



*¡Marcando el rumbo!*

## Hacia una Transformación del Servicio Civil

Documento Final

Guatemala, mayo de 2019

---

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos en el marco del Proyecto Ruta para el Desarrollo de Guatemala 2020-2024. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos. Investigadora responsable: Mariá Isabel Bonilla de Anzueto. Se agradece el apoyo financiero del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE- y de la Fundación ATLAS.



## Tabla de Contenidos

1. Resumen Ejecutivo .....	3
2. Objetivo de la propuesta .....	6
3. Introducción .....	6
Modernización del Estado .....	7
Una reforma propuesta en los Acuerdos de Paz .....	8
4. Breve diagnóstico del servicio civil guatemalteco .....	9
Normas que rigen el servicio civil guatemalteco .....	11
Constitución Política de la República (1985 y sus reformas) .....	11
Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República (1968) y su reglamento, Acuerdo Gubernativo número 18-98 y sus reformas .....	12
Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485 .....	26
Otros regímenes de contratación .....	27
5. Los pactos colectivos y la aplicación de la Ley de Servicio Civil .....	32
Ley Orgánica del Presupuesto .....	34
Ley de Salarios de la Administración Pública .....	35
Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración .....	35
6. Propuesta .....	36
7. Recomendaciones .....	40
Recomendaciones priorizadas de corto plazo .....	40
Recomendaciones priorizadas de mediano plazo .....	40
Recomendaciones priorizadas de largo plazo .....	40
8. Bibliografía .....	41
Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República (1968) .....	41
Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485 .....	41
Acuerdo Gubernativo número 18-98 y sus reformas, Reglamento de la Ley de Servicio Civil .....	42
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, número 87 de la OIT, de 1948 .....	42
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, número 98 de la OIT, de 1949 .....	42
Convenio sobre la negociación colectiva, número 154 de la OIT, de 1981 .....	42
9. Anexos .....	43



## 1. Resumen Ejecutivo

El Estado de Guatemala, entendido como el conjunto de sus instituciones formales –leyes y demás normas que rigen su funcionamiento-, más los elementos de territorio y población, está organizado jurídica y políticamente desde la Constitución Política de la República (1985) para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; debiendo garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El principal objetivo de todo gobierno deber ser generar, sobre la base de estos principios, la institucionalidad necesaria que facilite la convivencia social y las condiciones necesarias para el desarrollo individual y colectivo. Sin embargo, este objetivo todavía es un desafío debido a las normas (instituciones formales) de los órganos del Estado que responden a inercias, actitudes, cultura organizacional (instituciones informales), que provocan un desfase entre lo que debiera hacer y lo que realmente se hace.

Este desafío es una realidad en el Organismo Ejecutivo. La Constitución Política de la República establece en su artículo 108 que "las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades". La Ley de Servicio Civil - Decreto número 1748 del Congreso de la República- data del año 1968 sin haber sido modificada hasta la fecha, y tiene por objetivo la administración del personal que labora en la administración pública. La Ley de Servicio Civil vigente continúa inalterada desde su promulgación en 1968, contiene algunas inconsistencias –tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley-, y se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental tales como:

- Burocracia originada por procedimientos obsoletos y regulaciones innecesarias.
- Controles excesivos y duplicidad de funciones.
- Recurso humano escasamente capacitado y poca retroalimentación.
- Abuso en el uso de partidas presupuestarias para obviar restricciones en requisitos para ocupar un puesto o para mejora salarial.
- Multas poco efectivas; régimen sancionatorio débil.
- Discrecionalidad en los ascensos obviando el procedimiento de oposición.
- Mala y poco clara remuneración de los profesionales.
- Resultados de la evaluación del desempeño libres de consecuencia alguna.
- Abuso en la figura de la negociación colectiva para la creación, remuneración, ascensos, permutas y traslados de trabajadores.
- Tratamiento preferente y proteccionista al trabajador.

Sin embargo, cabe destacar que el principal problema radica en el *generalizado incumplimiento de la ley*. Es necesario contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia y la falta de transparencia. En este sentido, debe analizarse el sistema de servicio civil guatemalteco y promover una reforma que atraiga al capital humano mejor capacitado; que impulse la carrera administrativa basado en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.

Algunos desafíos para la administración de personal del Gobierno, que dificultan que el mismo funcione adecuadamente para brindar servicios de calidad a la población son:

- El personal rota con frecuencia. Cerca del 85% de puestos gerenciales cambia cada 4 años; el 55% del personal catalogado como permanente es reubicado cada 4 años.
- Persisten las plazas por referencia, así como la contratación en renglones presupuestarios temporales para obviar el cumplimiento de requisitos establecidos en leyes y reglamentos.
- En cuanto a la promoción del personal, tiene más importancia la antigüedad que los méritos profesionales y la evaluación en el puesto.
- No se percibe la aplicación de planes eficaces de capacitación, de evaluación, o de profesionalización del personal contratado, o de la importancia y peso de éstos para la promoción.
- Los salarios están protegidos. No existe vinculación del salario con el rendimiento.
- Existe la protección contra despidos, lo que imposibilita la implementación de una efectiva carrera en la administración pública.
- La clasificación de puestos públicos no ha sido debidamente actualizada (1991, 1992).
- Los pactos colectivos de condiciones de trabajo son por lo general proteccionistas, costosos e insostenibles en el largo plazo. No existe correlación entre los beneficios que obtienen los trabajadores por esta vía, y las responsabilidades y obligaciones que debieran asumir.

La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones públicas, e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente:

- El Organismo Legislativo y el Organismo Judicial cuentan con sus propias normas de servicio civil. Les aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra ONSEC. Al Organismo Ejecutivo se le aplica la Ley de Servicio Civil, con las siguientes observaciones- la **Presidencia de la República** cuenta con personal del Servicio por Oposición sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; y con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. La ONSEC participa en la autorización de puestos y asignación de salarios.
- En el caso de los **Ministerios de Estado**, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil o no necesariamente la cobertura es total: el personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990). En el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores** la Ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para los diplomáticos en las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). La ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos. En el **Ministerio de Gobernación** la cobertura es a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior (Policía Nacional Civil) se rige por las leyes y los reglamentos respectivos. En cuanto el **Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura y Deportes**, el personal docente se rige por Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (1961); para el personal no docente se aplica la Ley de Servicio Civil.
- En entidades descentralizadas y autónomas, el régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar éstas con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado. Se cuenta con cerca de 45 diferentes regímenes paralelos a la Ley, que amparan a un alto porcentaje de la fuerza laboral del sector público: maestros, militares, policías, entre otros. Por ello se generan diferencias en cuanto a desarrollo de la actividad laboral pública del país. Los órganos de control tienen su propio régimen de administración de personal, las Municipalidades de la República cuentan con la Ley de Servicio Municipal (1987), y en el caso del Registro General de la Propiedad su personal no figura como empleado público.



La proliferación de normas de administración de personal significa que, primero, la Ley de Servicio Civil es una norma desfasada que ya no responde a las necesidades de las entidades de la administración pública, ni al sistema que se aplica para la contratación de personal, por lo que debe evaluarse. Segundo, la proliferación de regímenes heterogéneos de administración de personal en la administración pública revela ausencia de políticas uniformes respecto del recurso humano que se contrata en la administración pública.

#### **RECOMENDACIONES PRIORIZADAS DE CORTO PLAZO**

**Revisar y regular los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes** para evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos. Los pactos colectivos no debieran utilizarse para modificar las normas generales de administración de personal. La negociación de aumentos al salario y otras ventajas económicas debe hacerse respetando la disponibilidad financiera del Estado y no según la disponibilidad de cada ministerio o entidad estatal.

**Evaluación del rol de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC)**, en el rol de ente encargado del sistema de evaluación, definición de requisitos generales, sistemas de calificación para la creación, modificación y supresión de puestos. Es decir, es un ente rector que norma, pero que no necesariamente ejecuta la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo. ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica.

#### **RECOMENDACIONES PRIORIZADAS DE MEDIANO PLAZO**

**Censo de los trabajadores.** Se requiere contar con información actualizada, permanentemente y verificable del número de puestos con que cuenta la administración pública y su distribución, así como información del perfil para cada uno de ellos (incluyendo los puestos exentos), si están siendo ocupados o no, remuneración básica, entre otros.

**Profesionalización de los empleados públicos.** Para el buen desempeño de la administración pública se requiere contar con personal calificado para cada puesto, así como una constante capacitación y profesionalización del personal que le permita, no sólo mejorar su eficiencia sino también progresar en la carrera administrativa. La profesionalización y capacitación constante requiere de la planificación y de presupuestación, así como contemplar una mejora salarial.

#### **RECOMENDACIONES PRIORIZADAS DE LARGO PLAZO**

**Una nueva normativa.** Es primordial contar con principios generales básicos y aplicables a todo sistema de contratación pública, así como contar con una norma actualizada, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de recurso humano. Revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido y unificar los criterios que actualmente aplica la ONSEC para nombramientos, ascensos y despidos. Se sugiere que la Ley de Servicio Civil sea de aplicación general al Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas (Gobierno Central), definiendo únicamente los lineamientos generales que deben respetarse, permitiendo así la flexibilidad.

**Evaluar y ajustar la normativa complementaria a la Ley de Servicio Civil para que responda a la nueva carrera administrativa.** La normativa incluye la Ley de Salarios, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, la Ley Orgánica del Presupuesto, el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado – Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, entre otras.



## 2. Objetivo de la propuesta

El objetivo del presente estudio es proponer los principios, los cambios a los procesos, y las fases de ejecución para la creación de un nuevo sistema de servicio civil que privilegie la carrera administrativa basada en principios generales, aplicables a todos los modelos de servicio civil en la administración pública; que incentive el mérito para avanzar en la carrera administrativa; que garantice la estabilidad necesaria para promover el ingreso y permanencia en el sistema, condicionado por la capacitación, evaluación, profesionalización del funcionario y empleado público<sup>1</sup>.

## 3. Introducción

La revisión y actualización del servicio civil guatemalteco sigue siendo una tarea pendiente en el proceso de modernización del Estado. La Ley de Servicio Civil vigente, Decreto número 1748, continúa inalterada en su texto desde su promulgación en 1968 aunque contiene algunas inconsistencias –tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley-, y se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental. Entre estos obstáculos destacan la burocracia que se origina, entre otras causas, por procedimientos obsoletos, regulaciones innecesarias, duplicidad de funciones, controles excesivos, inadecuada remuneración de los profesionales, y recurso humano escasamente capacitado.

Otros obstáculos son la discrecionalidad en el ingreso y en los ascensos obviando el procedimiento de oposición; los resultados de la evaluación del desempeño libres de consecuencia alguna; la imposición de multas inefectivas; un régimen sancionatorio débil que no incentiva al cumplimiento de la ley, y el tratamiento preferente y proteccionista al trabajador. Sin embargo, cabe destacar que el principal problema radica en el *generalizado incumplimiento de la ley*.

De acuerdo con el Banco Mundial (1994), Latinoamérica y el Caribe se caracterizaban por indicadores de una administración pobre del servicio civil que incluían altos niveles de empleados públicos, bajos salarios, elevado número de empleados de apoyo, alta rotación en los niveles jerárquicos altos, elevados gastos. Más de dos décadas después la realidad no ha variado sustancialmente. Para el caso de Guatemala, la deficiente capacidad de administración pública es el producto de inadecuados monitoreos de los recursos y de la ejecución de los programas, de políticas y prácticas con el recurso humano que no puede competir con las del sector privado; de capacitación inadecuada para mejorar la calidad de los servidores públicos; restricciones para competir en la contratación y en la promoción; un marco legal que no define claramente el rol y la misión de las instituciones públicas; procedimientos que no permiten auditar a los directores de las dependencias en relación con su desempeño; monitoreo de gastos y sistemas de control que no garantizan la transparencia ni la

---

<sup>1</sup>Entre los principios de probidad (artículo 6 del Decreto número 89-2002 y sus reformas, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos) está “(...) i) La incorporación de una estructura de incentivos que propenda a que en la administración pública ingresen, asciendan y permanezcan las personas más idóneas, mediante la valorización de su desempeño en un cargo o empleo público a través del fortalecimiento del sistema de calificaciones, de remuneraciones y de reconocimientos; (...)” (El resaltado es propio). Como lo establece el artículo 113 de la Constitución Política (1985), “Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez” (el resaltado es propio).



*¡Marcando el rumbo!*

fiscalización en el desempeño; sistemas de administración y de incentivos para los empleados del sector público que no premian al buen trabajador y no castigan al mal trabajador.

*Por lo anterior, resulta impostergable la creación de un sistema de servicio civil que facilite a la administración pública contar con servidores públicos que sean necesarios, mismos que deben ser calificados y debidamente remunerados para los puestos para los cuales sean contratados, así como de incentivos adecuados para hacer una carrera administrativa que responda al mérito y a la capacidad.*

## Modernización del Estado

El Estado de Guatemala, entendido como el conjunto de sus instituciones formales –leyes y demás normas que rigen su funcionamiento-, más los elementos de territorio y población, está organizado jurídica y políticamente desde la Constitución Política de la República (1985) para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; debiendo garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. El principal objetivo de todo gobierno deber ser generar, sobre la base de estos principios, la institucionalidad necesaria que facilite la convivencia social y las condiciones necesarias para el desarrollo individual y colectivo. Sin embargo, este objetivo todavía es un desafío debido, entre otros, a la propia institucionalidad y a los órganos de poder del Estado, concebidos y estructurados por normas (instituciones formales) pero que responden a inercias, actitudes, cultura organizacional (instituciones informales), incompatibles en muchos casos con las necesidades y las normas vigentes, y que provocan un desfase entre lo que debiera hacer y lo que realmente hace.

*Al final, lo que debiera aspirarse es a contar con un Estado con un marco institucional que le permita responder a las necesidades de la sociedad guatemalteca a lo largo del tiempo, independientemente de las circunstancias específicas de un momento determinado.*

Dado lo anterior, se debe impulsar la modernización del Estado que implica, fundamentalmente, cambiar su función, lo que hace y la forma de hacerlo. La modernización del Estado es el proceso mediante el cual se transforma el estado burocrático en un estado moderno, transformando un Estado centralizado, benefactor y paternalista, que no cree en el individuo y en su capacidad para tomar decisiones, en un Estado subsidiario, que apoya al individuo, garantiza la libertad individual, protege el derecho de propiedad y promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos. Es, pues, pasar de un Estado legalista a un Estado de derecho.

La Constitución Política de la República contiene los principios para este cambio. Uno de ellos está contenido en su artículo 118 (Régimen Económico y Social), que en su parte conducente dice: “Cuando fuere necesario el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada para el logro de los fines expresados”. El objeto principal de la modernización es coadyuvar a mejorar el nivel de vida de los habitantes. *Este proceso debe incluir la institucionalidad necesaria para que el Estado no se vuelva a desactualizar y tenga la capacidad para adaptarse continuamente a las necesidades de una sociedad que constantemente evoluciona.*

El cambio institucional se logra, entre otras formas, redefiniendo el rol del Estado en la sociedad. Como parte de esta redefinición se incluye la implementación de los procesos de desconcentración y de descentralización. Con la desconcentración se revierte la concentración





*¡Marcando el rumbo!*

geográfica, distribuyendo la autoridad en la toma de decisiones, y transfiriendo la responsabilidad en la administración de los recursos financieros y humanos, o los bienes y servicios públicos, a regiones distintas de la ciudad capital, sin romper la estructura de mando jerárquica, en la cual las instancias inferiores del gobierno dependen de la instancia superior, y sin otorgar personalidad jurídica propia a las entidades reubicadas. Se trata de un proceso organizacional, limitado a la estructura interna de una unidad gubernamental.

Con la descentralización se revierte la centralización, transfiriendo directamente, y en algunos casos en forma permanente, a la comunidad, o a una instancia de gobierno cercana a los ciudadanos, el poder de decisión, así como la ejecución y evaluación de acciones, proyectos, programas y obras del gobierno, que conllevan el manejo de recursos financieros y humanos, y de bienes y servicios públicos. El gobierno central cumple las funciones y obligaciones que le competen a un estado moderno, despojándose de las que no le competen o que pueden ser desempeñadas más eficazmente por otra instancia que goce de autonomía y capacidad de decisión.

La descentralización puede realizarse mediante la descentralización de mercado (proceso mediante el cual se transfieren funciones y responsabilidades al sector privado, liberando al gobierno central del rol de empresario, productor o interventor de la economía; abarca los procesos de privatización, desregulación y desmonopolización, contratación de servicios y transferencia de responsabilidades a entes privados), y la traslación (transferencia funciones propias del quehacer público a las personas en lo individual o libremente asociadas –descentralización social- o a los gobiernos locales o departamentales –descentralización político administrativa–). La descentralización acerca el quehacer público a la ciudadanía, dando lugar a una mayor transparencia de la labor del empleado público, al hacerlo más responsable ante los ciudadanos que gozan de capacidad para fiscalizar la actividad pública.<sup>2</sup>

### Una reforma propuesta en los Acuerdos de Paz

*Cabe resaltar que la revisión y eventual reforma al servicio civil es uno de los compromisos de los acuerdos de paz como parte de la modernización de la administración pública.* En el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se establece la profesionalización y dignificación de los servidores públicos, como parte de la modernización de la gestión pública y política fiscal, para lo cual es necesario establecer la carrera de servicio civil, entre otros compromisos. En un estudio del Banco Mundial (2000)<sup>3</sup> se concluye que el empleo del sector público es afectado por marcos institucionales y legales inadecuados, y que la Ley de Servicio Civil de Guatemala es obsoleta.

*Por lo tanto, la coyuntura política actual pareciera adecuada para incidir en un plan de reducción de la corrupción mediante la promoción de un nuevo sistema de servicio civil transparente y eficiente.*

---

<sup>2</sup> CIEN, Por una política efectiva de descentralización, Carta Económica número 206, Guatemala 2000.

<sup>3</sup> Banco Mundial, Guatemala Expenditure Reform in a Post-Conflict Country, February 2000.



#### 4. Breve diagnóstico del servicio civil guatemalteco

El diagnóstico del servicio civil guatemalteco no ha variado de forma sustancial en las últimas dos décadas. Sin embargo, su revisión resulta una tarea impostergable en la medida que se exige con mayor insistencia contar con un Estado eficaz como condición para promover el crecimiento y reducir la pobreza; y contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia innecesaria y la falta de transparencia. *En este sentido, debe analizarse el sistema de servicio civil guatemalteco para promover los cambios necesarios para atraer al capital humano mejor capacitado; que impulse la carrera administrativa basado en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.*

El Gobierno está conformado por los tres organismos del Estado: Ejecutivo (incluye las entidades descentralizadas y autónomas), Judicial y Legislativo; órganos de control, municipalidades y otros. De acuerdo a la Oficina Nacional del Servicio Civil -ONSEC-, a diciembre de 1998 existían alrededor de 252,703 puestos distribuidos en los tres organismos del Estado (sin incluir las entidades descentralizadas y autónomas, municipalidades, órganos de control). Nótese que el Ministerio de Educación contaba con más del 50% de los puestos.

**Tabla No. 1**  
**Número de Puestos en el Sector Público**

Ministerio y Organismo	Total de empleados 1998*
<b>Total</b>	<b>96,433</b>
Legislativo	241
Judicial	4,312
<b>Ejecutivo</b>	<b>91,880</b>
Presidencia	82
Relaciones Exteriores	316
Gobernación	14,902
Finanzas Públicas	744
Educación	50,068
Salud Pública y Asistencia Social	17,934
Trabajo y Previsión Social	443
Economía	149
Agricultura Ganadería y Alimentación	486
Comunicaciones y Obras Públicas	3,695
Energía y Minas	252
Cultura y Deportes	816
Secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo	1993

\*No se incluye a los trabajadores del renglón 029. Fuente: ONSEC, 1999

Al año 2010 el número de puestos había aumentado. Sólo en el Organismo Ejecutivo el total de puestos era de 255,285. A diferencia del año 1998, en el 2010 se tomó en cuenta los puestos del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, creado en el año 2000. También cabe hacer notar que se contaba con quince Secretarías, y que el Ministerio de Educación contaba con más del 70% del total de puestos en el Organismo Ejecutivo.

**Tabla No.2**  
**Número de Puestos en el Sector Público – Organismo Ejecutivo**

Ministerio y Organismo	Total de empleados 2010*
<b>Ejecutivo</b>	<b>255,285</b>
Presidencia y Vicepresidencia	81
Secretarías	5,161
Relaciones Exteriores	570
Gobernación	31,424
Finanzas Públicas	1,409
Educación	181,974
Salud Pública y Asistencia Social	22,304
Trabajo y Previsión Social	768
Economía	447
Agricultura Ganadería y Alimentación	669
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,919
Energía y Minas	344
Cultura y Deportes	1602
Ambiente y Recursos Naturales	632
Otras dependencias: Procuraduría General de la Nación	365

\*Incluye los renglones presupuestarios 011, 022 y 021. Fuente: ONSEC, 2010

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 3-2017 del Instituto Nacional de Estadística -INE- (datos a diciembre de 2017) la actividad económica que absorbía la mayor cantidad de fuerza de trabajo era la agricultura (33.1%), seguido por el comercio (27.9%) y la industria manufacturera/explotación de minas y canteras y otras actividades industriales (13.8%). La ocupación en actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención en salud y de asistencia social ocupaba el cuarto lugar con un 7.8%. La distribución de la población ocupada según categoría ocupacional, evidencia que el 6% de ocupados labora como empleado público, lo que representa 419,104 empleados de 6,974,163 a nivel nacional.

Para el año 2017 se tenía un estimado de 282,000 personas laborando para el gobierno central (presidencia, vicepresidencia, ministerios, Procuraduría General de la Nación; no incluye personal en entidades descentralizadas, autónomas, municipalidades, docentes, personal del Ejército de Guatemala, diplomáticos, entre otros). *Un dato actualizado y público se tendrá cuando se oficialice el resultado del censo nacional de recurso humano y personas que prestan servicios técnicos o profesionales en las instituciones del Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas.*<sup>4</sup> Sin embargo, el marco censal preliminar fue de 328,976 empleados y funcionarios sólo en el Organismo Ejecutivo y sin incluir la totalidad de sus entidades descentralizadas. Por su parte, la Oficina Nacional del Servicio Civil reporta un total de 304,812 según renglón presupuestario a diciembre de 2018.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> <https://www.soy502.com/articulo/estado-guatemala-tiene-aproximadamente-450-mil-empleados-68696>

<sup>5</sup> El resultado del censo se tiene previsto hacerlo público a finales del primer semestre de 2019. <https://elperiodico.com.gt/inversion/2019/02/19/censo-de-empleados-publicos-se-presentara-en-junio/>

**Tabla No. 3**  
**Número de empleados Organismo Ejecutivo en los últimos 20 años**

Año	Número de empleados
1999	91,880
2010	255,285
2019	304,812*

\* Número estimado. Fuente: ONSEC

El ingreso promedio a nivel nacional según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 3-2017 del INE fue de Q. 2,150. Según actividad económica, los empleados en el área de actividades inmobiliarias registraron los mayores ingresos promedio (Q.5,067.00), seguidos por actividades de información y comunicación (Q.4,076.00) y por actividades de administración pública (Q.4,033.00).

Por otra parte, a finales del siglo XX el porcentaje de empleados sindicalizados era mayor en el sector privado que en el público; aunque la norma de creación de sindicatos es la misma. Sin embargo, a junio de 2018, el número de sindicatos en la administración pública era de 616, siendo los mayoritarios el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG) con más de 50 mil afiliados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala (SNTSG), con más de 25 mil afiliados.<sup>6</sup> Este dato es importante tomarlo en cuenta en el análisis del sistema de servicio civil, dado que únicamente los sindicatos pueden negociar pactos colectivos de condiciones de trabajo, y dichos pactos han superado las normas ordinarias vigentes en materia de servicio civil, especialmente en cuanto a requisitos para ingreso, promoción y despido de trabajadores, así como en relación a la fijación del salario y sus aumentos.

### Normas que rigen el servicio civil guatemalteco

La normativa que rige al servicio civil guatemalteco debe analizarse de forma integral. Esto incluye las disposiciones constitucionales al respecto, las normas ordinarias en que se apoya la Ley del Servicio Civil -como normas presupuestarias y de definición de puestos-, así como reglamentos y manuales. También debe considerarse lo que al respecto se establece en convenios internacionales sobre la materia ratificados por Guatemala. No debe dejarse de lado que existen entidades públicas que cuentan con su propio régimen de servicio civil que deben ser consideradas en el análisis del sistema en general.

### Constitución Política de la República (1985 y sus reformas)

En el Capítulo II de la Constitución Política de la República, Derechos Sociales, se establecen disposiciones relativas al trabajo y al régimen de los trabajadores del Estado. Esta normativa comprende la forma de organización del régimen laboral del país y enuncia derechos sociales mínimos, además de establecer la condición de trabajadores del Estado como servidores de la administración pública. En el artículo 108 se establece que “las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio

<sup>6</sup> <https://republica.gt/2017/06/05/vea-cuantos-sindicatos-ha-aprobado-el-ministerio-de-trabajo/>

Civil conservarán ese trato”.

*En este artículo se le otorga a la Ley de Servicio Civil -LSC- la facultad de regular las relaciones entre la administración pública y sus trabajadores. No obstante, abre un espacio para que a través de figuras legales tales como los pactos colectivos de condiciones de trabajo, se supere lo normado en la Ley de Servicio Civil, sin que en la práctica existan criterios mínimos o límites para establecer hasta dónde pueden llegar los compromisos adquiridos por alguna institución.<sup>7</sup>*

[Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República \(1968\) y su reglamento, Acuerdo Gubernativo número 18-98 y sus reformas](#)

La Ley de Servicio Civil vigente tiene por objeto la administración del personal que labora en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido. Es ley de orden público, de observancia obligatoria para todas las dependencias del Estado; es invariable y los derechos que consigna son *garantías mínimas irrenunciables* para los servidores públicos.

Su propósito general es: "regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal"<sup>8</sup>. Su reglamento fue promulgado en el año 1998 mediante el Acuerdo Gubernativo número 18-98 y sus reformas (reglamento que se emitió treinta años después de entrar en vigor la ley).

La Ley de Servicio Civil vigente continúa inalterada desde su promulgación en 1968, contiene algunas inconsistencias –tales como violación en el articulado de los mismos principios establecidos en la ley-, y se detectan obstáculos para lograr la eficiencia y la eficacia del aparato gubernamental tales como:

- Burocracia originada por procedimientos obsoletos y regulaciones innecesarias.
- Controles excesivos y duplicidad de funciones.
- Recurso humano escasamente capacitado y poca retroalimentación.
- Abuso en el uso de partidas presupuestarias para obviar restricciones en requisitos para ocupar un puesto o para mejora salarial.
- Multas poco efectivas; régimen sancionatorio débil.
- Discrecionalidad en los ascensos obviando el procedimiento de oposición.
- Mala y poco clara remuneración de los profesionales.
- Resultados de la evaluación del desempeño libres de consecuencia alguna.
- Abuso en la figura de la negociación colectiva para la creación, remuneración, ascensos, permutas y traslados de trabajadores.
- Tratamiento preferente y proteccionista al trabajador.

Sin embargo, cabe destacar que el principal problema radica en el *generalizado incumplimiento de la ley*. Es necesario contar con la institucionalidad adecuada para romper el círculo de la discrecionalidad, la burocracia y la falta de transparencia. En este sentido, debe analizarse el sistema de servicio civil guatemalteco y promover una reforma que atraiga al capital humano

<sup>7</sup> CIEN, [La amenaza de los pactos colectivos en el sector público](#), Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2011-2021, fase VI, Guatemala junio 2014.

<sup>8</sup> Artículo 2, Ley de Servicio Civil.



*¡Marcando el rumbo!*

mejor capacitado; que impulse la carrera administrativa basado en la meritocracia, y promueva el servicio basado en principios.

La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende toda la administración pública, e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente:

a. El **Organismo Legislativo y el Organismo Judicial** cuentan con sus propias Leyes de Servicio Civil y sus reglamentos. Únicamente se les aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil -ONSEC-.

b. Al **Organismo Ejecutivo** se le aplica la Ley de Servicio Civil, con las siguientes observaciones:

La Presidencia de la República cuenta con personal del Servicio por Oposición sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; con personal del Servicio sin Oposición, al que se le aplica la Ley de Servicio Civil excepto para lo relativo al nombramiento y despido; y con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. La ONSEC participa en la autorización de puestos y asignación de salarios.

En el caso de los Ministerios de Estado, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil o no necesariamente la cobertura es total.

- i) El personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990).
- ii) En el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores** la Ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos.
- iii) En el **Ministerio de Gobernación** la cobertura es a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior (Policía Nacional Civil) se rige por las leyes y los reglamentos respectivos.
- iv) En cuanto al **Ministerio de Educación y al Ministerio de Cultura y Deportes**, el personal docente se rige por Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (1961); para el personal no docente se aplica la Ley de Servicio Civil.
- i) Respecto a los **otros Ministerios** la cobertura de la ley es total.

c. En **Entidades Descentralizadas** y autónomas, el régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar éstas con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado.

d. Los **Órganos de Control** fueron creados con su propio régimen de administración de personal.

E. En cuanto al **Registro General de la Propiedad** su personal ni siquiera figura como empleado público.

F. Las **Municipalidades de la República** cuentan con una ley general, la Ley de Servicio Municipal (1987).

*La proliferación de normas de administración de personal puede significar, al menos, dos cosas:*

- a. *La Ley de Servicio Civil es una norma desfasada que ya no responde a las necesidades de las distintas entidades de la administración pública, ni al sistema de hecho que se aplica para la contratación de personal, por lo que debe evaluarse.*
- b. *La proliferación de regímenes heterogéneos de administración de personal en la administración pública revela ausencia de políticas uniformes respecto del recurso humano, con aplicación de principios generales de excelencia, gestión pública por resultados, asistencia al usuario, transparencia y ética, evaluación constante, entre otros.*

La cobertura institucional del régimen de servicio civil no comprende todas las instituciones e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente. Así pues, la Ley de Servicio Civil no es una norma que aplica para toda la administración pública, sino solo en el Organismo Ejecutivo y en forma parcial. Pero es una norma que se utiliza para complementar a las normas que regulan regímenes particulares de las entidades autónomas y descentralizadas, y se utiliza como referencia en la definición de principios que inspiran la administración del recurso humano en la administración pública, o para llenar vacíos que éstas puedan tener, por lo que debiera ser objeto de revisión para su actualización.

Al año 2005 se contaban con cerca de cuarenta y cinco (45) diferentes regímenes paralelos a la Ley, que amparan a un alto porcentaje de la fuerza laboral del sector público: docentes, militares, policías, diplomáticos, entre otros. Esto genera diferencias en cuanto al desarrollo de la actividad laboral pública del país.<sup>9</sup> *Es por ello se sugiere contar con una Ley de Servicio Civil que sea de aplicación general al Organismo Ejecutivo y a sus entidades descentralizadas, definiendo únicamente los lineamientos generales que deben respetarse, y permitiendo la flexibilidad en la administración de recursos financieros y humanos en cada dependencia gubernamental según las necesidades de cada una y bajo su responsabilidad.*

El servicio civil tiene como máxima autoridad al Presidente de la República, quien nombra al director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, y cuenta con dos órganos superiores:

a) La Junta Nacional de Servicio Civil: que tiene entre sus funciones colaborar en la promoción del Sistema Nacional de Servicio Civil; e investigar y resolver administrativamente, en apelación, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la ley en cuanto a reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.<sup>10</sup> Las disposiciones de la Junta Nacional de Servicio Civil -JNSC- deben ser adoptadas por mayoría de sus miembros y tienen carácter de definitivas, salvo en los casos de destitución, que pueden discutirse ante los tribunales de Trabajo y Previsión Social (artículo 18 de la LSC)<sup>11</sup> De conformidad con el artículo 11 de la LSC, la Junta se integra con tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente de la República para un periodo de tres años. Sólo pueden ser removidos por las causas y en la forma establecidas en la ley. Sus integrantes están exentos de cumplir con requisitos previamente establecidos para ocupar los puestos, así como de someterse a un concurso público u oposición.

---

<sup>9</sup> Dictamen número 602-2005 del Cuerpo Consultivo de la Presidencia de la República, noviembre de 2005.

<sup>10</sup> Entre los objetivos de la JNSC están 1. Resolver las peticiones de los servidores y ex servidores públicos que lo soliciten, de una manera rápida, eficaz, sencilla, y apegada a derecho, basados en la legislación vigente del país, utilizando los medios legales pertinentes. 2. Velar por el estricto cumplimiento del procedimiento de sanciones y despido regulado en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil. 3. Tramitar, investigar y resolver las solicitudes presentadas por los interesados en materia de nombramiento, cesantías, traslados, ascensos, suspensiones y destituciones.

<sup>11</sup> Mediante el Acuerdo de Junta de Servicio Civil número 1-2018 se aprobó la doctrina para la interpretación, fundamentación y pronunciamientos vinculantes en los asuntos planteados para su conocimiento, y resoluciones emitidas en la Junta. Como indica el documento, “en cumplimiento del artículo 2 del Reglamento de la LSC, esta recopilación constituya Doctrina de la Administración de Personal en el Servicio Público e instruya en la resolución de los conflictos relativos al trabajo que se presenten (...) el objetivo del presente documento es facilitar la aplicación de ley tanto para las autoridades nominadoras como para los trabajadores del Organismo Ejecutivo (...) Por lo tanto lo aquí desarrollado tiene carácter vinculante”.

b) *La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)*: órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la LSC en todo el territorio de la República. El director y el subdirector de la ONSEC son nombrados por el Presidente de la República, siendo los puestos exentos de requisitos previamente establecidos y de un proceso de oposición. Entre sus funciones están reclutar, seleccionar y proponer a los candidatos elegibles para integrar el personal comprendido en el servicio por oposición, llevar un registro de los empleados en el servicio por oposición y en el servicio sin oposición, y desarrollar programas de adiestramiento para los servidores públicos. La ONSEC se encarga de llevar un registro de las personas que quieren incorporarse al sector público (servicio por oposición), y también determina los requisitos mínimos para acceder a cada puesto. De acuerdo con la LSC, para ascender de puesto hay que tener un mínimo de dos años de experiencia en el inmediato anterior.<sup>12</sup>

Los puestos en el servicio del Estado comprenden:

a) **Servicio exento**: personal que no está sujeto a las disposiciones de la ley, como los funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado, los ministros, los viceministros, directores generales y gobernadores departamentales. De conformidad con el reglamento de la Ley de Servicio Civil, estos puestos tienen funciones consideradas de confianza y de libre nombramiento y remoción.<sup>13</sup> *Sin embargo, en pro de la eficiencia y en el arte de hacer buena política, debiera contarse con el perfil que debe cumplir la persona que ha de ocupar estos puestos y hacerlos públicos, previo al nombramiento, y con ello colaborar con la transparencia en el sector público. También debiera considerarse la posibilidad que las personas que ocupan dichos puestos tengan establecidas metas que deben alcanzarse durante su gestión a manera de contar con información que permita evaluar su eficiencia y ratificárseles en su puesto.*

b) **Servicio sin oposición**: que comprende los puestos de asesores jurídicos, asesores técnicos y directores de hospitales. Son puestos para los cuales no se requiere que quienes los ocupan deban someterse al proceso de selección que establece la Ley (oposición), aunque sí deben cumplir con los requisitos que establece la norma.<sup>14</sup> Es decir, los puestos deben estar comprendidos en el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos. *De igual forma, debiera someterse periódicamente a un proceso de evaluación (ejemplo: cumplimiento de metas previamente establecidas) para la renovación o no del contrato.*

c) **Servicio por oposición**: que incluye los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición, y que aparezcan específicamente en el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición. El proceso competitivo comprende más bien un proceso de calificación de credenciales del interesado.

*De la forma como está estructurado el sistema de ingreso a la administración pública, la carrera administrativa sólo sería viable entre los puestos comprendidos en el servicio sin y con oposición. Debe reformarse el sistema para que exista la posibilidad de acceder a puesto hoy comprendidos en el servicio exento y sin oposición también. (Ver tabla número 4)*

---

<sup>12</sup> Sin embargo, de conformidad con el Manual Especificaciones de Clases de Puestos (1990), la experiencia mínima en la mayoría de los puestos por oposición comprende de 6 meses hasta 7 años, dependiendo de la clase de puesto.

<sup>13</sup> Artículo 8, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 18-98 y sus reformas.

<sup>14</sup> Artículo 10, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 18-98 y sus reformas



En el servicio por oposición, los aspirantes deben someterse a los exámenes de admisión y examen de credenciales. Le corresponde a la ONSEC la organización, convocatoria, dirección y ejecución de las pruebas de ingreso y ascenso, de conformidad con la ley, su reglamento, manuales (como el Manual de Gestión del Empleo del Organismo Ejecutivo). Para ser declarado elegible, el candidato debe obtener una calificación mínima de 75 puntos, como promedio en las distintas pruebas a que se someta. Si entre los elegibles se encuentran ex servidores públicos o personas con mayores cargas familiares, se les otorga más puntos (artículos 43 y 46 de la LSC). Los nombres de las personas que aprueben los exámenes deben inscribirse en los registros de ingreso y ascenso en el orden de las calificaciones obtenidas. El periodo de vigencia de los registros los determina el director de la ONSEC y no puede ser menor de seis meses ni mayor de dos años.

*Dichos registros deber ser efectivamente actualizados con periodicidad para contar con información de candidatos y de sus habilidades. También se requiere de la actualización a efecto que las autoridades nominadoras cuenten con la posibilidad de contratar personal cuando sea necesario y no esperar a la organización de un concurso público para contar con candidatos elegibles.*

Los nombramientos de servidores públicos para los puestos que cubre la Ley de Servicio Civil les corresponden a las siguientes autoridades nominadoras: (artículo 29)

1. Al Presidente de la República, el de todos los funcionarios y servidores públicos señalados por la constitución y las leyes, y el de todos aquellos cuyo nombramiento no sea asignado a otras autoridades nominadoras.
2. A los Ministros de Estado, de acuerdo con la Constitución, compete el de los servidores públicos para puestos en sus respectivas dependencias, que se encuentren comprendidos en el Servicio por Oposición que establece la ley y sus reglamentos.
3. A funcionarios y otros servidores públicos, los que señalan la Constitución y las leyes.<sup>15</sup>

**Tabla No.4  
Autoridades Nominadoras según tipo de servicio**

Servicio	Puestos
<b>Servicio Exento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado.</li> <li>2. Ministros y viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios, y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales.</li> <li>3. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala.</li> <li>4. Tesorero General de la Nación.</li> <li>5. Escribano del Gobierno.</li> <li>6. Gerente de la Lotería Nacional.</li> <li>7. Funcionarios del Consejo de Estado.</li> <li>8. Registradores de la Propiedad y personal correspondiente.</li> <li>9. Inspector General de Trabajo.</li> </ol>

<sup>15</sup> La ONSEC es responsable de velar porque la contratación cumpla con los requisitos de ley. Sin embargo, la norma no es contundente en cuanto a la potestad del director de la ONSEC a revertir procesos de contratación que se den en fraude de la ley y en cualquier momento. Por ejemplo, durante el período de prueba, el director de la ONSEC “puede” ordenar la remoción de cualquier servidor, “siempre que se establezca que su nombramiento fue resultado de error o fraude” (artículo 55 de la LSC). Además, debiera tener como obligación remitir al Ministerio Público dichos casos. Para ello habría que actualizar la norma que data de los años sesenta del siglo XX.

Servicio	Puestos
	10. Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del presidente. 11. Miembros de los cuerpos de seguridad. 12. Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales, o por tiempo limitado por contrato especial. 13. Empleados de la Secretaría de la Presidencia de la República. 14. No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes. 15. Personas que desempeñen cargos ad honorem.
<b>Servicio Sin Oposición</b>	1. Asesores técnicos. 2. Asesores Jurídicos. 3. Directores de Hospitales. Los miembros de este servicio están sujetos a todas las disposiciones de la ley, menos a aquellas que se refieren a nombramiento y a despido.
<b>Servicio Por Oposición</b>	Incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en el sistema de clasificación de puestos del Servicio por Oposición que establece esta ley.

Fuente: Ley de Servicio Civil; Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo, Acuerdo Gubernativo número 9-91; Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, ONSEC, 1990 y sus reformas

Las normas contenidas en la Ley de Servicio Civil no equivalen a una carrera en el servicio civil. La falta de dicha carrera acentúa las deficiencias del sistema de administración del recurso humano en la administración pública vigente. El 85% del personal a nivel gerencial cambia cada cuatro años; el 55% del personal permanente es reubicado o removido cada cambio de gobierno;<sup>16</sup> lo cual revela una alta rotación de personal lo que aleja la posibilidad de una carrera en la administración pública.

En la mayoría de los sistemas, administrados o no bajo la Ley de Servicio Civil, hay ausencia de capacitación, de evaluación y de profesionalización del funcionario público: el 70% del personal de gobierno no está capacitado para el desarrollo de sus funciones; la clasificación de puestos no se actualiza a fondo desde los años noventa. Los salarios son poco competitivos: la escala salarial tiene una curva 60% menor que los de la iniciativa privada.<sup>17</sup>

#### *Plan de Clasificación de Puestos*

La ONSEC debe elaborar un Plan de Clasificación de Puestos (el vigente data de 1991) en el que se determinen los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios por y sin oposición, agrupando los puestos por clases. Para ello debe mantener al día la lista de las clases de puestos y de las series o grados ocupacionales que se determinen; un manual de especificaciones de clases de puestos en el que se definan los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos de calificación de cada clase de puestos. Éste último es un manual de uso obligatorio para los puestos del Organismo Ejecutivo. Es una recopilación de todas las especificaciones de clases de puestos existentes en el Plan de Clasificación de Puestos. Este último está contenido en el Acuerdo Gubernativo número 9-91 y en sus modificaciones en el Acuerdo Gubernativo 682-92, en los cuales se adicionaron nuevas series, por lo que en la actualidad el Plan

<sup>16</sup> Comisión Presidencial para la Modernización del Estado, 2007

<sup>17</sup> Ut Supra



*¡Marcando el rumbo!*

de Clasificación se conforma con doce (12) series que comprenden setenta y tres (73) clases de puestos.

En 1997 se modificó nuevamente dicho Plan mediante la resolución D-97-89 de la Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil, modificando los requisitos mínimos de educación formal (por ejemplo, en el caso de paramédicos ya no se exige acreditar cursos a nivel universitario) y experiencia laboral necesarias para el desempeño de los puestos (en algunos casos ya no se indica un mínimo de experiencia) (Ver Anexo 1).

También se cuenta con un manual que fija las normas para la clasificación de puestos. Cada clase debe incluir todos los puestos que requieren “el desempeño de deberes semejantes en cuanto a autoridad, responsabilidad e índole del trabajo a ejecutar, de tal manera que sean necesarios análogos requisitos de instrucción, experiencia, capacidad, conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes para desempeñarlos con eficiencia; que las mismas pruebas de aptitud puedan utilizarse al seleccionar a los candidatos; y que la misma escala de salarios pueda aplicarse en circunstancias de trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.” (Artículo 36 LSC) De conformidad con la información pública de la ONSEC, actualmente se administran 525 especialidades del Plan de Clasificación de Puestos para el gobierno central.<sup>18</sup>

*Cada clase debe ser designada con un título que describa los deberes requeridos y dicho título debe usarse en los expedientes y documentos relacionados con nombramientos, administración de personal, presupuesto y cuentas. Por tanto, ninguna persona puede ser nombrada en un puesto en el Servicio por Oposición y en el Servicio sin Oposición, bajo un título que no haya sido previamente aprobado por la ONSEC e incorporado al Plan de Clasificación.*

El director de ONSEC tiene autoridad y responsabilidad para hacer modificaciones en el Plan de Clasificación y debe revisar periódicamente todos los puestos sujetos al plan. Las modificaciones deben ser aprobadas por el Presidente de la República.<sup>19</sup> A la fecha no se ha actualizado dicho plan.

La ONSEC también cuenta con un Manual de Gestión del Empleo, el cual establece los procedimientos para la “gestión del proceso de dotación de personal, desconcentrado hacia las instituciones regidas por la Ley de Servicio Civil, a través del Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos -SIARH-”<sup>20</sup> El proceso de dotación de recursos humanos es aplicable a las vacantes del Plan de Clasificación de Puestos, “lo que permite realizar ascensos y nombramientos temporales o definitivos por medio de reclutamiento interno o externo”.

Entre las prohibiciones cabe resaltar que no se puede nombrar o promover a un servicio público sin que exista previamente la respectiva clase escalafonaria y su correspondiente nivel mínimo y máximo de remuneración; tampoco puede contratarse en el servicio con y sin oposición cuando el

---

<sup>18</sup> [https://drive.google.com/file/d/1Bao0vD\\_PsrEf8NBb4I51gVWDvYKQ3\\_WT/view](https://drive.google.com/file/d/1Bao0vD_PsrEf8NBb4I51gVWDvYKQ3_WT/view)

<sup>19</sup> La asignación o reasignación de cualquier puesto o la creación de nuevas clases de puestos en los servicios por y sin oposición deben ser notificadas inmediatamente a la Dirección Técnica del Presupuesto y a la Contaduría General de la Nación para los efectos de control y determinación del salario que corresponde al empleado que ocupe dicho puesto, de conformidad con la escala respectiva. Artículo 41, Ley de Servicio Civil.

<sup>20</sup> ONSEC, Manual de Gestión del Empleo, segunda edición, aprobado mediante el Acuerdo D-2015-104, noviembre 2015.



servidor público no esté inscrito en las respectivas listas de elegibles; no se puede abolir una clase escalafonaria o un puesto con el objeto de despedir a un servidor público; ni ascender a un servidor público sin que se someta a los requisitos de promoción.

### *Principios del servicio civil*

El servicio civil se rige por los siguientes principios:<sup>21</sup>

**1. El otorgamiento de un cargo debe hacerse sobre la base de méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.** Si bien esta norma es de los años sesenta del siglo XX, es coherente con lo establecido en la norma constitucional, artículo 113, que establece que “los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez”. Este principio también se encuentra en las normas de probidad: “(...) i) La incorporación de una estructura de incentivos que propenda a que en la administración pública ingresen, asciendan y permanezcan las personas más idóneas, mediante la valorización de su desempeño en un cargo o empleo público a través del fortalecimiento del sistema de calificaciones, de remuneraciones y de reconocimientos; (...)”.<sup>22</sup> Sin embargo, el requisito de “idoneidad” puede ser interpretado de forma amplia y subjetiva, por lo que se requeriría una definición más concreta para ser debidamente aplicado dicho criterio.

**2. No se permite la discriminación** por concepto de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica, u opiniones políticas. Incumplir con este principio puede ser causal suficiente para el despido justificado de acuerdo con LSC. También puede tipificarse como delito.<sup>23</sup>

**3. El sistema nacional del servicio civil debe fomentar la eficiencia de la administración pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.** En cuanto a la eficiencia, la percepción, y en muchos otros casos la realidad, es que la administración pública no actúa en cumplimiento de este principio, lo cual sigue fundamentando la necesidad de la modernización del estado. De acuerdo con los resultados del Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana 2010, el servicio civil de Guatemala no puede mantener recursos humanos de una calidad adecuada a las necesidades institucionales, no hay condiciones que promuevan la productividad laboral y, al contrario, hay una situación de virtual inamovilidad de los trabajadores permanentes del Estado, además de existir politización y arbitrariedad en la gestión del recurso humano público. Los resultados para el año 2012 no fueron mejores. De conformidad con el Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana, la calidad del desempeño general del sistema de servicio civil se evalúa según el resultado de cinco indicadores (eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, capacidad integradora). Según el informe de evaluación del Barómetro en 2012, Guatemala obtuvo 24 puntos de 100 en el índice de desarrollo de servicio civil, ocupando el sexto lugar de siete países evaluados, “sin mostrar avances en la gestión del recurso humano desde la primera evaluación en el año 2004”.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Artículo 3, Ley de Servicio Civil.

<sup>22</sup> Artículo 6, Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos.

<sup>23</sup> Ver artículo 202 BIS del Código Penal guatemalteco, delito de discriminación en sus distintas formas, por omisión o comisión, introducido mediante el decreto número 57-2002 que reforma dicho código.

<sup>24</sup> ONSEC, Manual de Gestión del Empleo, 2da edición, Acuerdo D-2015-104. Noviembre 2015.

**4. Para la adjudicación de puestos debe seguirse un procedimiento de oposición, instituyendo la carrera administrativa.** El procedimiento de oposición únicamente aplica a los puestos de servicio por oposición. La ONSEC aplica el Plan de Clasificación de Puesto contenido en el Acuerdo Gubernativo número 9-91, de fecha 10 de enero 1991. Sin embargo, ha sido objeto de constante crítica el hecho que algunos puestos por oposición se otorgan a personas que no pasan por dicho proceso, careciendo de los requisitos de preparación y experiencia que se requieren. También se critica los procesos de selección de personal que se realiza mediante la evaluación de credenciales, y no se complementa con pruebas y evaluaciones en todos los casos.

**5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad le corresponde el mismo salario.** De conformidad con la Ley (artículo 28), todo reglamento de personal debe ser sometido al director ONSEC y aprobado por la Junta Nacional de Servicio Civil para poder ser implementado.

Los tipos de contratación vigentes para el sector público están definidos en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, Acuerdo Ministerial número 79-2017<sup>25</sup> La “clasificación por objeto del gasto” es una “ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo”. El clasificador incluye tres dígitos: el de grupo de gasto, el subgrupo de gasto y el renglón. En relación con el personal contratado en la administración pública, el grupo 0 corresponde a servicios personales; el subgrupo 01 corresponde a personal en cargos fijos, el 02 a personal temporal, el 03 a personal por jornal y a destajo, el 04 corresponde a servicios extraordinarios; y los renglones que conciernen al tema que destacan son el 011, personal permanente, 021 personal supernumerario, 022 personal por contrato, 023 interinatos por licencias y becas, 029 otras remuneraciones de personal temporal, 031 jornales.

**Tabla No.5**  
**Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala**  
**Grupo 0: Servicios Personales**

Subgrupo	Renglón	Descripción
<b>01: Personal en Cargos Fijos</b>	<b>011: Personal permanente</b>	Remuneraciones (sueldo) a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de los sueldos.
<b>02: Personal en cargos temporales</b>	<b>021: personal supernumerario</b>	Sueldo base a trabajadores públicos contratados para labores con títulos funcionales que por la necesidad temporal en las instituciones públicas, requieren ser creados únicamente para el ejercicio fiscal. Las Autoridades Nominadoras evaluarán si persisten las causas que justifiquen la continuidad de este tipo de personal para el siguiente ejercicio fiscal.
	<b>022: personal por contrato</b>	Sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y

<sup>25</sup> Mediante el Acuerdo Ministerial número 379-2017 del Ministerio de Finanzas Públicas, de fecha 29 de diciembre de 2017, se autoriza a la Dirección Técnica del Presupuesto editar la sexta edición del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

Subgrupo	Reglón	Descripción
		construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el período que dura el servicio, proyecto u obra; y cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio. <sup>26</sup>
	<b>029: otras remuneraciones de personal temporal</b>	En este renglón se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal <b>sin relación de dependencia</b> , asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades, en periodos que no excedan un ejercicio fiscal.
<b>03: Servicios personal por jornal y a destajo</b>	<b>031: Jornales</b>	Comprende los egresos por concepto de salario diario que se paga a los obreros, operarios y peones que presten sus servicios con carácter temporales en talleres, principalmente en mantenimiento y similares; así como en la ejecución de proyectos y obras públicas, que no requieren nombramiento por medio de acuerdo y cuyo pago se hace por medio de planilla y la suscripción del contrato que establece la ley.

Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala. 2017

A partir de la gestión del gobierno del Presidente Álvaro Colom se contrató mandos medios como empleados del estado pero con mejor remuneración a través del renglón 022. La contratación de este tipo de personal como 011 era poco atractiva, y bajo el 029 no tenían responsabilidad ni capacidad para representar a la institución contratante o al Estado. Mediante el Acuerdo Gubernativo 628-2007, se aprobó el Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022 “Personal por Contrato”, el cual amplía el techo salarial aplicable a este tipo de contratación anual.

Los contratos bajo el renglón 029 los gestionan las autoridades nominadoras (los contratos se generan en el SIAF). Para la contratación de Servicios Técnicos y Profesionales con cargo al renglón presupuestario 029, además de los requisitos que establece la Ley de Contrataciones del Estado, debe observarse lo siguiente: a) en ningún caso las personas a contratarse pueden iniciar la prestación del servicio antes de que el contrato haya sido aprobado por la autoridad superior que corresponda; b) en los contratos debe indicarse que los servicios son de carácter técnico o profesional universitario según el caso, haciendo descripción detallada del objeto del contrato; c) solamente se autorizarán las contrataciones cuando tales servicios no pueden ser desempeñados por empleados regulares y siempre que pueda determinarse su costo total, el plazo y el producto final y no tenga carácter permanente; d) debe establecerse la obligación de rendir informes

<sup>26</sup> Por lo general, en el mes de diciembre de cada año se publica el acuerdo gubernativo mediante el cual se autoriza la prórroga de los contratos 022 siempre que los mismos estén vigentes al 31 de diciembre, la autoridad nominadora cuente con presupuesto y las condiciones que dieron origen a la contratación subsistan. Para el caso del año 2019 ver el Acuerdo Gubernativo número 244-2018.



periódicos del avance de los servicios. No existe límite en la contratación más allá del presupuestario.

**6. Los puestos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación, para la asignación de una escala de salarios.** En cuanto al establecimiento de los salarios, los mismos es un derecho reconocido a los servidores públicos 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” (artículo 61). Además, de conformidad con el artículo 70 de la Ley, los servicios públicos en los servicios por y sin oposición, “deben ser remunerados con base en un sistema que garantice el principio de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad”. Esto sería aplicable para los puestos del servicio por oposición, bajo el renglón presupuestario 011 y 022.

Le corresponde al director de la ONSEC elaborar el plan de salarios para los empleados y funcionarios en los servicios con y sin oposición (escala por cada clase de puestos, remuneraciones mínimas y máximas). Dicho plan debe ser consultado con el Ministerio de Finanzas y autorizado por el Presidente de la República, quien remite al Organismo Legislativo la iniciativa de ley correspondiente.<sup>27</sup> De acuerdo con la LSC, el director debe revisar el plan de salarios por lo menos cada cuatro años para determinar si amerita cualquier tipo de modificación. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Salarios del Empleado Público, con base en las disponibilidades financieras del Estado, la ONSEC, en consulta con el Ministerio de Finanzas Públicas, debe elaborar un plan anual para la aplicación de la escala de salarios. El plan debe ser sometido a consideración del Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, decida su aprobación para el próximo ejercicio fiscal. El acuerdo que apruebe el Plan Anual de Salarios debe establecer las normas para su administración durante el ejercicio fiscal de que se trate. La escala de salarios aprobados en dicho plan aplica para los puestos cubiertos por el Plan de Clasificación de Puestos vigente en el Organismo Ejecutivo y de otras entidades cubiertas por la Ley de Servicio Civil que administra la ONSEC, con cargo a los renglones de gasto 011 Personal Permanente, y 022 Personal Por Contrato.<sup>28</sup>

De acuerdo con la LSC (artículo 73), las autoridades nominadoras deben, por medio de los jefes de dependencia, evaluar por lo menos una vez al año a todos los servidores públicos bajo su supervisión. La evaluación “debe servir de base para recomendar ascensos, adiestramientos e incrementos de salarios, de acuerdo con la escala correspondiente y con las posibilidades del Estado.”

La evaluación del desempeño es un conjunto de normas y procedimientos para evaluar y calificar el rendimiento de los servidores (artículo 44 del Reglamento). El manual de desempeño e instructivos que deben aplicarse son diseñados por cada ministerio o institución con base al Reglamento General de Evaluación del Desempeño que elabore la ONSEC (artículo 48)

---

<sup>27</sup> La Ley de Salarios de la Administración Pública vigente está contenida en el decreto número 11-73 del Congreso y sus reformas. Ver también Ley de Consolidación Salarial, decreto número 59-95 del Congreso.

<sup>28</sup> Para el año 2019 el Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración fue aprobado el 27 de diciembre de 2018 y está contenido en el Acuerdo Gubernativo número 245-2018



**Tabla No. 6**  
**Evaluaciones a las que están sujetos los servidores públicos**

Clase de evaluación	Objeto
<b>De ingreso</b>	Para el servidor público en período de prueba. Sirve de base para determinar si el servidor es declarado empleado regular.
<b>Ordinaria</b>	Determina el desempeño y rendimiento del servidor público. Es anual y la realiza el jefe superior inmediato del evaluado.
<b>Extraordinaria</b>	Determina el desempeño y rendimiento del servidor público entre las evaluaciones anuales. Tiene por finalidad determinar si el servidor es merecedor de ascensos, adiestramientos o incremento salarial, o bien, si se le debe aplicar el régimen disciplinario

Fuente: Reglamento de la Ley del Servicio Civil

*Sin embargo, los aumentos salariales se están dando de conformidad con las obligaciones que asumen las autoridades nominadoras según los pactos colectivos de condiciones de trabajo que suscriben y ratifican con los sindicatos de trabajadores, y en los cuales no se toma necesariamente como base el resultado de dichas evaluaciones.*

**7. Garantía contra despidos** que no tengan como fundamento una causa legal. Los nombramientos se hacen sobre base de las listas de personas o candidatos que mantiene la ONSEC. El período de prueba para el personal de nuevo ingreso es de hasta 6 meses, durante los cuales la autoridad nominadora puede remover al empleado por causas justificadas. Los ascensos, traslados y permutas de los empleados públicos sólo pueden hacerse con autorización de la ONSEC a solicitud de la autoridad superior o del propio empleado. La ley establece los derechos, obligaciones y prohibiciones a que están sujetos los servidores públicos; las jornadas de trabajo y los descansos; lo relativo al régimen de salarios; el régimen disciplinario y otros. Los servidores públicos sólo pueden ser removidos de sus cargos si incurrir en una causal de despido debidamente comprobada, para lo cual la ley establece un procedimiento específico.

Las resoluciones tomadas por la autoridad nominadora, especialmente las que se concretan en el despido, suspensión, reasignación, traslado del trabajador -que son las más comunes-, pueden ser impugnadas o recurridas por el trabajador.

*Los principios que rigen el servicio civil en Guatemala se observan parcialmente o a discreción de las autoridades nominadoras. La intención de la normativa es ampliamente superada en la aplicación de esta, o aplicada según criterio del momento o interpretación de autoridades. Ello genera poca seguridad jurídica para los trabajadores civiles.*

#### *Estabilidad y régimen de despidos*

Los empleados públicos no pueden ser transferidos a otro puesto, aun mediando razones justificadas, ni ser despedidos directamente sin previa autorización de la Oficina Nacional de Servicio Civil. De acuerdo con la Ley de Servicio Civil, los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. Esto ha sido utilizado como uno de los argumentos para lograr la *inamovilidad en los puestos*, aunque ésta no está garantizada expresamente en la ley.

Debe ponerse especial atención a lo que la propia ley denomina "régimen de despido". Se supone que, en principio, se está hablando de "despido justificado". Según esto, los servidores públicos



del servicio por oposición sólo pueden ser destituidos de sus puestos si incurren en causal de despido debidamente comprobada. Las causas que dan lugar a un despido justificado se enumeran en la ley. La primera consecuencia del despido es la pérdida de *todos* los derechos que se le reconocen al servidor público. Se exceptúan de esta pérdida los adquiridos en relación con jubilaciones, pensiones y montepíos, y los demás que expresamente se señalan. Según la norma referida, el trabajador despedido puede ser rehabilitado.

Para despedir justificadamente a un servidor público del servicio por oposición hay que cumplir con el siguiente procedimiento:

- a) Formulación previa y por escrito de cargos al interesado, en la cual se expresan las causas para despedirlo. Una copia de esta comunicación se remitirá inmediatamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- b) Si así lo decide la autoridad nominadora, el servidor cesará inmediatamente en sus funciones.
- c) Previa autorización del director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la autoridad nominadora podrá cubrir el puesto del servidor despedido con un nombramiento provisional.
- d) El director de la Oficina Nacional de Servicio Civil hará saber al servidor afectado la decisión de la autoridad nominadora, a fin de que el mismo pueda apelar ante la Junta Nacional de Servicio Civil.

La Junta Nacional de Servicio Civil tiene, entre otras, la atribución de "investigar" y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la ley en relación con acciones de reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones. Por consiguiente, las resoluciones tomadas por la autoridad nominadora, especialmente las que se concretan en el despido, suspensión, reasignación, traslado del trabajador -que son las más comunes-, pueden ser impugnadas o recurridas por el mismo. En este caso, el procedimiento es el siguiente:

- a) La impugnación se interpondrá por escrito ante el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en el término de tres días contados a partir de la notificación de la resolución recurrida.
- b) El director de dicha oficina dará cuenta inmediatamente a la Junta Nacional de Servicio Civil, quien deberá resolver en el término improrrogable de treinta días, contados a partir de la recepción del expediente.
- c) Concretamente en el caso de despido, si transcurren los treinta días sin que la Junta resuelva, se tiene por agotada la vía administrativa y por denegada la petición.
- d) Dada esta circunstancia, el afectado puede recurrir ante los tribunales de trabajo, quienes resolverán conforme al procedimiento ordinario de trabajo (regulado por el Código de Trabajo).

Todo lo anterior se refiere al despido por alguna causa justificada, imputable al trabajador. Pero, según la Ley de Servicio Civil, *las autoridades nominadoras quedan facultadas para disponer la remoción de servidores públicos en los casos en que consideren necesaria la supresión de puestos por reducción forzosa de servicios, por falta de fondos, o reducción de personal por reorganización, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional de Servicio Civil.* En este caso, los servidores afectados tienen derecho a la indemnización. Aun cuando la ley faculta a las autoridades para remover a los empleados por estas causales, los trabajadores comúnmente defienden sus puestos en contra de estas iniciativas, realizando paros laborales que, por lo general, no son autorizados legalmente.

La inamovilidad del trabajador se ha dado principalmente por tres factores:

- Huelgas. Los trabajadores públicos realizan huelgas que son claramente ilegales (en el sentido de no respetar los pasos que exige la ley) y, sin embargo, ni sufren descuentos en sus haberes, ni son despedidos.
- Emplazamientos. Al igual que en el caso del sector privado, pero con mayor asiduidad por el mayor porcentaje de sindicalización o la menor capacidad de reacción del sector público, es frecuente que los organismos públicos sean emplazados y no puedan proceder a despedir personal. Incluso, se han mencionado casos en los que la justicia ha obligado a restituir al trabajador en su puesto, aun cuando existía sobrada evidencia de que correspondía el despido. En este contexto donde hacer huelga es gratuito, incluso en los servicios públicos esenciales donde ni siquiera se exige asegurar un mínimo nivel de prestación,<sup>29</sup> no debe sorprender que las medidas de fuerza sean exitosas.
- Pactos colectivos de condiciones de trabajo, en los que se ha introducido el término de inamovilidad laboral en beneficio de los trabajadores cubiertos por dichos pactos.

*Este tipo de regulación y de práctica no incentiva a los trabajadores para desempeñar su trabajo en forma eficiente y eficaz, puesto que el esfuerzo que esto representaría no afecta su ingreso ni lo promovería de puesto.*

**Tabla No. 7**  
**Resumen del régimen de contratación de trabajadores públicos**

<b>Trabajadores Públicos</b>	
<b>Ley reguladora</b>	Constitución Política de la República (art. 101 a 117) Ley del Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República (año 1968): ley de orden público, los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme las necesidades y posibilidades del Estado.
<b>Aplicación</b>	Regula las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.
<b>Tipo de contrato</b>	<u>Servicio exento.</u> No está sujeto a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil. <u>Servicio sin oposición.</u> Los puestos están sujetos a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, menos en lo referente a nombramiento y despido. Comprende los puestos de asesores técnicos y jurídicos, y los directores de los hospitales. <u>Servicios por oposición.</u> Comprende los puestos del Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición. La ONSEC organiza, convoca, dirige y ejecuta las pruebas de ingreso y ascenso. Los puestos por y sin oposición están clasificados en el Plan de Clasificación y el acceso a los mismo se concreta en un nombramiento.
<b>Plazo</b>	La ley no indica expresamente los plazos de las relaciones laborales. Dependiendo de la partida presupuestaria en la que esté catalogado el trabajador, se puede determinar el plazo de su contrato. Quienes están contratados bajo la partida número 029, su contrato es por un año plazo. Si está contratado bajo la partida 011, está contratado en forma permanente. *
<b>Normas internas de la relación laboral</b>	Cada entidad cuenta con sus propias normas. Se aplica supletoriamente lo dispuesto por el Código de Trabajo.
<b>Jornadas</b>	La jornada ordinaria (diurna, nocturna, mixta) la fija la ONSEC. En ningún caso la jornada ordinaria podrá ser menor de 40 horas ni exceder de 44 horas semanales.
<b>Período de prueba</b>	Seis meses como máximo para los nuevos servidores, y tres meses para los casos de ascensos.

<sup>29</sup> Las normas exigen un mínimo nivel de prestación en los servicios públicos esenciales, pero un intento de avanzar en la reglamentación de este precepto fue abandonado ante la resistencia sindical.

	<b>Trabajadores Públicos</b>
<b>Días de descanso, feriado y asueto</b>	Como mínimo, un día de descanso remunerado después de una jornada semanal ordinaria de trabajo, o de cada seis días consecutivos. La ley establece los días de feriado y de asueto oficiales remunerados.
<b>Del salario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad debe corresponder igual salario.</li> <li>• Los salarios están regulados por el Plan de Salarios para los empleados y funcionarios comprendidos en el servicio con y sin oposición, elaborado por el director de la ONSEC en consulta con el MFP (escala por cada clase de puestos, que comprende remuneraciones mínimas y máximas, y las intermedias que se consideren apropiadas).</li> <li>• La escala de salarios es aprobada por el Congreso, quien emite la Ley de Salarios para los puestos por y sin oposición.</li> </ul>
<b>Prestaciones laborales</b>	<p><u>Salario</u></p> <p><u>Indemnización.</u> Un mes de salario por cada año laborado, no pudiendo exceder de 10 sueldos.</p> <p><u>Aguinaldo.</u> Equivalente a un mes de salario; debe pagarse en la primera quincena del mes de diciembre.</p> <p><u>Vacaciones.</u> Veinte días hábiles después de cada año de servicios continuos. Remuneradas.</p> <p><u>Bonificación Anual (Bono 14)</u></p> <p><u>Licencias con y sin goce de sueldo</u></p> <p><u>Descanso pre y post natal</u></p> <p><u>Otras bonificaciones</u></p> <p>Las demás que se establezcan en las leyes respectivas.</p>
<b>Otras prestaciones</b>	Régimen de jubilaciones, pensiones y montepíos regulados por la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado o el régimen previsional propio de la entidad.
<b>Derecho de sindicalización</b>	Sí gozan de este derecho. Regulado en la Constitución Política de la República y por la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores Públicos.
<b>Derecho a la huelga</b>	Sí gozan de este derecho. Regulado en la Constitución Política de la República y por la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores Públicos.
<b>Del Despido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal” (Ley del Servicio Civil, artículo 61)</li> <li>• Directo e indirecto</li> <li>• Justificado o no</li> <li>• Por causa de reducción forzosa de servicios, por falta de fondos, o por reducción de personal por reorganización, previo dictamen favorable de la ONSEC.</li> <li>• El trabajador despedido puede impugnar la decisión y ser rehabilitado.</li> </ul>
<b>Formas de Solucionar los Conflictos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimiento administrativo regulado por la Ley de Servicio Civil.</li> <li>• Procedimiento judicial, agotada la vía administrativa, regulado por el Código de Trabajo.</li> </ul>

\* Normas conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto y normas de clasificación presupuestaria.

Fuente: elaboración propia de acuerdo a lo que establece la legislación guatemalteca vigente.

### Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485

En cuanto a la contratación de personal docente, la propia Ley de Servicio Civil refiere este tipo de contratación a un capítulo vigente del Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Decreto número 1485, el cual fue derogado por la actual Ley de Servicio Civil.

El artículo 85 de la actual Ley de Servicio Civil establece: “Las relaciones de los miembros del Magisterio Nacional con el Estado, en los puestos cubiertos por el Decreto número 1485, se seguirán rigiendo exclusivamente por el mencionado decreto, que se considera una ley complementaria a la Ley del Servicio Civil y solamente en forma supletoria, se aplicará la presente



ley". (El resaltado es propio). Por lo que, las relaciones laborales que entable el Estado con el magisterio nacional las regula la Ley de Servicio Civil descrita y por el Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485.<sup>30</sup> Este capítulo es una ley complementaria al Estatuto Provisional de los Trabajadores -Decreto Presidencial número 584- de agosto de 1961, el cual fue derogado por la actual Ley de Servicio Civil -Decreto Legislativo número 1748-, de mayo de 1968.

El pacto colectivo de condiciones de trabajo que suscribe el sindicato mayoritario del Magisterio Nacional también debe tomarse en cuenta, pues incluye obligaciones que debe cumplir el Ministerio de Educación en la contratación, promoción, despido de los maestros contratados, y sus beneficios se extienden al personal administrativo.

Por último, las normas de la Ley de Servicio Civil sí son aplicables en la contratación del personal administrativo del Ministerio de Educación.

### Otros regímenes de contratación

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política, "Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley del Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades". En este sentido, además del Magisterio Nacional que se rige por Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, existen otros organismos o entidades públicas que se rigen en sus relaciones laborales por normas propias o internas, distintas de las contenidas en la Ley del Servicio Civil, por lo que puede decirse que las reglas del servicio civil no son uniformes en la administración pública.

### *Contratación en el Organismo Judicial*

Los trabajadores del Organismo Judicial pueden clasificarse en dos grandes categorías, cada una regulada por normas distintas pero complementarias cuando corresponde:

- a) Los trabajadores administrativos
- b) Jueces y Magistrados

Antes de 1999 no existía una ley que normara lo relativo a la carrera judicial dentro de los tribunales de justicia, ni la carrera civil dentro del Organismo Judicial, lo que favorecía que los nombramientos para los distintos puestos de comisario, notificador, oficial, secretario del tribunal, o de juez se hacían por lo general a dedo o por compadrazgo, por ejemplo, sin control de calidad y dificultad en la aplicación de una sanción. Para evitar esto y para incentivar una carrera dentro de los tribunales, con personas que llenen los perfiles de los puestos, y hacerlo más profesional, en el año 1999 se aprobó el Decreto 41-99 del Congreso, Ley de la Carrera Judicial, que luego fue sustituida por el decreto 32-2016 y sus reformas.<sup>31</sup> Esta ley se complementa con la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (Decreto 48-99), que norma el sistema de admisión, remoción o

---

<sup>30</sup> Artículo 85 de la Ley del Servicio Civil, Decreto Legislativo número 1748.

<sup>31</sup> La promoción del establecimiento de la carrera judicial fue una obligación asumida por las partes en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la Ciudad de México, D.F, en septiembre de 1996.



*¡Marcando el rumbo!*

despido, traslados y ascensos, y con el Reglamento de la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Acuerdo número 31-2000 de la Corte Suprema de Justicia.

Luego de la aprobación y vigencia de la normativa anterior es posible llevar un control más estricto de todas las personas que laboran en los tribunales, quienes deben aprobar un examen para aspirar a un puesto. Se deben iniciar en el puesto más bajo -que es el de comisario- y suben de acuerdo a si llenan los requisitos previamente establecidos (estudios, por ejemplo) y que haya plazas disponibles.

#### a. Ley de la Carrera Judicial

La Ley de la Carrera Judicial, Decreto número 32-2016 del Congreso y sus reformas, tiene por objeto normar la carrera judicial entendida como el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, traslados, prestaciones, capacitación y formación profesional inicial y continua, evaluación del desempeño, régimen disciplinario y mecanismos de exclusión, así como otras situaciones del sistema de carrera judicial de los jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría, con el fin de garantizar su dignidad, estabilidad, independencia, imparcialidad, responsabilidad y excelencia profesional en el ejercicio de su función jurisdiccional. La carrera judicial garantiza la estabilidad en el cargo, mientras no se incurra en causa legal para el cese de este. El ente rector del sistema es el Consejo de la Carrera Judicial.

Uno de los principios que desarrolla esta ley es el relativo a la estabilidad laboral, en el sentido que los jueces y magistrados sólo podrán ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante el procedimiento que determina la ley. “Los jueces y magistrados están obligados a procurar un rendimiento satisfactorio en el ejercicio de sus funciones, de manera que contribuyan a una pronta y eficaz administración de justicia” (artículo 3). Sin embargo, dichos nombramientos están sujetos a evaluaciones y a la aplicación de un régimen disciplinario que faculta para la remoción o suspensión en el ejercicio de las funciones a jueces y magistrados, cualquiera que sea su categoría o grado.

Los órganos responsables de la Carrera Judicial son: (ver artículos 6, 8, 10, 12 de la Ley)

a. Consejo de la Carrera Judicial. Es el órgano rector de la carrera judicial y goza de independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Es un órgano permanente y se auxilia de la Junta de Disciplina Judicial, la Junta de Disciplina Judicial de Apelación, la Supervisión General de Tribunales, la Escuela de Estudios Judiciales y la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional, así como con otras unidades administrativas que estime convenientes. Tiene a su cargo, entre otros, Evaluar el desempeño de jueces, magistrados y demás integrantes de los órganos auxiliares de la carrera judicial; así como efectuar la convocatoria relacionada con los concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial y ascensos; así como convocar a concurso por oposición para elegir y con base a sus resultados, nombrar a: los integrantes titulares y suplentes de las Juntas de Disciplina Judicial y de la Junta de Disciplina Judicial de Apelación; Director de la Escuela de Estudios Judiciales, Secretario Ejecutivo del Consejo de la Carrera Judicial, Supervisor General de Tribunales y Coordinador de la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional; así como los demás cargos de dirección de estas unidades, de acuerdo a su función.

b. Los órganos de disciplina: son las Juntas de Disciplina Judicial y las de Apelación. Las **Juntas de Disciplina Judicial** conocen las faltas cometidas por jueces y magistrados. Son órganos colegiados de carácter permanente y administrativo disciplinario. La **Junta de Disciplina Judicial de Apelación** conoce en segunda instancia de las resoluciones definitivas emitidas por la Junta de



*¡Marcando el rumbo!*

Disciplina Judicial; se integra como órgano colegiado de carácter permanente y administrativo, cuyos miembros actuarán con total independencia, imparcialidad y transparencia.

c. Supervisión General de Tribunales: a cargo de un Supervisor General y se integra con personal técnico y especializado para realizar las funciones de prevención y de investigación.

d. Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional a cargo de un Coordinador.

La carrera judicial comprende a quienes por mandato constitucional ejercen jurisdicción y competencia dentro del Organismo Judicial y los divide en cuatro categorías, que no forman grado jerárquico, así:

- a) Magistrados de la Corte Suprema de Justicia;
- b) Magistrados de la Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría;
- c) Jueces de primera instancia; y,
- d) Jueces de paz.

Todos los jueces y magistrados, independientemente de su forma de ingreso a la carrera judicial, están sujetos a la Ley de la Carrera Judicial. El ingreso a la carrera judicial se hace por alguna de las formas siguientes:

- a) Mediante nombramiento de la Corte Suprema de Justicia para el caso de los jueces de paz y jueces de primera instancia.
- b) Mediante elección por el Congreso de la República para el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y magistrados de la Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría.

Todos los aspirantes a cargos de jueces y magistrados deben reunir los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República y las leyes, así como someterse al concurso por oposición que en cada caso se establezca en la ley. La carrera judicial cuenta además con un sistema disciplinario aplicable, consistente en una serie de faltas que van desde leves a gravísimas, y las sanciones correspondientes.

#### b. Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial

La Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, decreto número 48-99 del Congreso de la República, regula las relaciones laborales entre el Organismo Judicial y sus empleados y funcionarios (puestos administrativos). La Ley incluye un aspecto novedoso en cuanto al servicio civil guatemalteco, y es la de crear un sistema de carrera para el personal auxiliar y para los trabajadores administrativos y técnicos del Organismo Judicial (artículo 2). Es decir, se aplica a las categorías de empleados judiciales siguientes: (ver artículos 6, 7, 8)

- a) Auxiliares judiciales: secretarios de tribunales, oficiales, notificadores y comisarios.
- b) Trabajadores administrativos y técnicos: personal que, sin estar contemplados en el inciso anterior, desempeña labores de apoyo técnico o administrativo a la función judicial.

Si bien el servicio civil se basa en un sistema de oposición, al cual toda persona tiene derecho a optar y a ser nombrada sobre la base de preparación, experiencia, capacidad y honradez (artículo 4), también se contemplan puestos para los cuales no aplica la carrera del servicio civil del Organismo Judicial. Así, la carrera del servicio civil del Organismo Judicial cuenta con dos regímenes para el procedimiento de selección, nombramiento, evaluación de desempeño, ascenso y remoción, según sean los puestos de que se trate: (artículo 11, 12, 13)

- a) Puestos del régimen del servicio de oposición. Procedimiento para el nombramiento en puestos con funciones permanentes que aparezcan señalados como tales,





*¡Marcando el rumbo!*

específicamente, en el Manual de Clasificación y Evaluación de Puestos y Salarios del Organismo Judicial.

- b) Puestos del régimen del servicio de libre nombramiento y remoción. Se incluye dentro del régimen de libre nombramiento y remoción los puestos de apoyo logístico directo al Presidente del Organismo Judicial y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los puestos deben estar contemplados en el sistema de clasificación de puestos y salarios. Para ser nombrados en este régimen, los candidatos deben cumplir con mínimo de requisitos que describen más adelante.

Al igual que sucede con el servicio civil del Organismo Ejecutivo, el servicio civil del Organismo Judicial tiene como autoridad superior al presidente del Organismo. Así, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Organismo Judicial tiene con exclusividad la administración superior de dicho servicio, y ejerce su autoridad de conformidad con lo que establece la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial y la Ley del Organismo Judicial. (artículo 9) Esta función delegada en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Organismo Judicial interfiere con la función jurisdiccional establecida en la Constitución Política y la Ley del Organismo Judicial, al demandar de una misma persona esfuerzos tanto para la administración de puestos, como para el conocimiento de casos judiciales.

Para efectos de la administración del servicio civil se creó el Sistema de Recursos Humanos que comprende la administración de personal, la clasificación de puestos y, la administración de los salarios y otros servicios complementarios. (Artículo 10)

Toda persona tiene derecho de solicitar su ingreso al régimen de oposición para ingresar a la carrera de auxiliar judicial, trabajador administrativo y técnico. Además de estar en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos, los candidatos deben llenar condiciones de salud y requisitos correspondientes al puesto según el Manual de Clasificación y Evaluación de Puestos y Salarios; ser de reconocida honorabilidad; superar las pruebas, exámenes y concursos que establecen la ley y su reglamento; tener la calidad de elegible; aprobar el programa de inducción; y no haber sido condenado en sentencia ejecutoriada dentro de los diez años anteriores a su nombramiento por cualesquiera de los siguientes delitos: malversación, defraudación, contrabando, falsedad, falsificación, robo, estafa, prevaricato, cohecho, exacciones ilegales, violación de secretos.

De acuerdo con el reglamento de la ley (artículo 10) también deben cumplir con requisitos tales como ser mayor de edad; haber aprobado el ciclo completo de educación básica; ser guatemalteco de origen; no haber sido destituido como trabajador del Organismo Judicial, ni de los otros organismos del Estado, entidades autónomas o semiautónomas, en un período de cinco años anteriores; presentar certificado de carencia de enfermedades graves contagiosas o someterse a los exámenes médicos y de laboratorio que se le indique.

Los concursos para optar a los puestos por oposición deben responder a una política de convocatoria abierta, con el objeto de reclutar a los mejores candidatos (artículo 17). Los concursos de oposición deben ser públicos. Para garantizar la idoneidad en la selección, deben organizarse concursos de oposición pública y de credenciales. Las pruebas pueden ser orales, escritas y prácticas. (artículo 18)

Se incluye en la carrera judicial un sistema obligatorio de evaluación del desempeño de los empleados judiciales, que consiste en la calificación de sus servicios para determinar su eficiencia y rendimiento laboral. Esta evaluación se debe realizar al menos una vez al año. Los resultados de



*¡Marcando el rumbo!*

la evaluación se toman en cuenta para los ascensos, traslados, incrementos salariales, cursos de capacitación y remociones. (artículo 20)

Existen tres clases de nombramientos en la carrera judicial: (artículo 29, 30, 31):

- a) **Regular u ordinario:** es el que acuerda la autoridad nominadora después de cumplir con los requisitos establecidos en la ley, tomando en cuenta el régimen a que corresponda el puesto (puesto por oposición, o puesto de libre nombramiento y remoción)
- b) **Provisional:** por inexistencia o insuficiencia de aspirantes elegibles en el registro respectivo, o por urgente necesidad en el servicio, podrá emitirse un nombramiento provisional, el cual tendrá una duración máxima de seis meses. La persona que se seleccione deberá satisfacer los requisitos mínimos siguientes: contar con condiciones de salud que le permita ejercitar idóneamente el cargo; llenar los requisitos correspondientes al puesto, establecidos en el Manual de Clasificación y Evaluación de Puestos y Salarios, y ser de reconocida honorabilidad.
- c) **Interino:** por ausencia temporal del titular, la autoridad nominadora podrá emitir un nombramiento con carácter interino. La persona que desempeñe el interinato podrá ser seleccionada entre el personal en servicio, lo que no constituye ascenso; o bien, podrá ser seleccionada dentro del registro de elegibles. En ambos casos, el interinato no podrá ser mayor de seis meses.

Por último, en la carrera administrativa judicial se complementa con las Juntas de Disciplina Judicial que tiene a su cargo la imposición de sanciones disciplinarias, con excepción del caso de la destitución que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia según se trate de un juez o un magistrado, por recomendación de la Junta de Disciplina Judicial.

#### c. Contratación en el Banco de Guatemala

El Banco de Guatemala, como otros entes autónomos y descentralizados de Guatemala, cuenta con sus propias normas para la contratación y despido del personal que no varían mucho de las normas que en ese sentido tiene el Código de Trabajo. A diferencia del servicio civil, no existe un ente distinto del empleador o patrono facultado para decidir respecto de la contratación o del despido, sino son decisiones internas que toman los responsables de conformidad con las normas aprobadas.

Sin embargo, es conocido públicamente respecto del sistema de carrera en el Banco de Guatemala, la formalidad de dicho sistema, y hasta el respeto que por el mismo se manifiesta. Esto puede deberse a varios factores, entre ellos la certeza de la norma interna y de su aplicación, el conocimiento ex ante de la misma, la contratación sobre la base de calidades definidas para cada puesto, y la existencia de un régimen escalafonario según el cual, viabiliza una carrera administrativa en dicha entidad.

El régimen escalafonario del Banco tiene como propósito “proporcionar una base cierta, equitativa y justa para la promoción de los trabajadores a las plazas vacantes definitivas o temporales, con el fin de asegurar que sean ocupadas por trabajadores idóneos, incrementar la productividad y la efectividad en la Institución, y promover el desarrollo integral y la carrera administrativa de los trabajadores, conforme a las rutas de desarrollo establecidas” (artículo 31 de las Reglas Internas del Banco de Guatemala) El ascenso se realiza dentro del sistema de clasificadores y la estructura de puestos y salarios de la organización del Banco, aprobado por la Junta Monetaria, con base en el cumplimiento de los requisitos propios del puesto, una calificación acumulativa del desempeño



personal (CADEP) según las evaluaciones periódicas que se realizan, y el examen que se practique para el efecto (artículo 32 de las Reglas)

A diferencia de otros sistemas de servicio civil, la antigüedad no es el requisito más importante o de mayor peso para ser considerado en un ascenso de puesto y, por ende, de salario. De conformidad con las Reglas Internas del Banco, la CADEP o puntos acumulados por cada empleado, comprende la evaluación periódica de los factores siguientes: antigüedad (20 puntos), experiencia (15 puntos), escolaridad (20 puntos) y desempeño (45 puntos). El desempeño se evalúa cada cuatro meses.

*La existencia de varios sistemas de administración pública permite concluir que en Guatemala no existe un único sistema, por lo que la reforma a la Ley de Servicio Civil no significa una reforma a la totalidad de sistemas existentes. También permite superar algunos paradigmas que han obstaculizado la negociación para la implementación de una carrera administrativa, como lo es el peso de la antigüedad en la definición de un ascenso. Otro paradigma que debe abordarse es la imposibilidad de llevar a cabo el despido cuando corresponda, o la inamovilidad laboral como conquista laboral.*

## 5. Los pactos colectivos y la aplicación de la Ley de Servicio Civil

La Constitución Política de Guatemala (1985) reconoce la libre sindicalización como derecho laboral. También ha aprobado y ratificado los convenios internacionales que reconocen éste derecho y otros relacionados, como la negociación colectiva que es exclusiva para los sindicatos de trabajadores con el empleador (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, número 87 de la OIT, de 1948; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, número 98 de la OIT, de 1949; y el Convenio sobre la negociación colectiva, número 154 de la OIT, de 1981)

El Convenio número 87 de la OIT garantiza la libertad sindical tanto para trabajadores como para empleadores de cualquier sector, pudiendo determinarse en la legislación de cada país el alcance de esta garantía a las fuerzas armadas y a la policía. De acuerdo con el Convenio número 98 de la OIT, los trabajadores deben “gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo”. Así mismo, la legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía. Este convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y “no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto” (artículo 6)

Por su parte, el Convenio número 154 de la OIT referente a la negociación colectiva, establece en sus primeros dos artículos que el mismo es de aplicación para todas las ramas de actividad económica, así como que la legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía. En su primer artículo se indica que, en relación a la administración pública, “la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio”. En cuanto a la expresión **negociación colectiva**, ésta “comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra,

con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo; regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

La libertad de sindicalización en el sector público está normada en la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga del Empleado Público, y en lo relativo al derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de trabajadores del sector público se aplica lo que al respecto establece el Código de Trabajo.

Para la administración pública no se cuenta con una norma específica que defina y establezca el proceso de negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, utilizándose en su defecto el Código de Trabajo (que norma las relaciones laborales entre privados) De conformidad con el artículo 49 del Código, un pacto colectivo busca *“reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y a las demás materias relativas a éste”*, estableciendo responsabilidades y beneficios tanto para el trabajador como para el empleador, por un tiempo determinado (uno a tres años). *Además de no contar con una norma específica para este tema en el sector público, no existen en la práctica normas que establezcan límites en cuanto a la materia objeto de las negociaciones de los pactos colectivos de condiciones de trabajo entre sindicatos de la administración pública y ésta, y tampoco es una práctica la aplicación del artículo primero del Convenio 154 de la OIT en relación a que en la administración pública, “la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio”.*

De conformidad con un estudio del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales sobre los beneficios negociados en ocho distintos pactos colectivos para trabajadores del Estado de Guatemala, el principal problema que se identificó fue la ausencia de límites -legales, reglamentarios o culturales- para lo que puede negociarse en ellos.<sup>32</sup> Se encontraron dos tipos de amenazas generales para la buena organización del trabajo y gestión del recurso humano y del desempeño de los empleados públicos, a partir de este problema.<sup>33</sup>

**Amenaza a la buena gestión del recurso humano:** otorgamiento de privilegios económicos, laborales y sociales que no promueven los principios sobre los que se fundamenta la administración pública guatemalteca –eficiencia, mérito, honradez, equidad, idoneidad y la no-discriminación-. En algunos casos, al contrario, los privilegios obtenidos por medio de los pactos colectivos son lesivos para la consecución de estos fines y contrarios a lo establecidos en normas rectoras. Sobre esta amenaza se pueden mencionar dos ejemplos:

- a. Entre los privilegios sociales se encuentran el aumento de días de asueto o vacaciones, por sobre los establecidos por la ley. También se han negociado cursos de inglés para los empleados públicos y sus familiares, servicios oftalmológicos y odontológicos, así como seguros privados de salud, además del público que ya tienen por ley.
- b. En el caso de los privilegios laborales se encuentra la capacidad de heredar los puestos de trabajo a familiares de los ex-empleados.
- c. En el caso de los privilegios económicos pueden contarse automóviles, gasolina, viáticos de entre Q 350.00 a más de Q 4,600.00 diarios (dependiendo del puesto del funcionario público

---

<sup>32</sup> CIEN, “La amenaza de los pactos colectivos en el sector público”. Guatemala, 2014

<sup>33</sup> Calderón Abullarade, Javier, “Propuesta de Reforma del Marco Legal que Desarrolla al Servicio Civil de Guatemala”, Escuela de Gobierno. Guatemala, junio 2015



*¡Marcando el rumbo!*

y si el viaje es dentro del país o hacia otro país), Q 25,000.00 para celebración del aniversario del sindicato, entre otros.

**Amenaza a los recursos financieros del Estado:** Los beneficios o privilegios económicos logrados por medio de las negociaciones de los pactos colectivos ponen en riesgo la finanzas del Estado porque el aumento del costo de cada trabajador público reduce la cantidad de recursos disponibles para inversión u obliga a incrementar el Presupuesto de Egresos del Estado, sin que esto se relacione con una mejora en la eficiencia y cantidad de los servicios públicos recibidos por los ciudadanos. Además, esta situación se agrava aún más con el constante aumento de los trabajadores públicos.

*Como se ve, no existe límite en cuanto a la materia que pueda negociarse en los pactos colectivos. Las normas relacionadas con la administración del recursos humano se ven superadas en los pactos colectivos de condiciones de trabajo, aun cuando esto esta prohibido.*

*Las limitaciones más bien están dadas en normas contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de Salarios de la Administración Pública, así como en el Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración, entre otras. Sin embargo, en ocasiones se hace caso omiso a estos límites legales y se homologan los pactos colectivos en contravención de la ley ordinaria.*

## Ley Orgánica del Presupuesto

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República y sus reformas, prohíbe a los funcionarios públicos adquirir compromisos sin que existan créditos presupuestarios disponibles para respaldarlos:

**Artículo 26:** “Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias. No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista. La contravención a esta disposición es punible penalmente, constitutivo de los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de deberes y de los demás delitos que resulte responsable. (El resaltado es propio)

También, prohíbe que los recursos se usen para fines distintos a los originalmente aprobados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, lo cual debiera interpretarse como una limitación a la posibilidad de dar aumentos salariales en cualquier momento.

Por su parte, el artículo 96 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, Decreto número 25-2018 y sus reformas, establece requisitos que deben observarse en las negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajo tales como tener en consideración las condiciones financieras del Estado y el dictamen técnico, financiero y administrativo que debe proporcionar el Ministerio de Finanzas Públicas. Dichos requisitos debieran cumplirse previo a una negociación.

**Artículo 96. Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores.** Toda negociación de condiciones de trabajo y los pactos colectivos que se alcancen, resultado de la negociación colectiva en la administración pública, deberán cumplir con la Ley de Servicio Civil, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de Salarios de la Administración



Pública, Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado y demás legislación vigente relacionada; asimismo, tomarán en consideración las condiciones financieras del Estado proporcionada por el Ministerio de Finanzas Públicas; la entidad, emitirá dictamen técnico, financiero y administrativo en el que se establecerá el impacto de la nuevas condiciones laborales acordadas sobre las finanzas públicas, detallando los costos indirectos de los montos de gasto adicional que se generen en el ejercicio fiscal presente y futuros que implique el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Las negociaciones que se realicen por medio de pactos colectivos de condiciones de trabajo deberán ajustarse a lo que establece la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado y demás leyes que sobre la materia se establezcan, respecto a las posibilidades legales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y en su caso, de las entidades descentralizada y autónomas de que se trate, independientemente de la fuente de financiamiento (...)” (el resaltado es propio)

## Ley de Salarios de la Administración Pública

La Ley de Salarios de la Administración Pública se aprobó mediante el Decreto número 11-73 del Congreso de la República, y tiene por objeto establecer un sistema de “remuneración justa y decorosa para los servidores públicos con el fin de propiciar la eficiencia de la administración pública y garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad” (artículo 1). En ésta se establecen los lineamientos para definir los esquemas de remuneración (artículo 5), la periodicidad y el proceso a seguir para aumentar los salarios y promover a los empleados (artículos 9, 10, 11, 32) y los límites a considerar al momento de proponer aumentos (artículo 10). También, a partir de ella se inicia la elaboración del Plan Anual de Salarios, el cual tiene que ser aprobado por el Ministerio de Finanzas (MINFIN), con base en la Ley Orgánica del Presupuesto.

La norma se encuentra desfasada. No incluye la obligación para la ONSEC o para el Ministerio de Finanzas de mantener actualizada la política salarial del Estado, lo que genera disparidades en el tema salarial, y evidencia la falta de una política pública al respecto. Los pactos colectivos de condiciones de trabajo se han convertido en una vía de negociación de aumentos salariales pero sin aparente responsabilidad o compromiso de mejoras por parte de los trabajadores temas

## Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo número 245-2018, Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración, se faculta a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC) y al MINFIN para revisar la escala salarial y proponerle al Presidente de la República ajustes sobre la misma (artículo 18). En cuanto a la negociación de pactos y convenios colectivos, el acuerdo es claro al establecer requisitos de cumplimiento previo a llevar a cabo dicha negociación:

**Artículo 19. Pactos y Convenios Colectivos.** Previo a la negociación colectiva entre las partes, las autoridades nominadoras están obligadas a recabar dentro de su institución las siguientes opiniones: a) Técnica en la que se indiquen las condiciones de trabajo que se van a negociar y las mejoras que la negociación colectiva genera en la calidad de los servicios públicos que le corresponde prestar al Órgano Administrativo; b) Financiera en la que se establezca el impacto de las nuevas condiciones laborales de orden económico, detallando los costos indirectos de los montos de gasto adicional que se generan en el ejercicio fiscal presente y futuros, y las posibilidades legales del Presupuesto de la



*¡Marcando el rumbo!*

Institución; y, c) Jurídica en la que se establezca que la Negociación Colectiva no contradice disposiciones establecidas en la Ley de Servicio Civil, su reglamento, Manual de Gestión del Empleo aprobado por la Oficina Nacional de Servicio Civil y leyes especiales que regulan aspectos sobre la gestión del recurso humano. (...) (El resaltado es propio)

Como en años anteriores, para el año 2019, dicho Acuerdo también establece que las autoridades nominadoras deben solicitar al Ministerio de Finanzas Públicas el dictamen en el que se indique que las posibilidades presupuestarias y financieras del ejercicio fiscal 2019 permiten atender los compromisos económicos que se adquieran, “debiendo presentar el costo total y la propuesta de financiamiento que esto implique”, y también dictámenes de la ONSEC en los que se establezca que la negociación no contraviene las disposiciones técnicas y legales vigentes en materia de gestión de recursos humanos.

Las autoridades nominadoras son responsables de que las negociaciones colectivas se enmarquen dentro de los parámetros señalados, además que no modifiquen las clasificación de puestos, requisitos para optar a los puestos, selección de personal, y otras acciones que por ley son competencia exclusiva de la ONSEC o del Ministerio de Finanzas Públicas

## 6. Propuesta

El régimen laboral del empleo público debe procurar alcanzar objetivos similares a los de un sistema laboral moderno para el sector privado. Debe procurar contar con un esquema que premie la productividad de los empleados, que pueda penalizar a los que no cumplen adecuadamente con sus tareas y que permita pagar remuneraciones atractivas, de modo tal de poder mantener un capital humano acorde con las tareas que le corresponden al gobierno.

En el caso de los empleados públicos existen algunos problemas que vuelven más complejo el cumplimiento de estos objetivos generales. A diferencia del sector privado, no existe una forma simple de medir la calidad de gestión de la actividad estatal y ello dificulta la efectividad de los pagos por productividad; en la mayoría de las tareas estatales no es fácil hacer esta cuantificación porque se carece de los indicadores medianamente objetivos que existen en la mayoría de las actividades privadas (utilidades para los cargos gerenciales, volumen de producción para los trabajadores de planta, ventas para los de mercadeo, etc.).

Dadas estas dificultades se enfatizan soluciones alternativas a los problemas mencionados. Además, se debe lidiar con el problema de la eventual politización del empleo. Dado que es más difícil medir la productividad de los empleados públicos y que existen menores riesgos de despido, debe ponerse mayor énfasis en la selección de los trabajadores del Estado. Al mismo tiempo, deben introducirse metas a ser cumplidas que en caso contrario llevan a un menor salario o incluso al despido de los responsables del área. Todo ello debe ir acompañado por una mayor flexibilidad del superior para modificar el personal a cargo.

La Ley de Servicio Civil continúa inalterada. Sin embargo, desde el año 1993 se han presentado ocho iniciativas de ley para reformar la Ley de Servicio Civil, sin que se sustenten en un diagnóstico del servicio civil en Guatemala. Ninguna de las iniciativas introduce cambios para lograr una verdadera carrera civil en el país. (Ver Anexo 2)



Es primordial contar con principios generales básicos efectivos y aplicables a todo sistema de contratación pública con el fin homogenizar en lo posible los diversos sistemas existentes, así como contar con una norma actualizada que hoy en día sirve de referente para otras similares, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de administración del recurso humano. Se debe revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido.

### **1. Sacar a concurso los puestos gerenciales**

- Deben crearse categorías de puestos en la administración pública (por ejemplo, alto nivel, gerencia y profesionales, técnicos y el personal subalterno<sup>34</sup>).
- Deben introducirse algún tipo de competencia por los puestos de la administración pública. En especial, deben sacarse a concurso los puestos gerenciales (los puestos que actualmente cubre el servicio exento, y sin oposición, y algunos del servicio con oposición) para períodos preestablecidos que excedan del período presidencial (por ejemplo, de cinco a seis años), para reducir el riesgo de politización.
- Los concursos deben darse en forma abierta, calificados por ternas o jurados integrados por algún ministro y profesionales del sector privado con conocimientos del área en que se pretende concursar. Este jurado debería basarse no sólo en los antecedentes profesionales de los candidatos, sino también en pruebas de evaluación sobre su aptitud profesional.<sup>35</sup> No hay razón para que en este tipo de puestos, así como para los puestos del servicio sin oposición, no se requiera llenar ciertos requisitos mínimos como una evaluación.

### **2. Descentralización en el proceso de nombramiento**

- Los puestos de menor jerarquía (los puestos del servicio por oposición) requieren sistemas más sencillos de nominación, pero deben llenar ciertos requisitos referentes a conocimientos y habilidades mínimas. Incluso, el personal técnico superior podría tener alguna libertad para nombrar a sus colaboradores. La Oficina Nacional del Servicio Civil podría continuar con los sistemas de evaluación, fijando los requisitos que deben llenarse para cada puesto y calificando a los candidatos, pero podría delegar en los funcionarios o en el personal técnico superior de las dependencias del Estado la función de nombrar a sus colaboradores.
- Debe lograrse que en la práctica se realicen los concursos de oposición y antecedentes para todos los cargos, en un esquema abierto que no favorezca a los que ya trabajan en el sector público para los ascensos u otros tipo de cargos.
- La Oficina Nacional de Servicio Civil podría ser la encargada de establecer los requisitos mínimos para calificar a los aspirantes. Cada ministerio o entidad pública deben tomar en cuenta dichos requisitos.

---

<sup>34</sup> Ver proyecto de ley elaborado por IDC, 1996.

<sup>35</sup> Por ejemplo, este es el sistema que utiliza el sector justicia en el país -Organismo Judicial, Ministerio Público- para toda clase de puesto.

### **3. Duración de los puestos**

- Es recomendable establecer la duración del puesto para permitir que laboren en la administración pública personas capaces en puestos gerenciales o de mando, y evitar así elementos de baja capacidad e inamovibles. Cada cinco o seis años el puesto volvería a ser concursado, pudiendo presentarse el titular en igualdad de condiciones con los nuevos candidatos.
- Establecer puestos con plazo definido es positivo porque incentiva a una mejor gestión al existir un riesgo cierto de que el puesto no sea renovado al vencimiento del contrato.

### **4. Criterios de remuneración**

- Uno de los objetivos de la reforma es contar con personal capacitado y hábil para los distintos puestos de la administración pública, y crear la carrera administrativa. Esto implica introducir criterios flexibles para determinar la remuneración de los empleados en los distintos puestos, a fin de premiar la capacidad e incentivar al buen empleado. Para permitir algún grado de flexibilidad en las remuneraciones, deben establecerse categorías de puestos con niveles entre ellas. Esto permitiría que un director obtenga una remuneración mayor que otro, si su puesto es de mayor responsabilidad o dificultad. Este criterio también podría aplicarse con el personal de menor jerarquía.

### **5. Remuneración relacionada con la productividad**

- El régimen laboral en el sector público debe procurar alcanzar objetivos similares a los de un sistema laboral moderno para el sector privado. Es decir, contar con un esquema que premie la productividad de los empleados, que pueda sancionar a los que no cumplen adecuadamente con sus tareas, y que permita pagar remuneraciones atractivas, de modo tal de poder mantener un capital humano acorde con las tareas que le corresponden al Gobierno.

### **6. Sistemas de evaluación del rendimiento**

- Si bien existe un sistema de evaluación para los nombramientos de quienes hayan de ocupar los nuevos puestos públicos -servicio público por y sin oposición-, a través del Plan de Clasificación que elabore la Oficina Nacional de Servicio Civil, pueden incluirse otros requisitos para que exista la carrera administrativa en el Estado.
- Debe impulsarse la obligación de hacer evaluaciones ex-post de la ejecución de las partidas presupuestarias, enfatizando las mediciones de la gestión realizada.
- En el caso de los empleados públicos existen algunos problemas que dificultan el cumplimiento de estos objetivos generales, ya que, por lo general, no existe una forma simple de medir la calidad de gestión de la actividad estatal y ello dificulta la efectividad de los pagos por productividad; en la mayoría de las tareas estatales no es fácil hacer esta cuantificación



*¡Marcando el rumbo!*

porque se carece de los indicadores objetivos que existen en la mayoría de las actividades privadas.<sup>36</sup>

## **7. Antigüedad e inamovilidad**

- Es importante introducir un sistema que permita al empleado progresar en el trabajo o hacer carrera administrativa tomando en cuenta su capacidad y desempeño, y no su antigüedad, ya que la permanencia en el cargo no es garantía de conocimiento ni de eficiencia.
- El objetivo de crear una carrera administrativa no debe ser alcanzar una inamovilidad laboral de hecho<sup>37</sup>, sino la estabilidad y el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en los puestos públicos. La carrera administrativa no es compatible con el supuesto derecho a la inamovilidad laboral ni al progreso en un trabajo por razón de la antigüedad.
- Debe descentralizarse en cada Ministerio la posibilidad de remoción con procedimientos claros y expeditos.

## **8. Negociación colectiva**

- Los pactos colectivos no deben sustituir a la política pública sobre remuneraciones y administración del recurso humano en el sector público.
- La negociación de pactos colectivos de condiciones de trabajo debe hacerse sobre la base de los dictámenes y opiniones que viabilizan dicha negociación.
- Debe acordarse límites para las negociaciones, dada la naturaleza de la relación laboral y de la fuente de los recursos.

## **9. Reformas en el corto y mediano plazo**

- Para lograr los cambios e impulsar la carrera administrativa se requiere contar, en el mediano plazo, con una nueva Ley de Servicio Civil, cuyo objetivo sea alcanzar la eficiencia en el sector público y regular adecuadamente la carrera, sobre todo en cuanto al servicio exento, que es donde se concentra el mayor número de los puestos gerenciales de la administración pública, con el fin de introducir criterios de capacidad y calidad en la selección del personal. En el corto plazo podrían introducirse algunas reformas a la ley que permitan la viabilidad de lo propuesto.

---

<sup>36</sup> En la experiencia internacional se ha tratado de introducir algunas metas para cada organismo público (Nueva Zelanda) afectando una parte de la remuneración al cumplimiento de las mismas e incluso modificando las condiciones de estabilidad en el empleo que tradicionalmente caracterizaban a la gestión pública. Daniel Artana, 1999.

<sup>37</sup> Un punto relevante en este aspecto es si el riesgo de ser despedido existe o no. En general, la burocratización de los procesos y la politización reducen notoriamente esta posibilidad. Daniel Artana, 1999.



## 7. Recomendaciones

### Recomendaciones priorizadas de corto plazo

**Revisar y regular los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes** para evitar que los mismos se utilicen como un medio de actualización de salarios y protección de puestos. Los pactos colectivos no debieran utilizarse para modificar las normas generales de administración del recurso humano. La negociación de aumentos al salario y otras ventajas económicas debe hacerse respetando la disponibilidad financiera del Estado y no según la disponibilidad de cada ministerio o entidad estatal que compromete las finanzas futuras. La negociación de los pactos colectivos debe hacerse entre el o los sindicatos de trabajadores con el Estado de Guatemala, representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la ONSEC (no con autoridades nominadoras). La negociación debe hacerse sobre la base del total de recursos con que cuenta el Ministerio de Finanzas Públicas a nivel de la administración pública para el aumento de salarios que pueda negociarse cada año. Dicha información debe servir para que los sindicatos que quieran negociar aumentos salariales conozcan la disponibilidad real para este tipo de negociación a nivel nacional, y distribuyan los montos según el requerimiento total que resulta de sumar todas las solicitudes. De esta forma, la negociación se hace con conocimiento de los recursos con que se cuenta para aumentos salariales y otros beneficios, y con el Estado de Guatemala.

**Evaluación del rol de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC)**, en el rol de ente encargado del sistema de evaluación, definición de requisitos generales, sistemas de calificación para la creación, modificación y supresión de puestos. Es decir, es un ente rector que norma, pero que no necesariamente ejecuta la gestión del recurso humano en el Organismo Ejecutivo. ONSEC debe gozar de mayor autonomía administrativa y técnica.

### Recomendaciones priorizadas de mediano plazo

**Censo de los trabajadores.** Se requiere contar con información actualizada, permanentemente y verificable del número de puestos con que cuenta la administración pública y su distribución, así como información del perfil para cada uno de ellos (incluyendo los puestos exentos), si están siendo ocupados o no, remuneración básica, entre otros.

**Profesionalización de los empleados públicos.** Para el buen desempeño de la administración pública se requiere contar con personal calificado para cada puesto, así como una constante capacitación y profesionalización del personal que le permita, no sólo mejorar su eficiencia sino también progresar en la carrera administrativa. La profesionalización y capacitación constante requiere de la planificación y de presupuestación, así como contemplar una mejora salarial.

### Recomendaciones priorizadas de largo plazo

**Una nueva normativa.** Es primordial contar con principios generales básicos y aplicables a todo sistema de contratación pública, así como contar con una norma actualizada, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de recurso humano. Revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido y unificar los criterios que actualmente aplica la ONSEC para nombramientos,



*¡Marcando el rumbo!*

ascensos y despidos. Se sugiere que la Ley de Servicio Civil sea de aplicación general al Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas (Gobierno Central), definiendo únicamente los lineamientos generales que deben respetarse, permitiendo así la flexibilidad.

**Evaluar y ajustar la normativa complementaria a la Ley de Servicio Civil para que responda a la nueva carrera administrativa.** La normativa incluye la Ley de Salarios, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, la Ley de Sindicalización y Huelga de los Trabajadores del Estado, la Ley Orgánica del Presupuesto, el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado – Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, entre otras.

## 8. Bibliografía

- Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la Ciudad de México, D.F, en septiembre de 1996.
- Banco Mundial, Guatemala Expenditure Reform in a Post-Conflict Country, February 2000
- Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana 2010 y 2012
- Calderón Abullarade, Javier, “Propuesta de Reforma del Marco Legal que Desarrolla al Servicio Civil de Guatemala”, Escuela de Gobierno. Guatemala, junio 2015
- CIEN, Por una política efectiva de descentralización, Carta Económica número 206, Guatemala 2000.
- CIEN, “La amenaza de los pactos colectivos en el sector público”. Guatemala, 2014
- Comisión Presidencial para la Modernización del Estado, 2007
- Instituto Nacional de Estadística -INE-, Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 3-2017
- ONSEC, Manual de Gestión del Empleo, segunda edición, aprobado mediante el Acuerdo D-2015-104, noviembre 2015.

### Leyes y acuerdos

- Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República y sus reformas
- Constitución Política de la República (1985) y sus reformas
- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002 y sus reformas
- Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República (1968)
- Ley de Salarios de la Administración Pública, decreto número 11-73 del Congreso y sus reformas.
- Ley de Consolidación Salarial, decreto número 59-95 del Congreso.
- Ley de la Carrera Judicial, Decreto número 32-2016 del Congreso y sus reformas
- Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, decreto número 48-99 del Congreso de la República,
- Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485
- Reglas Internas del Banco de Guatemala
- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República y sus reformas,



*¡Marcando el rumbo!*

- Acuerdo de Junta de Servicio Civil número 1-2018
- Acuerdo Gubernativo número 18-98 y sus reformas, Reglamento de la Ley de Servicio Civil
- Acuerdo Gubernativo 18-98 y sus reformas, Reglamento de la Ley de Servicio Civil,
- Acuerdo Gubernativo número 9-91 y sus modificaciones (Acuerdo Gubernativo 682-92), Plan de Clasificación de Puestos.
- Acuerdo Gubernativo número 244-2018.
- Acuerdo Gubernativo número 245-2018, Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración
- Acuerdo Ministerial número 379-2017 del Ministerio de Finanzas Públicas, sexta edición del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, número 87 de la OIT, de 1948
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, número 98 de la OIT, de 1949
- Convenio sobre la negociación colectiva, número 154 de la OIT, de 1981

## 9. Anexos

### Anexo 1

#### Manual de Clasificación de Puestos

Serie	Descripción de clases de puestos	Educación requerida	Clases de puestos
<b>Operativa</b>	Puestos que por su naturaleza tienen asignadas tareas rutinarias, repetitivas, manuales o mecánicas, que requieren fundamentalmente esfuerzo físico; se realizan atendiendo instrucciones específicas y procedimientos previamente establecidos para su desempeño.	Educación primaria como máximo. Como mínimo saber leer y escribir y hasta sexto año primaria, y acreditar de seis meses a un año de experiencia en labores relacionadas con el puesto, según se requiera y según la clase de puesto. Contar con licencia o autorización cuando lo requiera el puesto.	Operativo I, II, III, IV Operativo Jefe I, II
<b>Especializada</b>	Puestos cuya función esencial es el manejo de un determinado tipo de instrumentos o maquinaria, ya sea en forma manual o automática; el desempeño de las tareas de estos puestos se basa en la destreza física.	Conocimientos especiales que pueden ser adquiridos mediante estudios (como mínimo de cuarto primaria hasta el nivel de educación media), y/o adiestramiento específico en la práctica del trabajo, así como experiencia en un puesto jerárquicamente inferior o de 6 meses hasta 2 años de experiencia en tareas relacionadas con el puesto.	Trabajador Especializado I, II, III Trabajador Especializado Jefe I, II
<b>Técnica</b>	Clases de puestos que tienen asignadas tareas en las cuales predomina el esfuerzo mental sobre el físico, siendo esencial para su desempeño la aplicación de conocimientos técnicos en una rama específica.	Para estos puestos se requiere preparación teórico-práctica, adquirida como mínimo a nivel de educación media, experiencia en un puesto jerárquico inferior; incluso puede requerir de estudios de los primeros dos años de una carrera universitaria, según el caso. Dependiendo del puesto puede requerir experiencia previa de hasta 3 años en puestos similares.	Técnico I, II, III Jefe Técnico I, II,
<b>Técnico Profesional</b>	Los puestos tienen asignadas tareas que requieren la aplicación de conocimientos de una rama de la ciencia. Generalmente desarrollan actividades auxiliares de carácter técnico en investigación, análisis, experimentación o perfeccionamiento en un campo específico del conocimiento.	Para el desempeño de estos puestos se necesita preparación académica en una carrera universitaria afín, que va desde acreditar estudios equivalentes al segundo semestre hasta currículum cerrado como máximo. También se requiere de experiencia en un puesto jerárquicamente inferior o	Técnico Profesional I, II, III Jefe Técnico Profesional I, II, III



Serie	Descripción de clases de puestos	Educación requerida	Clases de puestos
		hasta 12 meses de experiencia en tareas relacionadas con el puesto.	
<b>Asistencia Profesional</b>	Puestos cuya función principal es realizar tareas inherentes a un campo del conocimiento científico, cuya ejecución implica la aplicación de principios específicos de una rama de la ciencia, con el propósito de asistir a un profesional en el desarrollo de las actividades laborales que tienen asignadas.	Se necesita acreditar como mínimo haber aprobado los cursos equivalentes a quinto semestre de una carrera universitaria afín al puesto. Experiencia de 6 meses a dos años en puesto jerárquicamente inferior o de dos años en puestos afines.	Asistente Profesional I, II, III, IV Asistente Profesional Jefe
<b>Profesional</b>	Para desarrollar sus tareas llevan a cabo investigaciones y aplican conocimientos científicos a la solución de problemas de orden tecnológico, económico y social; las funciones que desarrollan son de carácter analítico e interpretativo en virtud que deben conocer teorías, principios y leyes científicas.	Formación académica de nivel superior universitario, y de acuerdo a las normas vigentes, se exige para su desempeño contar título universitario en el grado académico de Licenciado, estar inscrito en el colegio profesional correspondiente y poseer la calidad de activo. Experiencia como mínimo de 6 meses en puesto jerárquicamente inferior o hasta 3 años de experiencia profesional en labores relacionadas con el puesto que incluya supervisión de personal.	Profesional I, II, III Profesional Jefe I, II, III
<b>Asesoría Profesional Especializada</b>	Puestos que tienen asignadas funciones de asesoría y consultoría profesional especializada en determinadas ramas de la ciencia, a las autoridades superiores de los ministerios de las dependencias del Organismo Ejecutivo.	Para cada clase de puesto se requiere como mínimo ser profesional universitario graduado a nivel de licenciatura, y colegiado activo. Como mínimo 4 años de experiencia en tareas relacionadas con el puesto, hasta 7 años de experiencia	Asesor Profesional Especializado I, II, III, IV
<b>Oficina</b>	Puestos cuya función principal es brindar apoyo a todo nivel dentro de la organización y sus tareas se enmarcan en la conformación y trámite de expedientes, elaboración y archivo de correspondencia, así como labores de mecanografía, levantado de textos, registros contables y las demás labores inherentes a este tipo de ocupación.	Se requiere estudios que van desde estudios de nivel medio como mínimo hasta título o diploma de Secretaria Oficinista o Secretaria Bilingüe; con experiencia como oficinista o secretaria, según el caso, y, en algunos casos, el dominio de un idioma. Experiencia en un puesto jerárquicamente inferior como mínimo de 6 meses o hasta 3 años en puestos relacionados.	Oficinista I, II, III, IV Secretario Oficinista I Secretario Ejecutivo I, II, III, IV, V
<b>Técnico Artística</b>	Puestos en se incluye actividades artísticas propiamente y de docencia artística; las actividades asignadas requieren del dominio de una disciplina o género del arte como	Para el desempeño de estos puestos se necesita de la aplicación de técnicas artísticas y poseer cualidades innatas que permitan su ejecución. Experiencia en un	Técnico Artístico I, II, III Jefe Técnico Artístico I, II,

Serie	Descripción de clases de puestos	Educación requerida	Clases de puestos
	música, danza, pintura, escultura, teatro y otras.	puesto jerárquicamente inferior (6 meses) o dos años en puestos afines. La preparación va desde 1 año de estudios en la disciplina o género del arte que se requiera, hasta la acreditación de título de Maestro o Bachiller en Arte en la especialidad que corresponda.	
<b>Paramédica</b>	Puestos cuya función principal es brindar apoyo al personal profesional médico en todas aquellas actividades que están relacionadas directamente con la atención, diagnóstico y prescripción de tratamientos para prevenir y curar enfermedades, trastornos y lesiones del organismo humano; funciones a desarrollarse en puestos, centros de salud, hospitales e instituciones asistenciales del país.	Se requiere como requisito mínimo acreditar el diploma de capacitación específica en la especialidad del puesto, autorizado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, incluye también título de enfermera profesional reconocido por el Ministerio. Experiencia como mínimo de 6 meses en puestos jerárquicamente inferiores hasta cuatro años de experiencia en el ejercicio de la profesión, que incluya supervisión profesional.	Paramédico I, II, III Paramédico Jefe I, II, III
<b>Ejecutiva</b>	Comprende clases de puestos cuya función principal es planificar, organizar, coordinar y controlar las funciones de una institución a su cargo. Las personas en el desempeño de estos puestos son responsables de la ejecución de los planes, políticas y estrategias dictadas por las autoridades superiores del Organismo Ejecutivo.	<u>Los puestos asignados a esta serie son de libre nombramiento y remoción.</u> La asignación de niveles en esta serie obedece a la magnitud de la dependencia, la cobertura de la misma y su jerarquía dentro de la estructura organizacional a nivel gubernamental	
<b>Informática</b>	Puestos cuyas funciones principales consisten en operar equipo de computación de diferente complejidad, para la obtención de información específica de un sistema de procesamiento electrónico de datos; analizar y programar en distintos lenguajes de computación, previo estudio de necesidades, elaborando instrucciones para el computador; observar el adecuado funcionamiento del sistema electrónico a fin de detectar desperfectos del proceso y efectuar las correcciones pertinentes.	Se requiere acreditar como mínimo diploma de Bachiller en Computación, título de Perito en Computación o carrera de nivel medio con orientación en computación, hasta preparación universitaria comprobable del sexto semestre. En todos los niveles la experiencia necesaria para garantizar la eficiente prestación de los servicios (desde 1 año en labores afines al puesto, hasta 2 años en puestos relacionados)	Técnico en Informática I, II Técnico Profesional en Informática I, II, III, IV Jefe Técnico Profesional en Informática,

**Anexo 2**

**Iniciativas de Ley  
Presentadas sobre Reforma a Servicio Civil**

<b>Año</b>	<b>No.</b>	<b>INICIATIVAS</b>	<b>PONENTES</b>	<b>COMISIONES</b>	<b>DICTAMEN</b>
1993	1053	Del Representan Carlos Escobedo Rodríguez, Iniciativa de Ley que contiene reformas al Artículo 11., del Decreto 1748, Ley de Servicio Civil. <b>ARTÍCULO 11.-</b> Integración. La Junta Nacional de Servicio Civil se integra con tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente de la República para un periodo de tres años. Sólo pueden ser removidos por las causas y en la forma establecida en esta ley.	Carlos Benjamín Escobedo Rodríguez	Trabajo, Previsión y Seguridad Social - - -	
1996	1476	Iniciativa que introduce reformas al artículo 32 del Decreto 1748 del Congreso (Ley de Servicio Civil). (Por dictamen negativo se archivo el 29-8-96) <b>ARTÍCULO 32.-</b> Servicio exento. El servicio exento no está sujeto a las disposiciones de esta ley y comprende los puestos de: 1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado. 2. Ministros y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios, y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales. 3. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala. 4. Tesorero General de la Nación. 5. Escribano del Gobierno. 6. Gerente de la Lotería Nacional. 7. Funcionarios del Consejo de Estado. 8. Registradores de la Propiedad y personal correspondiente. 9. Inspector General de Trabajo. 10. Funcionarios de la Presidencia de la República que dependan directamente del Presidente. 11. Miembros de los cuerpos de seguridad. 12. Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales, o por tiempo limitado por contrato especial. 13. Empleados de la Secretaria de la Presidencia de la República. 14. No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada Ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes. 15. Personas que desempeñen cargos ad honorem.	Carlos Rodolfo WOHLERS MONROY (FRG) - - - - -	Trabajo, Previsión y Seguridad Social - - -	
2004	3111	Iniciativa que dispone aprobar reformas al decreto	Sergio Augusto	Trabajo - - -	Desfavorable

Año	No.	INICIATIVAS	PONENTES	COMISIONES	DICTAMEN
		1748 del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil. Modifica art. 82, supresión de puestos. <b>RTICULO 82.-</b> Supresión de puestos. Las autoridades nominadoras quedan facultadas para disponer la remoción de servidores públicos en los casos en que consideren necesaria la supresión de puestos por reducción forzosa de servicios por falta de fondos o reducción de personal por reorganización, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional de Servicio Civil. En este caso, los servidores públicos tienen los derechos a que se refiere el numeral 7 del Artículo 61.	MORALES LORENZANA (Integracionista) -		
2008	3909	Iniciativa que dispone aprobar reformas a los decretos números 1748 y 63-88   del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil y Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.	Rudy Alangumer MORÁN HURTADO (Patriota) - - - - -	Previsión y Seguridad Social - - -	Favorable
2009	4142	Iniciativa que dispone aprobar Reformas a los decreto números 1748 y 114-97 ambos del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil y Ley del Organismo Ejecutivo.	José Roberto ALEJOS CÁMBARA (UNE) - - - - -	Legislación y Puntos Constitucionales - Previsión y Seguridad Social - -	Favorable
2012	4462	Iniciativa que dispone aprobar Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público. (Libro I, reforma al decreto número 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado; Libro II, reforma al decreto número 89-2002 del Congreso de la República, Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos; Libro III, reforma al decreto número 114-97 del Congreso de la República Ley del Organismo Ejecutivo; <u>Libro IV, reforma al decreto número 1748 del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil</u> ; Libro V, Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito; Libro VI, Ley de Fideicomisos Públicos; Libro VII, Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública; Libro VIII disposiciones transitorias y finales, modifica al decreto número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal, los artículos 60 comiso, 419 incumplimiento de deberes, adiciona art. 419 bis falsedad en declaración jurada patrimonial, 422 revelación de secretos, 432 nombramientos ilegales, 422 usurpación de atribuciones, 439 cohecho pasivo, 442 cohecho activo, 442 bis cohecho activo transnacional, adiciona art. 442 ter responsabilidad de las personas jurídicas, 422 sanciones a las personas jurídicas, 444 exención especial de responsabilidad, 445 peculado, adiciona 445 bis peculado por uso, 446 peculado culposo, 447 malversación, 449 concusión, adiciona 449 bis tráfico de influencias, adiciona 449 ter ofrecimiento de influencias, 450 fraude al Estado.)	Organismo Ejecutivo - - - - -	Legislación y Puntos Constitucionales - Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación Tributaria - -	Favorable

Año	No.	INICIATIVAS	PONENTES	COMISIONES	DICTAMEN
2015	4984	<p>Iniciativa que dispone aprobar reformas a los decretos números 1748 y 114-97 ambos del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil y Ley del Organismo Ejecutivo. <u>Reformas al decreto 1748</u>, art. 3 principios, art. 4 servidor público, art. 5 fuentes supletorias, art. 9 órganos superiores, art. 10 responsabilidad de los funcionarios, art. 11 integración, art. 13 organización de la junta nacional de servicio civil, art. 14 calidades, art. 19 atribuciones, se reforma nombre del capítulo III del título II, Secretaría Nacional de Servicio Civil, art. 21 Secretaría Nacional de Servicio Civil, art. 22 nombramiento del secretario subsecretarios, art. 23 requisitos, art. 24 impedimentos, art. 25 atribuciones del Secretario Nacional de Servicio Civil, art. 26 atribuciones de los sub secretarios nacionales de servicio civil, art. 27 reglamentos, art. 31 clasificación, art. 32 servicio exento, art. 33 sistema de alta dirección pública o serie ejecutiva, art. 34 puestos del servicio por oposición o de la carrera administrativa, reforma numeral 5 y adiciona numeral 6 al art. 39, art. 43 autoridad y sistemas de exámenes, se reforman los párrafos segundo y tercero del art. 46, art. 49 vacantes y certificación de elegibles, art. 50 selección de candidatos, art. 54 período de prueba, art. 56 evaluación del período de prueba, art. 57 promociones, reforman numerales 2, 4, 7 y 12 y se adicional del 13 al 16 al art. 61, art. 62 excepción, art. 63 derechos de asociación y negociación colectiva, art. 69 días de asueto, art. 80 procedimiento administrativo, art. 82 supresión de puestos, art. 83 reinstalación, art. 84 cesación definitiva de funciones, art. 87 término de prescripción, art. 88 interrupción de la prescripción, art. 92 trabajadores por planilla, art. 95 higiene, salud y seguridad ocupacional, art. 96 fiscalización de las leyes laborales, art. 97 carrera administrativa, art. 98 complementariedad de regímenes, art. 99 formación y capacitación, art. 100 comisión de modernización del servicio civil, art. 101 consejo de alta dirección pública, art. 102 integración del consejo de alta dirección técnica. Se adiciona el art. 14 quáter Secretaría Nacional de Servicio Civil, al decreto número 114-97.</p>	<p>Pedro GÁLVEZ HERNÁNDEZ (PRI) - Carlos Enrique MEJÍA PAZ (URNG) - - - -</p>	<p>Trabajo - Previsión y Seguridad Social - -</p>	
2017	5298	<p>Iniciativa que dispone aprobar reforma al decreto número 1748 del Congreso de la República, Ley de Servicio Civil. Adiciona un último párrafo al art. 80. <b>ARTICULO 80.-</b> Procedimiento. Las reclamaciones a que se refiere el inciso 6 del Artículo 19 de esta ley, y las demás en ella contenidas, deberán sustanciarse en la forma siguiente: el interesado deberá</p>	<p>María Cristina QUINTO GARCÍA (FCN-NACIÓN) - - - -</p>	<p>Trabajo - - -</p>	

Año	No.	INICIATIVAS	PONENTES	COMISIONES	DICTAMEN
		<p>interponer por escrito su impugnación ante el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro de un término de tres días a partir de la notificación de la resolución recurrida.</p> <p>Presentado el escrito anterior, el director dará cuenta inmediatamente a la Junta Nacional de Servicio Civil, la cual deberá resolver en un término improrrogable de treinta días a partir de la recepción de las actuaciones. Si la Junta no hubiere proferido la respectiva resolución en tal término, únicamente en los casos de despido, se tendrá por agotada la vía administrativa, y por resuelta negativamente la petición, a efecto de que los apelantes puedan acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión Social a plantear su acción. Tales tribunales resolverán conforme a las normas del procedimiento ordinario de trabajo, en única instancia.</p> <p>En los demás casos contemplados en esta ley, la Junta deberá resolver todo reclamo dentro del mismo término de treinta días, pero las resoluciones dictadas tendrán el carácter de definitivas e inapelables.</p> <p>La Junta dará audiencia al recurrente por un término de cuarenta y ocho horas para que exprese los motivos de su inconformidad.</p> <p>La junta al recibir las actuaciones, pedirá inmediatamente al director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y siempre que lo estimare necesario, que se amplíen las investigaciones, se reciban nuevas pruebas, y se practiquen todas aquellas diligencias que se consideren indispensables para lograr un mejor juicio; en esta función la Junta goza de la más amplia facultad para la calificación y apreciación de las circunstancias de hecho que tengan relación con el caso por resolver.</p> <p>Las resoluciones de despido de la Junta deberán ser recopiladas en la secretaría de la misma.</p>			