ésta puede ser de carácter temporal o definitivo. Las vacantes temporales son las que se dan en ausencia de los titulares de los puestos debido a vacaciones, enfermedad, accidentes, o cualquier otra causa de suspensión individual parcial y que implique suspensión temporal en la relación laboral del titular de la plaza; y las vacantes definitivas, se dan cuando el titular de un cargo lo abandona ya sea por ascenso, muerte, retiro, renuncia u otras causa que da lugar a terminación de la relación laboral entre la Municipalidad y el titular de la plaza.

Al ser nombrada la persona para llenar la plaza vacante debe someterse a un período de prueba para determinar su capacidad e idoneidad. El período de prueba es de seis meses para los servidores nuevos y tres meses para los trabajadores ascendidos, a partir de la toma de posesión, así lo estipula el artículo 38 de la Ley de Servicio Municipal. En caso que el servidor demuestre no ser apto para el puesto puede ser removido del mismo. Respecto a esta situación, se puede observar que los trabajadores municipales al igual que los trabajadores del sector privado son sometidos a un período de prueba, tal como lo establece el artículo 81 del Código de Trabajo, con la diferencia que estos últimos tienen un período de prueba únicamente de dos meses, pero debido a que el desempeño de las funciones de los empleados municipales se reflejan en la calidad de los servicios públicos brindados al municipio, este lapso necesita ser mayor, a efecto que la administración municipal se cerciore que el candidato electo es la persona idónea para el puesto para el que ha sido elegido.

Superado este período el trabajador debe ser declarado como empleado regular y se considerará en el renglón presupuestario correspondiente. Al referirse a empleado regular, se entiende que es aquel trabajador que ha finalizado el período de prueba estipulado en la ley, en el cual ha demostrado la idoneidad previamente acreditada en los exámenes a los que ha sido sometido; durante este tiempo el nombramiento es de carácter provisional, al ser finalizado y obtener la autoridad nominadora la información de su rendimiento se le da pleno derecho de integrarse a la administración municipal ya que reúne las condiciones necesarias, por lo que su nombramiento en convierte en definitivo.

3.3. Capacitación y Desarrollo

Según la Real Academia Española capacitar significa: “Hacer a alguien apto, habilitarlo para algo.”⁴⁸ La capacitación es un factor importante para desarrollar y fortalecer los conocimientos y capacidades del empleado municipal, encontrándose regulado en el artículo 94 del Código Municipal.

Dentro del mismo artículo se hace mención de las entidades municipalistas, entendiéndose que estas son entes especializados con equipo humano y técnico que pertenecen al órgano municipal y se encargan de dotar de servicio públicos específicos a la población, entre las cuales se pueden mencionar a la Policía Municipal de Tránsito, Empresa Municipal de Aguas, Empresa Eléctrica Municipal y la Policía Municipal, quienes en conjunto con la Municipalidad deben concertar talleres, seminarios, congresos, programas de capacitación, por lo menos una vez por semestre, ya que así lo dicta el artículo referido, interpretándose que deben desarrollarse como mínimo dos capacitaciones anuales.

En algunos países, existen escuelas de enseñanza y capacitación exclusivas para personas del servicio civil, o en algunos casos los gobiernos buscan apoyo de las

⁴⁸ Capacitar. Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española a través de <http://dle.rae.es/?id=7HbGYPr> consultado el 10 de agosto de 2016.

universidades locales para que se les impartan cursos a los empleados municipales para que manejen conocimiento actualizados en sus labores diarias. Esta clase de programas son gestionados y supervisados por la autoridad que tiene a su cargo el recurso humano.⁴⁹

En la actualidad, las municipalidades tratan de dar cumplimiento a este artículo, aunque a veces solo se logra una capacitación anual ya que las municipalidades cuentan con varias dependencias, cada una posee enfoques y necesidades distintas, tornándose una tarea difícil la gestión de las capacitaciones aunado se encuentra que las empresas privadas que imparten capacitaciones, descartan brindar sus servicios a las municipalidades debido al sistema de pago, el cual puede ser un procedimiento largo debido a la alta burocracia manejada en el órgano municipal.

3.4. Movimiento de Personal

La finalidad de capacitar al empleado municipal es la ampliación de sus conocimientos que con el paso del tiempo y el ejercicio de su función aumentará su experiencia, siendo de beneficio no solo para el empleado sino también para la administración municipal, pero este progreso sería un desperdicio si no se da la oportunidad al servidor municipal, por lo que es indispensable el derecho a la carrera administrativa, la cual trae aparejada el derecho al ascenso, por lo que es preciso la evaluación de desempeño de personal, ya que se considera el antecedente del movimiento de personal.

3.4.1. Evaluación de Desempeño

La evaluación de desempeño es un sistema que califica periódicamente el rendimiento, responsabilidad y cumplimiento de las labores de los trabajadores, siendo el parámetro para la municipalidad en cuanto si el desempeño de dichas labores contribuye al logro

⁴⁹ McDonald, Austin E. *Gobierno y administración municipal: la experiencia de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, página 369.

de los fines de la misma, por lo que debe ser realizada de una forma justa y objetiva, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Servicio Municipal.

Asimismo, la misma normativa en el artículo 56 afirma que los méritos derivados de la evaluación respaldan las promociones, ascensos, traslados, etc., pero este no es el único objetivo de la evaluación, de acuerdo con Abrego, a través de este instrumento el órgano administrativo pretende poseer un conocimiento objetivo del desempeño de los empleados para situar en puestos estratégicos a los empleados idóneos; así como despertar el sentido de afiliación del empleado, acoplando sus intereses con los del órgano para mejorar la efectividad del mismo y por último, brindar al empleado técnicas para mejorar sus deficiencias y así alcanzar la armonía laboral.⁵⁰

A pesar que este método es de suma importancia para conocer el desempeño del trabajador, la ley únicamente lo regula en dos artículos, dejando a discreción del ente municipal y conforme a sus posibilidades financieras someter a tal evaluación al personal, aun cuando la ejecución de la misma conseguiría mejores resultados por parte de los empleados municipales y satisfacción de los requerimientos de los gobernados, la regulación de este sistema es paupérrima, por lo que se debe acudir al Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Decreto 18-98, el cual regulada el tema detalladamente y es una fuente supletoria de la Ley de Servicio Municipal.

Comúnmente el sistema utilizado para realizar la evaluación de desempeño es el régimen escalafonario, el cual consiste en un listado que incluye a todos los trabajadores, agrupándolos por jerarquía, antigüedad, sueldo y puntualidad; el derecho de escalafón se otorga a todos los trabajadores municipales, con la finalidad de establecer el servicio de carrera, se exceptúan los servidores que se disponen de un cargo de confianza o que ingresaron al servicio civil municipal sin realizar el proceso pertinente. Dentro de la normativa legal correspondiente no se encuentra regulado el

⁵⁰ Abrego Ayala, Jesús Octavio. "Evaluación de Funcionarios Públicos", *Revista de Administración Pública: reflexiones sobre administración pública*, Número 89, México, 1995, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Comité Editorial, página 184.

régimen escalafonario, no obstante, se halla en los reglamentos internos y pactos colectivos de condiciones de trabajo de las municipalidades.

3.4.2. Ascensos

Guaita define al ascenso como: “Un nombramiento irrevocable y temporalmente ilimitado de un funcionario para un puesto superior dentro del Cuerpo a que pertenece.”⁵¹ Por su parte la Ley de Servicio Municipal en el artículo 41 conceptualiza al ascenso como “el acto por el cual el trabajador municipal pasa a ocupar un puesto de clase o grado superior.” Se observa que ambos conceptos definen claramente ésta figura, a manera de aporte personal se agrega que este hecho implica un puesto de mayor jerarquía así como un aumento salarial para el trabajador, ya que se le debe atribuir el salario correspondiente al nuevo puesto.

Para otorgar un ascenso no basta con la existencia de una plaza vacante, la autoridad nominadora debe tomar en cuenta algunos aspectos en el perfil del aspirante, estos son:

- a)** Capacidad: El aspirante debe poseer un conocimiento teórico-práctico y estudios le den la aptitud necesaria para entender las funciones del puesto, a efecto de desempeñarlo satisfactoriamente.

- b)** Eficiencia y eficacia: Es la capacidad de desarrollar un trabajo utilizando pocos recursos, en poco tiempo y de alta calidad.

- c)** Proximidad al cargo: Consiste en la relación que existe entre los puestos que ha desarrollado el aspirante y la plaza vacante a la que se encuentra aplicando.

- d)** Calificación de méritos: Se observan la cantidad de méritos y sanciones a las que se le ha acreditado al aspirante, enfatizándose la puntualidad y disciplina.

⁵¹ Guaita, Aurelio. “*El ascenso de los funcionarios públicos*”, *Revista de Administración Pública*, No. 39, España, 1962, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, página 128.

- e) Antigüedad: Es el tiempo ininterrumpido durante el cual la municipalidad ha empleado al trabajador, lo cual implica que este posee cierto conocimiento y experiencia que le permitirá desenvolverse mejor y con facilidad en un puesto superior.

3.4.3. Promoción

El servicio municipal, tiene como base la carrera administrativa, promoviendo con ello mejorar la calidad del empleado a través del ascenso. Sin embargo, para que esto suceda deben existir plazas vacantes pero cuando este no es posible se procede a una promoción, en la doctrina se categoriza como ascenso de clase, el cual radica en un aumento salarial correspondiente al grado inmediato superior pero conservando mismo puesto.

El artículo 54 de la Ley de Servicio Municipal estipula que los candidatos deben reunir todos los requisitos fijados de acuerdo al Sistema de Evaluación de Desempeño y el Plan de Administración de Salario para hacerse acreedores a la promoción. Sin duda, en esta dinámica laboral también tiene preeminencia el historial del empleado municipal, es decir la antigüedad, en el cual se reflejan sus méritos pero ante la imposibilidad de un ascenso de grado merece gozar de una mejor remuneración económica.

3.4.4. Permutas

La permuta se da cuando dos empleados municipales que ocupan puestos de igual categoría, clase o salario manifiestan su voluntad ante la autoridad nominadora en cuanto a realizar el cambio de circunscripción territorial, ya sea por condiciones familiares, climáticas o económicas; se puede observar que sobresale el interés recíproco de los interesados respecto a este movimiento, sin interferencias de terceros., y se lleva a cabo al obtener el informe favorable de la autoridad correspondiente. Esta figura se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley de Servicio Municipal.

3.4.5. Traslados

Según el artículo 43 de la Ley de Servicio Municipal, los traslados pueden darse en las siguientes circunstancias:

- a) Por solicitud del empleado, con informe favorable del jefe inmediato de la oficina donde preste sus servicios o del jefe de la oficina que ha de recibirlo.
- b) Por razones del servicio, determinadas por el Jefe del departamento u oficina respectiva, con anuencia del interesado.
- c) Para mejorar el servicio de acuerdo con el reglamento respectivo.

A diferencia de la figura anterior, el traslado es un acto unilateral, proveniente del propio servidor por intereses personales o por decisión del ente administrativo para mejorar el servicio.

4. Trabajadores Municipales

4.1. Derechos de los Trabajadores Municipales

Los derechos o ventajas personales son las garantías que el Estado otorga a los trabajadores municipales para vivir dignamente y cubrir sus necesidades personales y familiares así como los que se derivan de su calidad de titulares de la administración pública y que pueden oponer frente a la administración municipal ya que para ésta se convierten en obligaciones en un sentido legal y jurídico. Doctrinariamente se le conoce como protección jurídica de los agente públicos.

Estos derechos figuran en la Constitución Política de la República de Guatemala, y el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Municipal recogen y amplia estos derechos, así como los reglamentos y disposiciones internas de las municipalidades; vinculado a esto Bielsa, expresa que desde el punto vista técnico jurídico dependiendo de dónde se deriven tales derechos pueden ser considerados como derechos subjetivos o

simplemente considerarse como intereses legítimos o bien como simples expectativas.⁵² Es por ello que estudios de esta materia han clasificado los derechos de los funcionarios y empleados de la siguiente forma:

- a) Derechos derivados del nombramiento: entre estos se encuentra el derecho a la estabilidad, derecho a la carrera, derecho a la licencia, el derecho de asociación y el derecho de huelga.

- b) Derechos derivados de la prestación del servicio: estos se subdividen así:
 - b.1) Derechos económicos simultáneos a la prestación del servicio: se refiere al salario y sus pagos ordinarios e indemnizatorios; y,

 - b.2) Derechos económicos posteriores a la prestación del servicio: entre estos el derecho que más destaca es la jubilación, la cual puede convertirse en pensión por viudez y orfandad en caso de fallecer el funcionario o empleado.

A continuación se presentará una breve relación de la clasificación anterior con los derechos contemplados en la legislación guatemalteca.

1. Derecho a la estabilidad:

La estabilidad laboral se interpreta como el derecho de conservar una función o puesto mientras no exista una causa legal que extinga el vínculo; por lo que no debe entenderse que el funcionario tiene derecho a mantenerse permanentemente en el cargo puesto que este derecho no es inherente a la persona sino es un derecho proveniente de la función que el Estado le otorga, ya que bien lo ha dicho Serra: “El Estado tiene el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública, a los reclamos del interés general.”⁵³ El principio de estabilidad se encuentra regulado en el artículo 44 inciso a) de la Ley de Servicio Municipal.

⁵² Bielsa, Rafael. *Op. Cit.*, página 455.

⁵³ Serra Rojas, Andrés. *“Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia”*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, S. A., 1977, página 400.

Por otro lado, este precepto trae efectos positivos para el órgano municipal, ya que le permite contar con empleados con mayor experiencia y competencia técnica en el desarrollo del puesto, por lo que en caso de existir conflicto la Municipalidad no puede destituir al empleado sin antes haber agotado los procedimientos de ley.

2. Derecho a la carrera:

El ascenso se encuentra estrechamente relacionado con este derecho, ya que es el medio por el cual el empleado forma una trayectoria laboral dentro del órgano administrativo, lo que le permite ocupar puestos de mayor jerarquía, logrando así la constitución de la carrera administrativa. Al respecto, la Ley de Servicio Municipal, establece en el artículo 44 literal h) que los trabajadores municipales tienen derecho: “Al ascenso a un puesto de mayor jerarquía, previa comprobación de eficiencia y méritos...”

Para proceder a un ascenso deben concurrir dos condiciones esenciales: la antigüedad y la capacidad, ya que un ascenso implica mayores responsabilidades, atribuciones pero también traen mejores derechos y beneficios económicos, razón por la cual el empleado consigue progresar en la carrera, a esto se debe que dentro de los derechos de los servidores municipales se les faculta para: “...enterarse de las calificaciones periódicas de sus servicios.”(Artículo 44 literal d) ya que los resultados periódicos de las labores ejecutadas por los servidores municipales serán el fundamento para conceder el ascenso proyectando así la carrera administrativa municipal, de acuerdo con el artículo 41, “...Las vacantes se cubrirán preferentemente por medio de ascenso a base de mérito individual...”

3. Derecho a licencia:

El derecho de licencia no es más que la autorización otorgada al funcionario o empleado para ausentarse de sus labores por un tiempo determinado; la licencia o permiso es otorgada a requerimiento del funcionario o empleado, la cual debe ser solicitada antes de ausentarse de sus labores cuando existan circunstancias justificadas o ajenas a su voluntad que imposibiliten su presencia material y siempre que las

causas encuadren dentro de la normativa legal, en el caso de los trabajadores municipales según el artículo 44 literal c) de la Ley de Servicio Municipal, pueden: “Disfrutar de licencia con o sin goce de salario, según el caso; por enfermedad, gravidez, accidente, duelo, becas, estudios, capacitación y adiestramiento en el servicio, de conformidad con el Código Municipal y reglamentos de personal.”

Cabe resaltar que en el artículo referido hace alusión que las licencias serán otorgadas de acuerdo a lo establecido en el Código Municipal, pero es importante enfatizar que dentro del contexto de tal normativa no existe disposición alguna que se refiere a este asunto, quedando sujeta la materia únicamente a lo que se estipule en los reglamentos internos de personal.

4. Derecho a la seguridad social:

El derecho a la seguridad social se encuentra instituido en el artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el cual: “El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación...La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social...” Dicho régimen comprende protección y beneficios en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudez, vejez y muerte (gastos de entierro), así lo estipula el artículo 28, de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295.

Cabe mencionar que este derecho no se consigna expresamente dentro de la Ley de Servicio Municipal aunque el servidor municipal si contribuye al régimen de seguridad social, por lo que recibe beneficios para él y familiares que dependan económicamente de él, tal como lo establece el artículo 27 del cuerpo legal ya citado, se considera que la omisión de este derecho puede dar lugar a situaciones ambiguas respecto a las protección de las que goza el trabajador municipal.

5. Derecho a la sindicalización y huelga:

El sindicato o también denominado por la doctrina y legislación como asociación profesional se origina de las necesidades vitales de los trabajadores frente al patrono con el propósito de lograr una vida digna como persona humana.

A principios del siglo XIX, varios países latinoamericanos promulgan sus Constituciones, es a partir de su vigencia que se reconoce el derecho de asociación y conforme se emiten los Códigos de Trabajo se incorporan los derechos de asociación profesional y de huelga. En Guatemala, este derecho no era regulado por ninguna ley constitucional u ordinaria, es hasta la Constitución de 1945 que se establece en el capítulo II: Garantías Sociales, sección I Trabajo, artículo 58 inciso 8º. : “El derecho de sindicalización libre para fines exclusivos de la defensa económico-social de los patronos, empleados, privados, el magisterio y trabajadores en general...”

Chicas cita al tratadista Ermida, quien define al sindicato como: “Un agrupamiento constituido por personas físicas o morales que ejercen una actividad profesional, en vistas de asegurar la defensa de sus intereses, la promoción de su condición y la representación de su profesión, por la acción colectiva de contestación o de participación en la organización de las profesiones así como en la elaboración y puesta en práctica de la política nacional en materia económica y social.”⁵⁴

El Código de Trabajo, en el artículo 206 conceptualiza al sindicato como: “Toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente (trabajadores independientes), constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y protección de su respectivos intereses económicos y sociales comunes.” De acuerdo con la legislación laboral guatemalteca, los sindicatos se clasifican en: a) sindicatos del sector público o estatal y sindicatos del sector privado, y b) sindicatos campesinos y urbanos. En esta oportunidad nos referiremos únicamente a los primeros.

⁵⁴ Chicas Hernández, Raúl Antonio. “*Derecho Colectivo del Trabajo*”, Tercera Edición, Guatemala, Litografía Orión, 2005, página 103.

El derecho de sindicalización para los trabajadores del Estado se constitucionaliza nuevamente con la Carta Magna de 1985, ya que este fue suprimido durante el régimen liberacionista de 1954; como parte de la clase trabajadora el artículo 102 literal q) constitucional garantiza su derecho de libre sindicalización, mismo que se desarrolla ampliamente en la Ley Reguladora de Derecho de Huelga y Sindicalización de los Empleados Públicos, Decreto 71-86 del Congreso de la República, indicando en el artículo 1 que: “Los trabajadores y sus entidades descentralizadas y autónomas podrán ejercer sus derechos de libre sindicalización y huelga...”

Es así, como con fundamento en dichos postulados y para la defensa de sus intereses laborales, sociales y culturales, se señala este derecho para los servidores municipales en la Ley de Servicio Municipal en el artículo 44 literal m): “Los trabajadores municipales tienen el derecho de asociarse libremente para fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales. Es libre la sindicalización de los trabajadores municipales, para la defensa de sus intereses económico-sociales. Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores municipales, el cual únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúa la ley y en ningún caso podrá afectar la atención de los servicios públicos esenciales.”

Dentro del mismo artículo se regula lo relativo al derecho de huelga, el cual es respaldado por el Decreto 71-86 así como por el artículo 116 constitucional. La huelga es una herramienta vital de la libertad sindical, tal como lo expresa Gamonal⁵⁵, ya que es un derecho fundamental exclusivo de los trabajadores, el cual se configura como un mecanismo de defensa colectiva utilizado para hacer valer sus pretensiones en caso de conflicto económico y social entre los trabajadores y el patrono; la huelga se puede llevar a cabo al haber agotado la negociación en vía directa y el procedimiento de conciliación.

⁵⁵ Gamonal Contreras, Sergio. “*Derecho Colectivo del Trabajo*”, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2002, página 39

En este sentido, la Corte de Constitucionalidad ha expresado que el derecho de huelga puede: "...ejercitarse únicamente de conformidad con la ley de la materia, o sea, siguiendo el procedimiento de planteamiento de los conflictos colectivos. Es decir, sólo se reconoce la huelga legal, no así la de hecho o ilegítima..."⁵⁶

El artículo 239 del Código de Trabajo refiere que: "Huelga legal es la suspensión y abandono temporal del trabajo en una empresa, acordados, ejecutados y mantenidos pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores...", el procedimiento para ejercer este derecho se encuentra estipulado en el artículo 4 del Decreto 71-86, aplicándose supletoriamente el artículo 241 del Código de Trabajo.

Concluyendo, este derecho si es ejercido con total libertad dentro de las municipalidades en Guatemala, ya que actualmente la mayoría de ellas tienen sindicatos, en algunas se cuentan con dos sindicatos: uno sindicato perteneciente al personal administrativo o llamado internamente como sindicato de oficina y el otro perteneciente a alguna de las empresas municipales. Dentro del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo se reconoce y garantiza la libertad de sindicalización de los trabajadores municipales para la protección de los mismos, afiliados y no afiliados, dentro de este mismo pacto se estipulan disposiciones y procesos de beneficio para el trabajador, entre estas se pueden mencionar: el incremento salarial, permisos para atender asuntos personales, deducción de cuotas salarias, bonificaciones, indemnización y prestaciones sociales.

6. Derecho a sueldo:

El sueldo o salario, de acuerdo con Bielsa es: "La remuneración permanente y periódica que, con cargo al presupuesto y por doceavas partes, devenga el funcionario por los servicios prestados en el cargo público de que está investido."⁵⁷ Si bien es cierto que el funcionario o empleado se desenvuelven en la administración pública por vocación

⁵⁶ Corte de Constitucionalidad, Gaceta No. 43, expediente 888-96, fecha de sentencia 13/01/1997.

⁵⁷ Diez, Manuel María. *Op. Cit.*, página 493.

también necesita recibir un beneficio pecuniario considerado y correspondiente a su función para mantener un rango social.

A ello obedece que el Estado preceptúa en la Ley de Servicio Municipal, artículo 44 literal i), que los servidores municipales tienen derecho: “A un salario justo que le permita una existencia decorosa de acuerdo a las funciones que desempeñe y a los méritos de su actividad personal y de acuerdo con las posibilidades económicas de la municipalidad en cuestión.” Dicha norma se fundamenta en el principio de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones.

Es evidente que el derecho a un salario se deriva de la prestación del servicio por parte del trabajador municipal, el cual representa su fuente principal de subsistencia, motivo por el cual el legislador decide crear normas protectoras del salario, salvaguardándolo de los abusos del patrono y los acreedores, por lo que: “Los salarios de los trabajadores municipales no podrán hacerse más descuentos o embargos que los autorizados por el interesado, por la ley o por resolución de los Tribunales de Justicia.” (Artículo 51, Ley de Servicio Municipal). Entre las normas protectoras del sueldo contra embargos se puede mencionar el Convenio relativo a la protección del salario No. 95 y la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto 11-73 del Congreso de la República.

7. Derecho a la indemnización:

En cumplimiento del artículo 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala las municipalidades deben garantizar a sus trabajadores contra sanciones y despidos sin fundamento legal, se establece el goce del derecho a indemnización. Este derecho se encuentra consignado en la Ley de Servicio Municipal en el artículo 44 literal e) es la reparación económica que recibe el trabajador cuando ha sido despedido sin existir causa legal, es decir que el despido ha sido inmotivado o arbitrario, consiste en un mes de salario por cada año laborado, mismo que no puede exceder de diez salarios, salvo lo establecido en pactos colectivos de condiciones de trabajo.

Se considera injusto desde el punto de vista económico como laboral condicionar a un mínimo el resarcimiento, ya que en caso el pacto colectivo no estipula este derecho o en el ente municipal no existiría una organización sindical, los trabajadores deben apegarse a esta norma, cuando lo justo sería indemnizar al trabajador un salario por la cantidad de años laborados.

Aunado a esta situación, en la práctica al momento de hacer efectivo este pago, las municipalidades suelen realizar convenios con sus ex colaboradores para llevarse a cabo por mensualidades, debido a la falta de recursos económicos y la carencia de un plazo en la legislación vigente, aunque la Corte de Constitucionalidad ha manifestado que: "...del tenor literal de dicha norma no se entiende de que la indemnización deba ser pagada por abonos, la misma deberá ser cubierta en un solo contado, cuando ocurra el despido de un trabajador sin causa justificada. Si coexistiera con la Constitución una ley o disposición gubernativa o de cualquier otro orden que dispusiera el pago por abonos, estaría disminuyendo, restringiendo o tergiversando ese derecho que la Constitución garantiza, por lo que sería nula ipso jure."⁵⁸

8. Derecho a jubilación y pensión:

Ambos derechos se derivan de la prestación de servicio pero existen diferencias entre ellos. La jubilación es la prestación económica que recibe el empleado como compensación por el servicio prestado a una institución del Estado cuando la relación laboral ha finalizado ya sea por haber cumplido con el plazo establecido, por llegar a la edad límite o por imposibilidad física; mientras que la pensión es el pago pecuniarios que nace como consecuencia de la muerte del causante jubilado o con derecho a jubilación.

Para los trabajadores municipales estos derechos se rigen de acuerdo con el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, según el artículo 44 de la Ley de Servicio Municipal literal g).

⁵⁸ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 3, expediente 6-87, fecha de sentencia: 20/03/1987.

9. Derecho a vacaciones:

Las vacaciones en el sector público son denominadas como: “Un período de descanso que implica la liberación temporaria del trabajador respecto a su obligación de estar a disposición de la Administración Pública, quien debe de pagarle ese tiempo como si lo hubiera laborado.”⁵⁹

Para el cómputo de este período se excluyen los días sábados, domingos, días de asueto y feriados. El artículo 44 literal b) garantiza este derecho para los trabajadores municipales. Su período vacacional se encuentra sujeto al tiempo consecutivo que lleven laborando en dicho órgano, ya que el mismo artículo regula que después de un año de servicio continuo el trabajador tiene derecho a gozar de veinte días hábiles y los que han laborado por 5 años de servicios continuos o más, gozan de veinticinco días hábiles.

Algunas municipales otorgan un bono adicional a sus trabajadores al momento de iniciar su período vacacional para que los mismos puedan gozar de actividades recreativas y favorables durante ese tiempo, en virtud que se reconoce que el trabajador requiere de un tiempo de retiro como necesidad biológica y social, no únicamente como un reconocimiento a su excelente desempeño.

10. Derecho a aguinaldo:

Las municipalidades otorgan el aguinaldo a sus trabajadores, el cual es equivalente al cien por ciento de su último salario devengado, mismo que se divide en dos pagos: cincuenta por ciento en la primera quince del mes de diciembre y cincuenta por ciento en la primera quince del mes de enero de cada año. Salvo que se encuentre estipulado distinta la forma de pago dentro del pacto colectivo de condiciones de trabajo.

Este derecho se reconoce para los trabajadores municipales dentro del artículo 44 literal g) de la Ley de Servicio Municipal.

⁵⁹ Oficina Nacional de Servicio Civil. Guía normativa para el pago de prestaciones laborales, Guatemala, 2013, página 5.

11. Derecho de las madres trabajadoras:

Este derecho se aplica a las mujeres que se encuentran en estado de gravidez y que forman parte del servicio civil municipal. El artículo 44 literal k) establece que tienen derecho a un descanso con goce de salario equivalente al cien por ciento del salario devengado, mismo que es disfrutado 30 días antes al parte y 45 días siguientes a este. De este mismo suceso se deriva el derecho a un período de lactancia, estipulado en el inciso l) del artículo anteriormente mencionado, el cual concede una hora día para alimentar al niño durante seis meses luego de finalizado el período post natal.

En virtud del principio de tutelaridad y la supletoriedad de las leyes, se deben observar las reformas al Código de Trabajo según Decreto 64-92, el cual extiende el período post natal a 54 días y el de lactancia a 10 meses.

4.2. Obligaciones de los Trabajadores Municipales

Aunque los países en su legislación estipulan derechos y obligaciones de los funcionarios públicos, la doctrina señala que lo correcto es denominar “deberes” a las obligaciones, ya que esto realza el carácter ético de la función del empleo público.⁶⁰ Estos deberes se clasifican en:

1. Deberes generales: Son los que obligan al funcionario o empleado como tal, sin observar los que le corresponden por desempeñar un puesto determinado.
2. Deberes especiales: Son los que atañen específicamente a un funcionario o empleado como consecuencia del cargo particular que desempeña.

En el caso de los trabajadores municipales sus obligaciones se consagran en la Ley de Servicio Municipal en el artículo 46, las cuales se concretizan a continuación:

1. Deber de lealtad:

Este deber posee un carácter jurídico-político impuesto para que el funcionario o empleado cumpla y haga cumplir fielmente la Constitución y las normas del

⁶⁰ Diez, Manuel María. *Op. Cit.*, página 397.

ordenamiento jurídico vigente, lo cual trae como resultado el funcionamiento garantizado, regular y continuo de los servicios públicos. Aunque algunos funcionarios deben asumir un juramento de fidelidad por la categoría de autoridad que ocupan, no significa que el demás personal no se encuentra sujeto a tal deber, ya que el deber de lealtad es meramente de carácter moral, característica esencial dentro de la administración municipal.

2. Obediencia jerárquica:

Este principio es inherente al órgano municipal, encontrándose íntimamente ligado con los conceptos de jerarquía y competencia, la jerarquía permite justificar la obediencia y la competencia da lugar a establecer límites jurídicos. La obediencia jerárquica no trata de la subordinación entre autoridades, funcionarios y empleados, sino a la obediencia de las órdenes o normas que se dan al funcionario o empleado para ser ejecutadas, las cuales son de carácter general e imperativo y se emiten a través de circulares u órdenes individuales.

3. Deber de discreción:

Este precepto implica el deber de guardar secreto y el deber de reserva. El deber de guardar secreto permanece durante y después de que el funcionario o empleado ejercer un puesto dentro de la administración municipal; en cuanto al derecho de reserva implica que el funcionario o empleado dentro del desarrollo de sus labores su criterio y decisiones deben ser imparciales y apegarse a derecho.

4. Deber de dedicación:

Este deber no es más que la actitud y el tiempo empleado por un funcionario o empleado municipal en sus actividades con el afán de alcanzar los objetivos de la administración municipal y en beneficio de la misma. Este deber incluye el desempeño del cargo con regularidad, la puntualidad y eficiencias en las labores.

5. Integridad:

Este deber implica que las actividades y actitudes de los funcionarios y empleados deben regirse por el decoro, moral y las buenas costumbres en atención al puesto que ejercen, reflejando el mismo comportamiento tanto en el ejercicio de sus funciones como fuera de ellas.

4.3. Prohibiciones de los Trabajadores Municipales

La Ley de Servicio Municipal dentro del Título V: Derechos, obligaciones y prohibiciones, dedica el Capítulo III especialmente a las prohibiciones, con el propósito de denegar a los funcionarios y empleados municipales ciertos actos que tiendan a persuadirlos de sus funciones.

A manera de crítica, se considera que si estas prohibiciones realmente fueran acatadas por los funcionarios y empleados municipales los gobiernos municipales cumplirían a cabalidad con su función primordial: promover el desarrollo del territorio al cual se encuentran adscritos.

Desafortunadamente, la corrupción desmedida y la influencia partidaria son quienes deciden sobre la autorización proyectos municipales, el nombramiento de empleados, la gestión de los servicios públicos, la regularidad de las labores de las autoridades y funcionarios, entre otros.

Otra situación que no se puede olvidar es la forma en que se manejan a los empleados municipales durante el proceso electoral, quienes son persuadidos de votar por cierto partido político para no perder su cargo y a cambio recibir un aumento salarial, aunque esto implique convertir a empleados temporales en personal permanente, creando así puestos innecesarios dentro de la organización municipal, ya que un empleado significa un voto a favor.

5. Régimen Disciplinario Municipal

5.1. Sanciones

En caso que el servidor municipal dejará de cumplir con sus deberes afecta la regularidad de los servicios y los intereses de la administración municipal, es por eso que se regulan los límites laborales y administrativos a que se encuentran afectos los trabajadores municipales, a los cuales se hicieron referencia en el numeral anterior, caso contrario estos fueran transgredidos, la autoridad correspondiente puede reprender la conducta del servidor municipal a través de medidas disciplinarias.

Una falta o infracción disciplinaria es la exteriorización de una acción o bien la omisión de una conducta que violenta el deber propio de la función pública a su cargo. La falta disciplinaria se constituye por tres elementos:

- a) Elemento material:** Se refiere al acto u omisión en el que ha incurrido el servidor municipal.

- b) Elemento moral:** A este elemento le corresponde la imputación del acto o bien la voluntad propia del servidor municipal.

- c) Elemento formal:** Este elemento no es más que la alteración al funcionamiento de la administración municipal.

- d) Elemento legal:** La existencia de un precepto legal o reglamento interno que establezca conductas prohibitivas para el servidor municipal sujetas a sanción.

En el procedimiento administrativo-disciplinario intervienen dos sujetos: el funcionario o empleado infractor, denominado sujeto pasivo y la autoridad u órgano facultado para juzgar y sancionar al funcionario que ha incurrido en una falta, este se denomina sujeto activo, en nuestro medio dicha función le corresponde al Alcalde, quien es el superior jerárquico dentro de la organización municipal y le compete el mantenimiento de la

disciplina, salvo en los casos que tal facultad haya sido atribuida a otro órgano, según artículo 53 literales g) y k) del Código Municipal.

La doctrina sostiene la siguiente clasificación respecto a las sanciones disciplinarias:

1. Sanciones correctivas: También son denominadas como penas pedagógicas y su objetivo es corregir la conducta del infractor.

a) Amonestación: Esta consiste en una advertencia o llamada de atención al funcionario o empleado; es considerada como una sanción leve.

b) Apercibimiento: Esta sanción es de carácter calificado, ya que establece las consecuencias de la reiteración de la conducta discutida.

c) Multa o reducción de salario y suspensión: Se refiere a un tiempo estipulado en el cual el funcionario o empleado no asiste a sus labores sin goce de salario.

d) Arresto: Esta sanción consiste en la privación de libertad y es ajena a las funciones civiles.

2. Sanciones depurativas: También llamadas expulsivas, su propósito en la remoción del servidor de la administración.

a) Cesantía o mera remoción: Esta sanción debe encontrarse justificada, trae como consecuencia la revocatoria del nombramiento y puede llevarla a cabo únicamente el órgano competente que nombro al funcionario o empleado.

b) Destitución o exoneración: Esta sanción conlleva la inhabilitación para cargos de la función pública por lo que se separa al funcionario o empleado del puesto.⁶¹

⁶¹ Díez, Manuel María. *Op. Cit.*, página 439.

La Ley de Servicio Municipal en el Título IX: Régimen de sanciones y de remoción establece de forma taxativa las medidas disciplinarias que el órgano municipal impone a los trabajadores que violen las normas prohibitivas, siendo estas las siguientes:

- a) Amonestación verbal: Es empleada en casos que el servidor municipal haya cometido una infracción leve.

- b) Amonestación escrita: Se aplica cuando el trabajador municipal ha recibido dos o más amonestaciones verbales en un mismo mes calendario.

- c) Suspensión en el trabajo sin goce de salario: Esta medida se impone por un máximo de ocho días, estando sujeta a un debido proceso.

La amonestación escrita no puede aplicarse sin antes haber agotado una amonestación verbal como tampoco podrá imponerse una suspensión de trabajo hasta no haber agotado una amonestación escrita. Se entiende que conforme a derecho una misma falta no puede ser objeto de una doble sanción en virtud del principio non bis in ídem; se debe considerar que la aplicación de estas no implica la pérdida de derechos que la Ley de Servicio Municipal otorga a sus trabajadores. Sin embargo, ésta información se graba en el expediente personal del trabajador e incide en cuanto a la evaluación de desempeño para otorgar un ascenso o promoción.

5.2. Remoción

La remoción de un servidor público es declarada por el mismo órgano competente que realizó el nombramiento, es decir, que quien tiene derecho a designar también posee la facultad para destituir a un servidor público. En aras de garantizar el derecho de estabilidad, la discrecionalidad de la administración municipal se ve limitada, por cuanto que las causas que justifican la remoción del causa se encuentran taxativamente enumeradas en el artículo 60 de la Ley de Servicio Municipal, por lo que no se puede destituir a un servidor municipal por una causa que no figure dentro del artículo citado.

La remoción justificada del trabajador municipal origina efectos jurídicos como lo es la pérdida de derecho a la indemnización concedida por la Ley de Servicio Municipal, según el artículo 61. Es notorio que el mismo artículo indica de forma clara el único derecho que se pierde al momento de la destitución, lo que significa que el servidor municipal tiene derecho a reclamar horas extras, vacaciones, aguinaldo o cualquier otra prestación irrenunciable otorgada al trabajador, sin que las mismas le sean negadas.

Caso contrario, los trabajadores municipales fueran suprimidos de sus puestos por reducción forzosa de servicios, falta de fondos o por reestructuración del órgano municipal, causales que deben ser verificadas para darse por ciertas, entonces pueden los servidores reclamar todas prestaciones de ley que les corresponde.

5.3. Terminación de la Relación Laboral Municipal

Al momento que el funcionario o empleado municipal hace entrega del puesto para el cual fue nombrado, da lugar a la suspensión de sus funciones dentro de la administración municipal, por ende se extingue la relación laboral. Las causas que se pueden invocar son:

- a)** Por renuncia del trabajador municipal,
- b)** Por destitución o remoción,
- c)** Por invalidez, en caso de ser absoluta,
- d)** Por jubilación.

La Ley de Servicio Municipal en el artículo 63 regula lo relativo a la cesación de funciones municipales, siendo ésta de carácter definitiva, es decir, que el servidor no puede retomar el cargo ya que se le da fin al vínculo laboral; a diferencia de la cesación temporal, la cual ocurre cuando al funcionario o empleado le es otorgada una licencia y al fenecer el plazo, este retorna a su cargo.

Partiendo de los supuestos anteriores, se observa que la cesación laboral en la función municipal se deriva de un hecho o acto del servidor y de un acto del ente municipal; respecto al último motivo, dicha decisión debe ser motivada por causas inherentes al desempeño del funcionario o empleado municipal en el servicio público, descartando totalmente motivos políticos, en función del derecho a la estabilidad laboral de la cual goza el servidor. Por último, es importante resaltar para que se dé la terminación de la relación funcional debe existir un procedimiento específico estipulado dentro de la normativa legal, en virtud de la protección de los derechos del servidor.

Visto lo expuesto, se concluye dentro del presente capítulo que en Guatemala, el tema del servicio civil municipal se encuentra en desarrollo, tanto en doctrina como jurídicamente hablando, ya que no se le da el valor pertinente a la administración de personal municipal, a pesar que nuestro país tiene experiencia en el sistema de servicio civil en comparación con otros países.

Por otro lado, si bien es cierto que el ente municipal goza de autonomía, la legislación pone límites y restricciones al ejercicio de las facultades de las cuales gozan los servidores municipales, evitando con ello la inseguridad jurídica, la corrupción y favoritismos políticos. Sin embargo, para lograr sus objetivos la administración municipal dota a los funcionarios y empleados municipales con una serie de garantías, derechos y prestaciones laborales, instándolos a desempeñar sus labores con eficiencia y transparencia.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En los últimos años, el Estado ha detectado la importancia y urgencia de mejorar y modernizar la Administración Pública, la cual ha sido afectada por actividades perjudiciales como la corrupción, la burocracia, las deudas y clientelismo político.

Con la intención de cumplir con todo sus fines, el Estado se auxilia de los gobiernos locales o municipales, ya que el municipio es una base fundamental dentro de la sociedad debido a las relaciones sociales que representa por ser una organización vecinal enfocada a resolver los problemas y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es por ello que la Administración Municipal tiene la categoría de rango constitucional.

En efecto, el Estado concretiza su voluntad y existencia por medio de sus integrantes, denominados servidores públicos. Entorno a la presente tesis, esta se enfocó en los servidores públicos municipales, conocidos como funcionarios, empleados o trabajadores municipales y todo lo relativo al régimen laboral, al que los mismos se encuentran sujetos.

Es a los servidores municipales quienes se les delegada la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la población pero mientras ellos excusan el incumplimiento de sus tareas con la falta de recursos económicos o humanos, la colectividad, a quienes deben la existencia de su cargo, considera que la apatía y falta de participación e interés de los mismos no permiten que el ente municipal obtenga un buen funcionamiento, debido a que los servidores municipales desconocen la relevancia del cargo que ostentan dentro de la estructura municipal, situación derivada de la influencia política del gobierno municipal de turno.

Es por ello que las Municipalidades se rigen por una norma específica, capaz de adaptarse a su naturaleza jurídica y a sus necesidades, siendo esta la Ley de Servicio Municipal, Decreto Número 1-87. Dicha ley es una garantía de la carrera administrativa, de los derechos y de las obligaciones de los servidores municipales como ciudadanos y trabajadores. Y al igual que cualquier institución, el servicio municipal también posee una serie de principios rectores para normar el actuar de quienes ejecutan la Administración Municipal.

La autora de la presente investigación concluye que los preceptos establecidos dentro del artículo 3 no son suficientes para reflejar el verdadero espíritu de la ley, lo que ocasiona las situaciones antes descritas; considerándose que incluir el principio de mérito y capacidad, así como el principio de fomento de la eficiencia de la Administración Municipal, transformaría el ímpetu laboral del personal, logrando así que se identifique con el órgano lo que conlleva un mejor desenvolvimiento dentro de sus funciones, creando una estructura municipal más sólida.

Tomando en cuenta lo anterior, es esencial que dicha ley sea conocida por todos los servidores municipales, siendo las autoridades nominadoras las encargadas de difundirla, dicha tarea recae específicamente en el departamento de personal o de recursos humanos, con la finalidad de contribuir al desarrollo del órgano municipal y ejecución de la misma, apoyándose en sus reglamentos internos.

Desafortunadamente, es lamentable que esta ley no se cumpla a cabalidad con sus mandatos, siendo un claro ejemplo de ello la inexistencia de los órganos creados por la ley, siendo estos la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades y la Junta Mixta Conciliatoria de Personal de las municipalidades. Si bien es cierto que, cada municipalidad cuenta con un departamento de recursos humanos, estos órganos son indispensables para el servicio civil municipal ya que debe existir un ente competente que ejerza coercibilidad en los sujetos, para que estos se apeguen a las normas jurídicas.

A pesar que existen disposiciones dentro de la misma ley que establecen claramente el nombramiento del Director de esta Oficina, el cual se tuvo que haber realizado de común acuerdo por las Juntas Directivas de la Asociación Nacional de Trabajadores Municipales, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales y del Instituto de Fomento Municipal, treinta días después de la vigencia de la norma jurídica, este no se llevó a cabo probablemente por la falta de coordinación y de interés por parte de dichas instituciones.

Además, únicamente se regulan los requisitos para ser director y sub-director de la Oficina pero no se establece la forma en que se adjudicarán los cargos, es decir, si las Directivas antes mencionadas propondrán candidatos y se realizará una elección o se realizará una convocatoria y los interesados se someterán a un concurso por oposición, así como tampoco está establecido el plazo que durarán en el cargo.

Al mismo tiempo, la ley establece la forma en que se financiará el funcionamiento de la Oficina, siendo a través del Ministerio de Gobernación, quien aportará el 35% del presupuesto, la Municipalidad de Guatemala aportará el 25%, el Instituto de Fomento Municipal aportará el 15% y el restante 25% será conforme a la escala de las municipalidades, la cual clasifica a dichos entes en cuatro categorías.

Respecto a este tema, se considera importante mencionar que en el año de 1993 la Constitución Política de la República de Guatemala fue reformada, trayendo como consecuencia la derogación del artículo 256, el cual contenía dicha clasificación municipal. A modo de ilustrar al lector, se hará mención de dicha clasificación, la cual se basaba en lo siguiente:

- a)** Municipalidad de primera categoría: en este rubro se encontraban las cabeceras departamentales o los territorios cuya población excedía de cien mil habitantes,
- b)** Municipalidad de segunda categoría: dentro de ella se encontraban los municipios que excedían de veinte mil habitantes, incluyendo los puertos,
- c)** Municipalidad de tercera categoría: aquí se ubican los municipios cuya población era mayor a diez mil habitantes,

- d) Municipalidad de cuarta categoría:** en este apartado se colocan a los municipios sobrantes.

En consecuencia, la eliminación de dicha escala robusteció la autonomía municipal, lo que implicó que el sistema político municipal se fortificará, al igual que el inicio de estabilidad en la toma de decisiones de dichos gobiernos.

Por lo tanto, el artículo 68, en el cual se encuentra regulado lo relativo al financiamiento, se ve afectado por las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, debido a la supresión de tales categorías, considerando esto como una deficiencia de la ley.

Para finalizar respecto a este aspecto, se considera que en caso que estos órganos existieran, carecen de las facultades adecuadas para velar por el cumplimiento de la ley, ya que únicamente tienen el carácter de asesoría lo que únicamente les permite orientar a las municipalidades más no pueden velar por la correcta aplicación y respeto a la ley que rige a los servidores municipales.

Dentro de la investigación realizada también se pudo puntualizar sobre los renglones presupuestarios a los que se encuentra sujetos las municipalidades, mismos que se encuentran contemplados dentro del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala, el cual recoge y clasifica todos los gastos de las diferentes instituciones del Estado de acuerdo con su importancia económica y social. En consideración a esto, se estableció que el personal municipal es contratado bajo los renglones 011, 022, 029 y 031, los cuales fueron definidos dentro de Tercer Capítulo así como en los cuadros de cotejo.

A manera de concluir sobre el aspecto tratado, se quiere destacar que las personas que son contratadas bajo los renglones 011, 022 y 031 son consideradas trabajadores municipales por lo que tienen pleno derecho a todas las prestaciones de ley, así como los beneficios que el órgano municipal les otorga; en cuanto a aquellos contratado bajo

el renglón 029, se trata de un contrato de prestación de servicios técnicos o profesionales realizado entre la Administración Municipal y el profesional o técnico, y a cambio del servicio brindado reciben una compensación económica denominada honorarios, lo que implica que el profesional debe encontrarse inscrito en la Superintendencia de Administración Tributaria, ya que debe emitir una factura a favor de la Municipalidad para recibir el pago correspondiente; esto deja claro que no existe una relación de dependencia por cual no son parte del personal municipal y el órgano municipal no debe dotarlos con las prestaciones laborales mínimas como al resto de trabajadores.

Otro punto importante a destacar es, que dentro de la Ley de Servicio Municipal se regula lo relativo al ingreso al servicio municipal y la forma en que se clasifica según el puesto que ocupe el servidor, teniendo el mismo enfoque que la Ley de Servicio Civil, con la diferencia que los procedimientos de creación de puestos y nombramiento son establecidos por la Oficina Nacional de Servicio Civil mientras que en el caso del servicio municipal le corresponde a las Municipalidades dichas gestiones.

También durante el desarrollo de la investigación, se logró detectar que una de las deficiencias del servicio civil municipal es la inamovilidad de trabajadores en puestos innecesarios, generando de esa manera un sobrecargo al erario municipal.

A diferencia de otras instituciones estatales, en las municipalidades la escasez de personal no es un factor que aqueje a la administración municipal, pero debido a la influencia política negativa que sufre la Administración Pública hoy en día, algunos puestos han sido creado y otorgados como compensación de apoyo brindado durante la campaña electoral del gobierno de turno, colocando altas remuneraciones económicas a puestos que dentro del sector privado pueden ser denominados de bajo rango, mientras que los profesionales se quedan con una salario no acorde a su funciones y grado académico.

Otro de los problemas de la estructura de la organización municipal es la deficiencia de la normativa en cuanto a los sistemas de captación de capital humano idóneo. A pesar que la carrera administrativa se instituyó desde la creación de la Ley de Servicio Municipal, ésta no ha logrado ser instaurada completamente, ya que aun existiendo mandatos jurídicos que regulan la capacitación del personal, la falta de recursos financieros no permite que los trabajadores municipales logren una trascendencia significativa en su formación profesional.

Significando esto, pocas oportunidades para los trabajadores que buscan un crecimiento laboral a través de un ascenso, lo que trae aparejado no solo un mejor salario, sino una mayor responsabilidad en las funciones en las que se deberá desenvolver, a causa de no obtener el estándar de calidad que el nuevo cargo requiere.

Además, la falta de aplicación de la evaluación de desempeño y el olvido en cuanto a la reestructuración salarial produce un estancamiento laboral, ya que no se respetan los principios constitucionales de méritos por capacidad, idoneidad y honradez, conllevando esto a un estancamiento laboral dentro del sistema.

En este sentido, se hace evidente la falta de concordancia entre las virtudes y conocimientos que los trabajadores aportan a sus funciones en contra del perfil que se supone que deben llenar, para que realmente la comuna municipal pueda cumplir con sus fines, creando esto una falta de productividad e ineficacia laboral, contraproducente no solo para el ente municipal sino para aquellos a los que debe sus servicios, es decir, la sociedad.

Respecto a los procesos de resolución de conflictos entre la Municipalidad y sus trabajadores, las practicas tutelares a favor de sus servidores municipales pueden resultar perjudiciales para la administración municipal, debido a que los preceptos establecidos por los Sindicatos en los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo contienen parámetros sobreprotectores y reivindicatorios, sin embargo, no establecen

políticas anti corrupción y la mayoría de los casos, son los sindicatos quienes violentan la economía municipal, estipulando beneficios económicos ostentosos e innecesarios.

Otro aspecto importante a tratar respecto al régimen disciplinario es lo relativo a la remoción. El artículo 3 literal d) de la Ley de Servicio Municipal regula que los trabajadores municipales deben estar garantizados contra sanciones o despidos cuando no existe una causa legal, el cual se consolida con lo preceptuado en el artículo 60, estableciendo que los trabajadores municipales podrán ser removidos en caso de existir una causal de despido comprobable, enumerando y definiendo dentro del mismo artículo dichas causas, desligando de responsabilidad a la autoridad nominadora ya que se encuentran facultados para remover al servidor.

A pesar que el servicio civil en general se encuentra orientado a garantizar la estabilidad laboral, siempre que se cumplan con los deberes establecidos legalmente, y ya que tales disposiciones buscan ser garantes contra la arbitrariedad política para los trabajadores municipales, se considera contradictorio lo estipulado en el artículo 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala, entorno aquellos trabajadores que al ser despedidos sin causa justificada reciben una indemnización, dicha disposición podría entenderse como un método admisible dentro del régimen laboral, perjudicando únicamente al trabajador.

Aunado a ello, es importante indicar que la ausencia de un procedimiento específico para la supresión de puestos por falta de fondos o reorganización de personal, facilita los despidos injustificados, con el fin de sustituirlos por sujetos con afinidad política. En el mismo sentido, también se puede mencionar que no existe un procedimiento establecido en la ley para imponer una sanción o efectuar un despido, lo que evidencia que dicha normativa deja desprotegidos a los trabajadores en dichos aspectos, lo que podría conllevar injustas y malas prácticas administrativas.

En base a lo descrito anteriormente, se concluye que la falta del Reglamento de la Ley de Servicio Municipal no permite que las disposiciones legales cumplan los fines para

los cuales fueron creados por el legislador, los que se enfocan en el compromiso adquirido por parte del Estado que asegura la eficiencia y eficacia de la administración municipal, empleando un sistema de administración de personal que impulse la carrera administrativa y fortalezca la autonomía municipal. Además, tal instrumento resulta imprescindible para contribuir al mejoramiento y robustecimiento del servicio civil municipal, ya que no sólo garantiza los derechos de los trabajadores sino los intereses de la sociedad, tornándose en un medio para el bien común.

De la presente investigación se derivaron una serie de objetivos, siendo el objetivo general el análisis del régimen de trabajo dentro de la organización municipal, el cual fue alcanzado a través del estudio de la legislación guatemalteca referente al Derecho Municipal, así como un estudio de doctrina especializada sobre el tema, mismo que se proyectó durante el desarrollo de la presente tesis, llegando a concluir que en cumplimiento del artículo 262 de la Carta Magna se emitió una ley específica para los servidores municipales, siendo ésta la Ley de Servicio Municipal, debido a la naturaleza e importancia de la función administrativa de orden constitucional que desempeñan frente a trabajadores del sector privado; motivo por el cual se reglamenta la relación laboral municipal, recogiendo sus derechos y obligaciones y auxiliándose cuando es necesario de otras leyes como lo es el Código de Trabajo, Ley de Servicio Civil y reglamentos internos, sin que esto modifique el vínculo de trabajo establecido por la ley.

Del objetivo general surgen cuatro objetivos específicos, siendo el primero el establecimiento de los elementos que configuran la relación laboral de los funcionarios y empleados municipales, concretizando que estos son: la existencia de un vínculo jurídico entre la municipalidad y el servidor, es decir, un nombramiento o contrato, que da paso a que se encuentre sujeto al órgano y sus disposiciones legales, siendo la subordinación otro componente de la relación laboral, y por último la remuneración o salario, que no es más que la contraprestación por los conocimientos o esfuerzo físico que el servidor pone a disposición del ente municipal

Respecto al segundo objetivo, el cual consistía en precisar la importancia del sistema de servicio civil municipal vigente en Guatemala, se logró determinar que el cumplimiento de los fines de los gobierno locales se debe a la efectividad y la calidad del desempeño de las labores de sus funcionarios y empleados municipales, por lo es acertado que el Estado sea promotor de un sistema jurídico que no solo contempla la relación de trabajo de los servidores con el órgano municipal, sino que también otorga las garantías mínimas laborales que respalden la seguridad y estabilidad laboral. Y por la importancia que merece el personal municipal, el órgano estimula su profesionalización a través de programas de capacitación orientados a la carrera administrativa.

El tercer objetivo específico consistía en evaluar el marco legal del servicio civil municipal y para darle cumplimiento se realizó un cuadro de cotejo, en el cual se puede observar que la ley de la materia tiene el mismo enfoque que la Ley de Servicio Civil, aunque posee algunos artículos que no han sido ejecutados en su totalidad.

El último objetivo específico consistía en determinar las garantías mínimas para los funcionarios y empleados municipales. Se diagnosticó que los sujetos en cuestión gozan de una serie de derechos que satisfacen sus necesidades económicas, sociales y culturales, los cuales son estipulados en la norma correspondiente. Dentro de este contexto, cabe indicar que los servidores municipales también son favorecidos por ciertos beneficios sociales establecidos dentro del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, de los cuales no cualquier trabajador común goza.

De lo anterior, surge la pregunta de investigación en la cual se sustentó la presente tesis, siendo ésta la siguiente: ¿Qué aspectos contempla la regulación del régimen laboral de la organización municipal?, la cual se respondió afirmando que el régimen laboral municipal contempla un conjunto de elementos administrativos y laborales, los cuales recoge un sistema de administración de personal, es decir que abarca un proceso de selección, reclutamiento y adiestramiento; un régimen de escalafón vinculado con la carrera administrativa; derechos; deberes; prohibiciones; un régimen

salarial; así como un régimen sancionador y de remoción, que se aplican a todos los funcionarios y empleados municipales, no importando la naturaleza o carácter jurídico de la actividad que estos ejecutan.

Expuesto todo lo anterior, se finaliza el presente capítulo enfatizando que el régimen de trabajo municipal debe desenvolverse dentro de un marco legal enfocado en que la relación empleado y patrono sea productiva recíprocamente, fomentando el desarrollo profesional del personal. Además, es importante que dentro del sistema se priorice la carrera municipal ya que esto robustece el desarrollo institucional del gobierno local, lo que trae aparejado beneficios no solo para la municipalidad sino para la población en general.

CONCLUSIONES

Luego de haberse desarrollado la presente investigación, se concluye que:

1. La relación funcional municipal adopta normas, principios y procedimientos del servicio civil y del Derecho de Trabajo para implementar preceptos propios y así lograr instaurar un sistema jurídico, dentro del principio de la autonomía municipal, en el cual repose la carrera administrativa, la cual constituye un vínculo político acertado para el buen desarrollo de la administración municipal.
2. El servicio civil municipal debe tener como punto de partida la realidad política, social y económica de la Administración Municipal ya que es un factor fundamental para obtener resultados administrativos óptimos, al tener el órgano conocimiento del potencial del capital humano que posee en función de poderle asignar las facultades correspondientes para obtener del servidor su máxima entrega laboral respetando siempre su dignidad y considerando sus necesidades sociales y económicas.
3. La Ley de Servicio Municipal contiene preceptos que únicamente se encuentran plasmados en la norma jurídica; provocando que su falta de ejecución no garantice el cumplimiento de los objetivos de la ley como lo es la eficiencia y eficacia administrativa, verbigracia es la inexistencia de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, lo cual impide que los artículos donde esta se menciona no se puedan aplicar, menoscabando la relación laboral de los trabajadores municipales.
4. El órgano municipal, como una persona jurídica colectiva debe cubrir ciertas obligaciones para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, pero también se debe a sus servidores, tanto por ser ciudadanos como trabajadores, por lo que cuentan con derechos plasmados en la ley anteriormente mencionada que se apegan a materia laboral y a las garantías otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil.

5. El servicio civil municipal tiene normas establecidas para su ingreso, desafortunadamente la designación de puestos se ven afectados por la intromisión política, específicamente el nepotismos y el clientelismo político, son situaciones que no favorecen a mejorar la administración de personal.

6. El régimen de servicio civil municipal debe basarse en el principio de mérito, solo así se logrará captar al personal idóneo y afín a los puestos para la administración municipal. Aunado a ello, la modernización de la misma es un tema que debe tratarse con urgencia, ya que esto provoca atraso técnico y social al territorio.

RECOMENDACIONES

De la investigación realizada, las principales recomendaciones que se pueden brindar, son las siguientes:

1. Que se dicte el Reglamento de la Ley de Servicio Municipal, por considerarse un instrumento necesario dentro de la materia municipal para poder exigir el cumplimiento a los preceptos para los cuales fue creada la Ley de Servicio Municipal, reafirmando su autonomía municipal.
2. Que se dé vida jurídica a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades y sus sedes regionales. Además, se considera importante asignarle funciones ejecutivas, convirtiéndolo en el órgano superior, y no sólo una institución asesora en cuestiones de recursos humanos, facultado para velar por el cumplimiento eficaz de la Ley de Servicio Municipal, lo que garantizaría los derechos de los servidores y el robustecimiento de la carrera administrativa.
3. Que los superiores jerárquicos de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, tengan conocimientos no solo en administración de personal y municipal, tal como lo indica la Ley, sino también posean conocimientos jurídicos, especialmente en Derecho Laboral, buscando con ello enfocarse siempre a favor de la relación laboral del servidor municipal.
4. Es necesario que se perfeccione la metodología para evaluar el desempeño de los servidores municipales de acuerdo con la profesionalización que el puesto requiere, evaluación que se dese ser realizada de manera constante, debido a que uno de los mayores problemas que enfrenta la Administración Municipal es la adjudicación de cargos a personas que no cuentan con los conocimientos técnicos o profesionales para desempeñarlos.
5. Las corporaciones municipales deben contar proyectos de profesionalización para sus servidores, en los cuales incluyan capacitaciones, diplomados, conferencias,

seminarios, entre otros; con lo cual no solo se resolvería el problema de estructuración de personal sino también se estaría fortaleciendo el principio de estabilidad laboral, lo que incrementaría la eficiencia y lealtad en los deberes del empleado.

6. Para el desarrollo de las municipalidades, no es suficiente que se den las normas legales correspondientes y el recurso humano idóneo al igual que el recurso financiero; dichos entes se deben adaptar a los cambios por cuales atraviesa la sociedad, siendo imprescindible la adquisición de equipos tecnológicos que permita mantener un sistema moderno de administración de personal y que favorezcan y agilicen las gestiones municipales.

REFERENCIAS

a) Bibliográficas:

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1983.
2. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo: los agentes de la administración pública, Tomo III, Buenos Aires, Argentina, Sexta Edición, La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora, 1964.
3. Calderón M., Hugo Haroldo. Derecho administrativo parte especial, Quinta Edición, Guatemala, Litografía Orión, 2012.
4. Calderón M. Hugo, Teoría General del Derecho Administrativo, Tomo I, Primera Edición, Servicios Diversos MR, Guatemala, 2011.
5. Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo Guatemalteco, Tomo I. Teoría General, Guatemala, 17 edición, s/e, 2006.
6. Chicas Hernández, Raúl Antonio. Apuntes de Derecho Administrativo, Guatemala, Segunda Edición, Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994.
7. Chicas Hernández, Raúl Antonio. "Derecho Colectivo del Trabajo", Tercera Edición, Guatemala, Litografía Orión, 2005.
8. Diez, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo III, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L., 1967.
9. Duhalt Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico, México, Instituto de Administración Pública, SEI, S.A., 1972.

10. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésima Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1980.
11. Gamonal Contreras, Sergio. “Derecho Colectivo del Trabajo”, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2002.
12. Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública, Santafé de Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, Reedición 2007.
13. Iglesias, Julio. Derecho Romano, España, Editorial Ariel, S. A., 2001.
14. McDonald, Austin E. Gobierno y administración municipal: la experiencia de los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
15. Naciones Unidas. Manual de Administración Pública: Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo, Departamento de asuntos económicos y sociales, Nueva York, 1962.
16. Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia”, Tomo I, México, Editorial Porrúa, S. A., 1977.

b) Normativas:

1. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y sus reformas.
2. Carta Iberoamericana de Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia el 26 y 27 de junio de 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en Bolivia el 14 y 15 de noviembre de 2003 según Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra.

3. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Lisboa, Portugal el 25 y 26 de junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en Estoril, Portugal el 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009, según Resolución No. 38 del Plan de Acción de Lisboa.
4. Código Iberoamericano de Buen Gobierno, respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Uruguay en noviembre de 2006.
5. Congreso de la República de Guatemala. Código de Trabajo, Decreto 1441.
6. Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal, Decreto 12-2002.
7. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Ley 44-83.
8. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Ley 62-73.
9. Congreso de la República de Guatemala. Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto 11-73.
10. Congreso de la República de Guatemala. Ley de Servicio Civil, Decreto 1748.
11. Congreso de la República de Guatemala. Ley de Servicio Municipal, Decreto 1-87.
12. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección Técnica del Presupuesto, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Acuerdo Ministerial No 215-2004.
13. Reglamento de la organización y funcionamiento interno de la Junta Nacional de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo No. M. DE T. Y P. S. 19-69.

14. Oficina Nacional de Servicio Civil. Guía normativa para el pago de prestaciones laborales, Resolución D-2013- 0206, Guatemala, 2013.

c) Electrónicas:

1. Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala a través de <http://anam.org.gt/site/>.

2. Congreso de la República de Guatemala, Decretos a través de <http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/Decretos1.asp?year=1985>.

3. Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Sistema de Consulta de Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad a través de <http://www.sistemas.cc.gob.gt/Sjc/>.

4. Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española a través de <http://dle.rae.es/?id=7HbGYPr>

5. Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas. Aprendiendo aspectos básicos sobre el presupuesto, disponible en http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Documents/Aprendiendo_Aspectos_B%C3%A1sicos_del_Presupuesto%20v1.1.pdf.

6. Guerrero Amparán, Juan Pablo, Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., México, septiembre 2000, página 2, disponible en <http://aleph.org.mx/jspui/handle/56789/253/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Juan+Pablo+Guerrero+Ampar%C3%A1n>.

7. Instituto de Fomento Municipal a través de <http://www.infom.gob.gt/wordpress/sample-page/>.

8. Oficina Nacional de Servicio Civil. Gobierno de la República de Guatemala, disponible en <http://www.onsec.gob.gt/>.
9. Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Primera Edición Electrónica, Detascan, S. A., CD ROM, Guatemala 2011.
10. Oszlak, Oscar, El servicio civil en América Latina y el Caribe : situación y retos futuros, VI Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 200, disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>.
11. Ramírez Meoño, Marcotulio. Remozamiento del Servicio Civil de Guatemala, XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 14-16 de abril, 2010, disponible en <file:///D:/Servicio%20Civil/Ponenciaguatemalamarcotuliomeono.pdf>.
12. Roca Ruano, Carolina. El servicio civil en Guatemala: elementos para su reforma, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047408.pdf>.

d) Otras:

1. Abrego Ayala, Jesús Octavio. "Evaluación de Funcionarios Públicos", Revista de Administración Pública: reflexiones sobre administración pública, Número 89, México 1995, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Comité Editorial.
2. Dussauger Laguna, Mauricio I, "Anatomía del Servicio Civil". Revista de investigación científica Foro Internacional, volumen XLII, Número 4 (170), México, D.F., Octubre-Diciembre 2002, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

3. Fuentes Velásquez, Julio César. La ineficacia del Servicio Civil en La Administración Pública de Guatemala, en virtud del incumplimiento del propósito que establece el artículo 2 de la Ley de Servicio Civil, 2012, tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.
4. Guiata, Aurelio. "El ascenso de los funcionarios públicos", Revista de Administración Pública, No. 39, España, 1962, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
5. Instituto Nacional de Administración Pública. Guía técnica 7: La administración de personal municipal, Segunda Edición, México, 1993.
6. Linares López, Luis F. "Hacia la profesionalización y la carrera municipal", Momento, Año 27, No. 3, Guatemala, 2012, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
7. Mazariegos Rodas, Mónica Rocíos y otros. Régimen jurídico municipal en Iberoamérica, México, Universidad Autónoma de México, 2008, s/e.

ANEXOS

Universidad Rafael Landívar

Campus de Quetzaltenango

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Tesis: Régimen de Trabajo dentro de la Organización Municipal

Nombre del estudiante: Roseline Estela Sepúlveda Escobar



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

Cuadro de cotejo

Unidades de Análisis

Indicador	Ley de Servicio Civil Decreto 1748	Ley de Servicio Municipal Decreto Número 1-87
Principios	<p>Con el propósito de llevar un buen manejo de los servicios públicos por parte de los funcionarios y empleados, el servicio civil se fundamenta en los siguientes preceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Principio de igualdad. b) Principio de legalidad. c) Principio de no discriminación. d) Fomento de la eficiencia de la Administración Pública. e) Adjudicación de puestos por capacidad, preparación y honradez. f) Principio de igual salario por igual trabajo. g) Garantía contra sanciones sin fundamento en una causa legal. <p>Como se puede observar dichas reglas recogen la intención por parte del legislador de ser garante de una eficiente Administración Pública así como resguardar la dignidad de los trabajadores del Estado para incentivarlos a brindar un servicio público de calidad a la sociedad.</p>	<p>Para que el órgano municipal cumpla con sus objetivos necesita de servidores municipales competentes. Por lo cual el servicio municipal se rige por los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Principio de igualdad b) Principio de no discriminación. c) Principio de igual salario por igual trabajo. d) Garantía contra sanciones o despidos sin causa legal. <p>A pesar que el servicio municipal se desprende del servicio civil, carece de algunos principios inherentes a la materia, como lo es principio de fomento de la eficiencia de la Administración Municipal y principio de mérito y capacidad, mismos que son importantes para regular el actuar de los servidores municipales.</p>

<p style="text-align: center;">Órganos directores</p>	<p>La dirección del servicio civil está a cargo del Presidente de la República y los órganos superiores encargados de vigilar el cumplimiento de la ley que regula dicha materia son la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC).</p> <p>Además gestionan el capital humano para las instituciones gubernamentales con el propósito de reclutar servidores públicos competentes y altamente calificados para la función pública.</p>	<p>En el caso de las Municipalidades, la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades es el órgano encargado de velar por el cumplimiento de esta ley. Misma que se conforma por un director, sub-director y personal necesario para su buen funcionamiento. Además, si se considera pertinente deben instaurarse oficinas regionales.</p> <p>Entre sus funciones se encuentra brindar asesoramiento a las municipalidades en sistemas de administración recursos humanos, así como reclutar, seleccionar y proponer candidatos elegibles para formar parte del personal municipal.</p> <p>En comparación con el servicio civil, los órganos superiores del servicio civil municipal no han sido creados, aunque en la Ley se encuentra establecido, lo que significa un obstáculo en el real cumplimiento de la norma.</p>
<p style="text-align: center;">Ingreso y Régimen Laboral</p>	<p>Al momento que un individuo se encuentra sujeto a la Administración Pública, se le denomina servidor público. Su ingreso se debe a nombramiento, contrato o acuerdo de índole gubernativo.</p> <p>La organización política-administrativa del Sector Público se rige por el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Estado, el cual agrupa a las entidades estatales para facilitar y orientar la responsabilidad administrativa y la realización de gastos del Estado; siendo las categoría relacionada a gastos de personal la siguientes:</p> <p>Grupo 0: Servicio personales</p> <p>01 Personal en cargos fijos 011 Personal permanente 012 Complemento personal al salario del personal permanente 013 Complemento por antigüedad al personal permanente 014 Complemento por calidad profesional al personal Permanente</p>	<p>Se le llama trabajador municipal al sujeto que presta sus servicios a la Municipalidad o sus dependencias, debido a la existencia de un nombramiento, contrato o un acuerdo municipal.</p> <p>Respecto al régimen de contratación de personal, la Administración Municipal, se rige bajo los siguientes renglones:</p> <p>a) 011: En este rubro se encuentran todos los funcionarios, empleados y trabajadores que ejercen puestos permanentes.</p> <p>b) 022: Dentro de este renglón se ubica al personal por contrato, el cual finaliza ya sea en <u>un</u> fecha hecho u obra específica.</p> <p>Tanto el renglón 011 como el 022 gozan de todas las prestaciones laborales establecidas en la ley.</p> <p>c) 029: Bajo este renglón son contratados los servicios técnicos y profesionales sin que exista una relación de dependencia. Estos servicios son prestados con un objetivo específico y un tiempo</p>

	<p>016 Complemento por transporte al personal permanente</p> <p>017 Derechos escalafonarios</p> <p>018 Complemento por diferencial cambiario al personal en el exterior</p> <p>02 Personal temporal</p> <p>021 Personal supernumerario</p> <p>022 Personal por contrato.</p> <p>023 Interinatos por licencias y becas</p> <p>024 Complemento personal al salario del personal temporal</p> <p>025 Complemento por antigüedad al personal temporal</p> <p>026 Complemento por calidad profesional al personal temporal</p> <p>027 Complementos específicos al personal temporal</p> <p>028 Complemento por transporte al personal temporal</p> <p>029 Otras remuneraciones de personal temporal</p> <p>03 Personal por jornal y a destajo</p> <p>031 Jornales</p> <p>032 Complemento por antigüedad al personal por jornal</p> <p>033 Complementos específicos al personal por jornal</p> <p>034 Complemento por transporte al personal por jornal</p> <p>035 Retribuciones a destajo</p> <p>036 Retribuciones por servicios</p> <p>04 Servicio extraordinario</p> <p>041 Servicios extraordinarios de personal permanente</p> <p>042 Servicios extraordinarios de personal temporal</p> <p>043 Servicios extraordinarios de personal por jornal</p> <p>044 Servicios extraordinarios por turnos a médicos de guardia</p> <p>05 Aportes patronales</p>	<p>determinado que no se excedan de un año.</p> <p>d) 031: Bajo este renglón son contratado las personas de servicios generales, operarios y obreros. Ellos también gozan de prestaciones labores.</p> <p>Debido a la naturaleza del ente municipal únicamente se rige bajo los renglones 011, 022, 029 y 031; de los cuales los empleados contratados bajo el 029 no son considerados servidores públicos municipales por lo que no tienen derechos a prestaciones laborales ni beneficios sociales en comparación con el resto de personal.</p>
--	---	---

	<p>051 Aporte patronal al IGSS 052 Aporte patronal al Intecap 053 Cuota por seguros sociales por personal en el exterior 054 Cuota recreacional 055 Aporte para clases pasivas</p> <p>06 Dietas y gastos de representación 061 Dietas 062 Dietas para cargos representativos 063 Gastos de representación en el interior 064 Gastos de representación en el exterior.</p> <p>07 Otras prestaciones relacionadas con salarios 071 Aguinaldo 072 Bonificación anual (Bono 14) 073 Bono vacacional 074 Compensación costo de vida por servicios en el exterior 079 Otras prestaciones</p> <p>08 Personal contratado por organismos internacionales 081 Personal administrativo, técnico, profesional y Operativo</p>	
<p>Clasificación del servicio</p>	<p>Los puestos en el servicio civil se dividen en los siguientes tipos de servicio:</p> <p>Servicio exento: Los puestos de esta clase de servicio son considerados puestos de confianza, por lo cual no son sujetos a un proceso de selección de personal, siendo nombrados por el superior jerárquico del órgano, quien posee la facultad para colocarnos en puestos estratégicos. Además, no se encuentran sujetos a la Ley de Servicio Civil.</p> <p>Servicio sin oposición: Este servicio es aquel que es brindado por un ciudadano especializado o con capacidad técnica, sin someterse a pruebas de admisión dispuestas por la Ley, comprendiendo los puestos de asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de</p>	<p>El servicio municipal para efectos de su aplicación se divide las siguientes clases de servicio:</p> <p>Servicio de confianza o de libre nombramiento y remoción: La primera clase de servicio se refiere a aquellos puestos cuyo nombramiento se deriva de la idoneidad y aptitud del ciudadano para desempeñarlo, así como la honorabilidad y calidad humana que este posee, por lo cual el puesto es otorgado por la autoridad competente sin necesidad alguna que el candidato sea sometido a pruebas.</p> <p>Servicio de carrera: Para ingresar a la Administración Municipal, los postulantes deben llenar los requisitos establecidos en el artículo 26 de la Ley de Servicio Municipal, así como ejecutar una serie de pruebas. Al formar parte del personal, el trabajador municipal tiene</p>

	<p>hospitales.</p> <p>Servicio por oposición: En esta clase de servicio se requiere que la persona que se considera idónea para la Administración Pública, previo a ser nombrada se someta a un proceso de admisión y selección así como a un período de prueba, el cual debe reflejar resultado satisfactorios.</p>	<p>derecho a optar a cargos de mayor responsabilidad, por lo cual debe someterse a los exámenes establecidos en ley que acrediten su experiencia, conocimientos y profesionalismo para el puesto solicitado.</p> <p>El servicio municipal difiere con el servicio civil en la forma en que denomina la clasificación de sus puestos, sin embargo se observa que el servicio exento, dentro del servicio civil, y el servicio de confianza o de libre nombramiento y remoción, como lo denomina el servicio municipal, tienen el mismo enfoque, ya que quienes nombran a los funcionarios para tales puestos lo hacen bajo su propia convicción y considerando acertada la decisión, con la diferencia que en servicio civil, los servidores que se encuentran en esta clasificación no se sujetan a la Ley de Servicio Civil, mientras que en el servicio municipal, no están sujetos respecto a la materia de nombramiento y despido únicamente.</p>
<p>Derechos y Obligaciones</p>	<p>Los servidores públicos gozan de derechos esenciales, tales como: un salario justo que le permita vivir dignamente, derecho a aguinaldo, derecho a gozar de un período vacacional y de un régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos, así como a no ser removidos de sus puestos sin que exista un causa justificable prevista en la ley. Además, tienen derecho a asociarse libremente con fines profesionales, mutualistas sociales o culturales, sin embargo, tienen prohibido expresamente el derecho de huelga.</p> <p>En cuanto a sus obligaciones, los servidores deben defender y cumplir fielmente con los preceptos constitucionales, así como desempeñar sus funciones de manera eficaz, puntual y responsable, entre otras.</p>	<p>Los servidores municipales, aparte de los derechos constitucionales otorgados, también gozan de derecho a gozar de un salario y un período de vacaciones, a recibir aguinaldo, a recibir un trato justo y respetuoso, derecho de ascenso, derecho a no ser removido de su puesto sino incurre en una causal de ley. También, los trabajadores municipales gozan del derecho de libre asociación con fines profesionales, cooperativos, mutualistas, sociales o culturales, cabe importante resaltar que tienen derecho a la libre sindicalización para la defensa de sus intereses económico-sociales y se les reconoce expresamente el derecho de huelga.</p> <p>Respecto a sus deberes se puede mencionar que deben observar las órdenes e instrucciones emanadas de sus superiores, así como la discrecionalidad con la que deben manejar la información a la que tienen acceso debido al cargo que desempeñan. Además, es importante que sus funciones se desempeñen eficientemente con el interés general que el órgano municipal cumpla sus objetivos.</p> <p>Tanto los servidores públicos como los servidores</p>

		<p>municipales gozan de las mismas obligaciones; en cuanto a los derechos, se encuentra discrepancia en que para los trabajadores municipales es una preeminencia el derecho a huelga, ya que aunque también deben someterse al procedimiento establecido en ley, los servicios públicos esenciales no pueden ser afectados.</p>
Régimen disciplinario	<p>Esta ley establece cuatro clases de sanciones en caso que los servidores públicos transgredan alguna de las disposiciones, las cuales son las siguientes:</p> <p>Amonestación verbal, en caso de cometerse una falta grave;</p> <p>Amonestación escrita, cuando se hayan impuestos más de dos amonestaciones verbales en un mes calendario;</p> <p>Suspensión laboral sin goce de sueldo, dependiendo de la gravedad de la falta podrá ser hasta de 30 días, misma que procede en caso de detención y prisión provisional, en caso se ordena la libertad del detenido o se dicta sentencia absoluta en el caso de prisión provisional, el servidor es reintegrado a su cargo dentro de los treinta días siguientes de haber salido de prisión.</p> <p>Cabe mencionar que estas sanciones no implica la pérdida de derechos correspondientes al cargo que ejercen; la sanción impuesta es anotada en el expediente personal del servidor.</p> <p>Ahora bien, en caso de ocurrir un despido justificado por incurrir en cualquiera de las causas estipuladas dentro de la ley, el servidor público pierde todos los derechos concedidos excepto los adquiridos en relación con jubilaciones, pensiones y montepíos. El servidor podrá ingresar nuevamente al servicio civil después de haber transcurrido tres años a partir de la fecha del acto cometido que dio origen al despido, siempre que se someta a las pruebas de selección de personal de ley.</p>	<p>Con el objeto de garantizar la disciplina de los trabajadores municipales, la Ley de Servicio Municipal establece tres tipos de sanciones en caso que estos violen algunos de los preceptos prohibitivos dictados dentro de la misma, siendo las medidas disciplinarias las siguientes:</p> <p>Amonestación verbal, en caso de una infracción leve;</p> <p>Amonestación escrita, cuando el trabajador haya recibido más de dos amonestaciones verbales en un mismo mes;</p> <p>Suspensión en el trabajo sin goce de salario hasta un máximo de ocho días.</p> <p>Estas sanciones no afecta los derechos otorgados por la ley, solo conllevan los efectos propios y la anotación respectiva en el archivo personal del trabajador.</p> <p>En caso que el trabajador sea removido del cargo por una causal comprobada, pierde la indemnización por el tiempo laborado.</p> <p>Tanto en el servicio civil como en el servicio municipal, las sanciones que proceden en caso que los servidores transgredan la ley con su actuar, son las mismas, con la diferencia que en el caso de la suspensión de labores sin goce de salario el plazo es menor para el servidor municipal.</p>