



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia

**Selección de personal para ascensos en el servicio por
oposición del Organismo Ejecutivo**
(Tesis de Licenciatura)

Eudes Juchuña Otzoy

Guatemala, enero 2021

**Selección de personal para ascensos en el servicio por
oposición del Organismo Ejecutivo**
(Tesis de Licenciatura)

Eudes Juchuña Otzoy

Guatemala, enero 2021

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1°, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, **Eudes Juchuña Otzoy**, elaboró la presente tesis, titulada: Selección de personal para ascensos en el servicio por oposición del Organismo Ejecutivo.

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M. A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera

Vice Decana M. Sc. Andrea Torres Hidalgo

Director de Carrera M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Coordinador de Sedes M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador de Postgrados y

Programa de Equivalencias Integrales M.A. José Luis Samayoa Palacios

Coordinadora de Procesos académicos Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, treinta y uno de enero de dos mil veinte. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **SELECCIÓN DE PERSONAL PARA ASCENSOS EN EL SERVICIO POR OPOSICIÓN DEL ORGANISMO EJECUTIVO**, presentado por **EUDES JUCHUÑA OTZOY**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como tutor al **DR. EDDY GIOVANNI MIRANDA MEDINA**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA

Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

 1779

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16

Guatemala, 11 de mayo de 2,020

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como tutor del estudiante Eudes Juchuña Otzoy, ID 0000022195. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada: Selección de personal para ascensos en el servicio por oposición del Organismo Ejecutivo.
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Dr. Eddy Giovanni Miranda Medina

LIC. EDDY GIOVANNI MIRANDA MEDINA
ABOGADO Y NOTARIO



UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

"Sabiduría ante todo; adquiere sabiduría"

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, dieciocho de mayo de dos mil veinte. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **SELECCIÓN DE PERSONAL PARA ASCENSOS EN EL SERVICIO POR OPOSICIÓN DEL ORGANISMO EJECUTIVO**, presentado por **EUDES JUCHUÑA OTZOY**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico a la **LCDA. GLADYS JEANETH JAVIER DEL CID**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

 1779

 upana.edu.gt

 Diagonal 34, 31-43 Zona 16



Lcda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid
Abogada y Notaria
janyjavier@gmail.com

Guatemala, 12 de julio de 2020

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

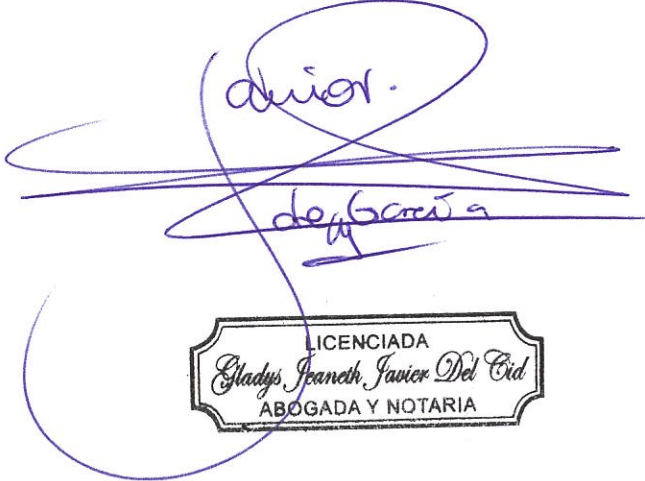
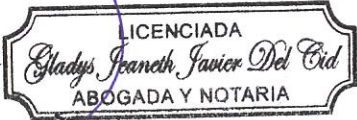
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **revisora tesis** del estudiante **Eudes Juchuña Otzoy ID 000022195**, titulada: **Selección de personal para ascensos en el servicio por oposición del Organismo Ejecutivo**. Al respecto se manifiesta que:

La versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y de fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio, que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **EUDES JUCHUÑA OTZOY**

Título de la tesis: **SELECCIÓN DE PERSONAL PARA ASCENSOS EN EL SERVICIO POR OPOSICIÓN DEL ORGANISMO EJECUTIVO**

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

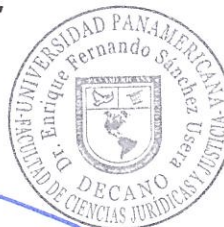
Por tanto,

Se autoriza la impresión del documento relacionado en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 13 de enero de 2021.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia





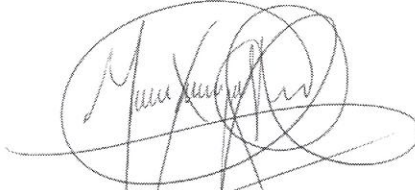
[Handwritten signature]

En la ciudad de Guatemala, el día cuatro de enero del año dos mil veintiuno, siendo las diez horas en punto, yo, **MARVIN VINICIO CANÁ HERNÁNDEZ**, Notario me encuentro constituido en la sede central de la Universidad Panamericana, ubicada en la Diagonal treinta y cuatro, treinta y uno guión cuarenta y tres zona dieciséis, de esta ciudad, en donde soy requerido por **EUDES JUCHUÑA OTZOY**, de cuarenta años de edad, soltero, guatemalteco, Perito Contador, de este domicilio, quien se identifica con Documento Personal de Identificación (DPI) con Código Único de Identificación (CUI) mil novecientos ochenta -espacio- treinta y siete mil ciento sesenta y tres -espacio- cero cuatrocientos cuatro (1980 37163 0404), extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) de la República de Guatemala. El objeto del requerimiento, es hacer constar su **DECLARACIÓN JURADA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA:** Manifiesta **EUDES JUCHUÑA OTZOY**, bajo solemne juramento de Ley y advertido de la pena relativa al delito de perjurio, ser de los datos de identificación personal consignados en la presente y que se encuentra en el libre ejercicio de sus derechos civiles. **SEGUNDA:** Continúa manifestando bajo juramento el requirente: i) ser autor del trabajo de tesis titulado: "**Selección De Personal Para Ascensos En El Servicio Por Oposición Del Organismo Ejecutivo**"; ii) haber respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y reconocido los créditos correspondientes; iii) aceptar la responsabilidad como autor del contenido de la presente tesis de licenciatura. No habiendo nada más que hacer constar, finalizo el presente instrumento en el mismo lugar y fecha de inicio, treinta minutos después, la cual consta en una hoja de papel bond, impresa en ambos lados, que numero, sello y firma, a la cual le adhiero los timbres para cubrir los impuestos correspondientes que determinan las leyes respectivas: un timbre notarial del valor de diez quetzales con serie y número AU guión cero seiscientos cincuenta mil ciento

ochenta y dos (AU-0650182) y un timbre fiscal del valor de cincuenta centavos de quetzal con número novecientos ochenta y siete mil ciento ochenta y uno (987181). Leo lo escrito al requirente, quien, enterado de su contenido, objeto, validez y demás efectos legales, la acepta, ratifica y firma con el Notario que autoriza. **DOY FE DE TODO LO EXPUESTO.**

f-)

ANTE MÍ:



Lic. *Maria Victoria Casas Hernández*
ABOGADO Y NOTARIO

Nota: Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Servicio civil en Guatemala	1
Proceso para optar a un ascenso en el Organismo Ejecutivo y demás instituciones que se rigen conforme a la Ley de Servicio Civil	53
Preceptos legales que limitan el ascenso de los servidores públicos en servicio por oposición del Organismo Ejecutivo	75
Conclusiones	99
Referencias	101

Resumen

El estudio que se realizó, tuvo por objeto abordar el tema: selección de personal para ascensos en el servicio por oposición del Organismo Ejecutivo. En función del principio de legalidad que debe revestir a la administración pública, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, deben regirse de conformidad con el ordenamiento jurídico positivo.

Según los preceptos de la Ley de Servicio Civil, los trabajadores del Estado gozan de una serie de derechos, los cuales tienen la característica de ser garantías mínimas e irrenunciables; plasmándose como uno de ellos, que todas las personas que laboran en los servicios por oposición pueden ascender a un puesto de mayor jerarquía y sueldo, toda vez que cumplan con la calidad y los méritos que se requieran para el puesto al que aspiren. Lamentablemente el sistema de ascenso utilizado en la actualidad no resulta favorable para todos los servidores públicos, ya que gozan de preeminencia aquellos que asciendan en línea, no así, los que fundamenten su pretensión en un grado académico obtenido, que técnicamente les permitiría optar a un puesto más alto, por lo tanto, existe desigualdad en las condiciones para optar a un ascenso, problema en torno al cual se desarrolló la investigación.

Palabras clave

Servicio civil. Servidor público. Servicio por oposición. Ascenso.
Requisitos.

Introducción

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el trabajo es un derecho individual de la persona y una obligación social. Así mismo, que el sistema laboral del país debe fundamentarse conforme a principios de justicia social, en ese sentido, es una prerrogativa fundamental para todo habitante de la república, tener acceso a un empleo que le permita recibir como contraprestación un salario con el cual pueda vivir en condiciones dignas y por ende procurar un desarrollo integral, personal y familiar. En Guatemala lamentablemente las fuentes de empleo resultan limitadas ante el crecimiento demográfico, no obstante, el Estado se constituye como el mayor empleador en virtud de los servicios públicos que debe administrar y prestar para la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, tarea imprescindible para alcanzar la realización del bien común.

Una de las claves para prestar un servicio de calidad en cualquier institución pública, es contar con un capital humano competente y motivado por las condiciones laborales en que se desempeña; de acuerdo a lo establecido en la Ley de Servicio Civil, cada uno de los derechos que en ella se determinan, son garantías mínimas e irrenunciables para los servidores públicos, en ese mismo sentido, se regula que todos aquellos

que se encuentren en los servicios por oposición tienen derecho al ascenso a un puesto de mayor jerarquía y sueldo, toda vez que cumplan con la calidad y los méritos que se requieran para el puesto al que aspire, lo cual debe establecerse de conformidad con el Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo.

Ahora bien, es igual de trascendental fomentar la carrera administrativa o el crecimiento laboral de los servidores públicos en la administración pública a través de un proceso simplificado, que les permita optar a un ascenso a partir de la preparación académica que concluyan a nivel superior en cualquiera de las universidades legalmente constituidas en el país, de lo contrario vano sería el esfuerzo y la determinación de buscar una especialización o de formarse en otro campo de las ciencias para fortalecer o ampliar competencias.

Conviene señalar que debido a la amplia cobertura que actualmente tiene la educación superior en el país, los servidores públicos en su mayoría, han optado por adquirir un mejor grado académico, esperando que la preparación a nivel universitario les permita aplicar a un puesto más alto con el cual puedan obtener una mejor remuneración, por su parte, la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), ha impulsado un nuevo modelo de gestión de recursos humanos para el desarrollo de carrera en el

servicio civil con el cual se implementó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos –SIARH-, herramienta disponible en el sitio web <http://guatempleo.siarh.gob.gt/> a través de dicha plataforma digital, los servidores públicos pueden buscar un ascenso aplicando a las plazas que publiquen a través de convocatorias internas.

Sin embargo, se abordará como problemática, la desigualdad de condiciones en las que los servidores públicos del Organismo Ejecutivo en servicio por oposición puedan optar a un ascenso, esto, debido a la modificación de los requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo en la administración pública regulada en la Resolución D-97-89 de la Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil, disposición del Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, otorga preeminencia a los servidores públicos que ascienden en línea, no así, a aquellos que fundamenten su pretensión en un grado académico obtenido, que técnicamente les permitiría optar a un puesto más alto. No obstante, en el procedimiento de oposición que debe seguir la promoción, es fundamental acreditar además de la formación, experiencia en labores afines, situación que obstaculiza la aspiración, toda vez que resulta ilógico presentar otras constancias laborales, si se sirve de tiempo completo a la administración pública.

Los objetivos del estudio serán: a) establecer los preceptos legales sobre selección de personal que limitan el derecho a ascender de los servidores públicos en el servicio por oposición del Organismo Ejecutivo; b) analizar el servicio civil guatemalteco conforme a los aportes doctrinarios y la legislación vigente; e c) indagar el modelo establecido para optar a un ascenso en el Organismo Ejecutivo y demás instituciones que se rigen de conformidad con la Ley de Servicio Civil.

El contenido de la investigación versará en los temas siguientes: Servicio civil en Guatemala; Proceso para optar a un ascenso en el Organismo Ejecutivo y demás instituciones que se rigen conforme a la Ley de Servicio Civil; y, Preceptos legales que limitan el ascenso de los servidores públicos en servicio por oposición del Organismo Ejecutivo.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se empleará el método deductivo con el cual se pretende alcanzar un razonamiento que va de lo general a lo particular y para un alcance más profundo será utilizado el método analítico, a través de su aplicación se abordará cada uno de los elementos que se relacionen con la problemática relacionada, su desarrollo se construirá con material bibliográfico nacional e internacional y fundamentado en los preceptos normativos del ordenamiento jurídico guatemalteco.

Servicio civil en Guatemala

Generalidades

El hombre ha evolucionado a través del tiempo, lo que también ha implicado la adopción de diversas maneras de relacionarse. En la época contemporánea, la forma de organización social característica, es la del Estado, según Aguilar Balderas, el origen del término “(...) se encuentra en la Italia renacentista y se ha utilizado desde entonces para designar a la comunidad política moderna en la cual los individuos se encuentran inmersos y a su relación social regulada por el derecho positivo”. (2014, pág. 1)

Lo expuesto por la autora, permite obtener una apreciación sobre el momento histórico en el que se acuñó el término, así como algunas ideas sobre el significado del mismo, no obstante, es importante establecer una definición.

Reyes Mendoza, define al Estado como:

“una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público (...) formando una institución con personalidad moral y jurídica”. (2012, pág. 68)

En la definición se identifican una serie de elementos, la ausencia de alguno de ellos, alteraría la forma de organización social.

A criterio del investigador, puede definirse como el grupo poblacional que se establece en una extensión geográfica en el que ejerce poder y soberanía, sujetándose la convivencia entre congéneres a un régimen jurídico desarrollado en forma jerárquica.

En esencia, los elementos que no deben faltar en la definición son: a) población; b) territorio; poder o soberanía: ordenamiento jurídico, aunque, cabe mencionar que pueden tener diferentes enfoques.

Para Serra Rojas, citado por López Durán, Villamar Cruz, & González, población “hace referencia a un concepto cuantitativo, o sea, el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición, y que se registran en los censos generales de población”. (2018, págs. 181-182). Es interesante la forma en que concibe el autor este término, ya que es acertado incluir en la forma de organización social a propios y extraños, puesto que en el momento en que se encuentren dentro de los límites territoriales, deben sujetarse a la forma de vida y disposiciones que rigen la conducta. Otro aspecto que sobresale, es que no se excluye a nadie por razones de edad, género,

posición económica, ideología política o religiosa, todos pueden ser parte del Estado.

Sobre el territorio, Cruz Gayosso, Ochoa Hofmann, & Robles Vázquez, exponen:

“(...) es pues, uno de los elementos que permiten que la nación realice su unidad (...) una comunidad nacional no es apta para formar un Estado sino mientras posea un suelo, una superficie de tierra sobre la cual pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda al mismo tiempo, imponer su propia voluntad y rechazar la intervención de toda potestad ajena. El Estado necesita imprescindiblemente poseer un territorio propio, porque ésta es la condición esencial de toda potestad estatal. (2014, págs. 170-171)

En tal virtud, se dice que el territorio es un elemento constitutivo del Estado integrado por una porción geográfica de tierra en la cual se puede delimitar cada una de las acciones de los habitantes, así como por los órganos de gobierno. Establecidos los límites geográficos para un Estado, no puede haber injerencia extranjera de ninguna naturaleza, caso contrario, se podría utilizar la fuerza para defender la soberanía, en Guatemala el Ejército es el responsable de resguardarlo.

Según Pereira Orozco, el poder o soberanía “es un poder supremo o poder soberano. En los Estados democráticos modernos la soberanía radica en el pueblo, quien ante la imposibilidad de ejercer el poder de manera directa, lo delega en sus gobernantes”. (2011, pág. 32)

En toda organización es imprescindible la existencia de líderes, el Estado no es ajeno a ello, como menciona el autor, es imposible que todos los habitantes puedan tomar las decisiones para dirigir su destino, ante ello, necesita elegir a un grupo que lo represente, el cual asume la forma de gobierno. En Guatemala, tiene su fundamento en el artículo 141 de la Constitución Política de la República.

Finalmente, Martínez Morales, manifiesta que el ordenamiento jurídico es “el conjunto de normas que constituyen un sistema vigente en el lugar y tiempo determinados, creado por la autoridad estatal competente para ello, quien lo aplica y adecua a los cambios sociales”. (2017, pág. 583)

Es necesario crear una serie de normas jurídicas de observancia general que regulen la conducta del hombre en sociedad, de no ser así, cada quien podría hacer lo que quisiera. Este tipo de disposiciones han sido estructuradas por la doctrina en forma jerárquica. En Guatemala la cúspide del conjunto de normas es ocupada por la Constitución Política de la República, en ella, se establece que el fin supremo del Estado es la realización del bien común, en ese contexto, cada acción que se realice en los órganos en los cuales se delegue una función pública, debe ser en beneficio de todos los guatemaltecos, sin distinción alguna.

Conviene subrayar que la soberanía que radica en el pueblo es delegada en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo esa estructura quien tiene la responsabilidad de orientar todas las acciones hacia la consecución del fin supremo del Estado, en esencia, el quehacer de éstos, se concreta en la prestación de servicios públicos esenciales que viabilizan la salud, educación, seguridad, justicia, entre otros.

Para el efecto, es imprescindible que los recursos humanos, económicos y materiales que dispongan las instituciones públicas se administren de manera eficiente.

Chuayffet Chemor, señala:

La organización administrativa opera a través de agentes que constituyen el elemento personal de la administración pública. Los recursos humanos son – sin lugar a dudas – el factor principal para el desarrollo administrativo. A la exigencia de que su conducta se apegue a la ley, se suma con igual intensidad el reclamo de que su actuación sea eficiente. (1983, pág. 26)

En definitiva, los funcionarios y empleados públicos que conforman el capital humano de las dependencias del Estado, son la clave para prestar un servicio de calidad en la administración pública, para ello deben ser competentes y por supuesto, motivados por las condiciones laborales en que desempeñan sus funciones, este y otros aspectos son parte del

denominado servicio civil. Por otro lado, debe existir un marco jurídico pertinente, conforme a la realidad económica, social, política.

Los autores Ramió Matas & Salvador Serna, definen el servicio civil como “... el conjunto de normas, reglas, valores, rutinas y procesos que, a través de su interacción, dan cuenta de la configuración de un modelo de empleo público profesional” (2005, pág. 125).

Los elementos que forman parte de la definición citada, son acertados; en primera instancia, es imprescindible contar con un marco jurídico que regule las condiciones en que una persona presta sus servicios al Estado, así como la responsabilidad de éste como patrono, entre otros aspectos: la forma de selección, ingreso, nombramiento, derechos, obligaciones, prohibiciones, jornadas, régimen disciplinario, deben establecerse de manera expresa, de modo que se estructure un verdadero sistema de administración de recurso humano a disposición del Estado.

Otro aspecto importante sobre la existencia de normas jurídicas en el servicio civil, es que, en función del principio de legalidad reconocido en la doctrina del derecho administrativo, debe establecerse de manera explícita en el ordenamiento jurídico, las funciones y competencia de todo servidor público, en congruencia con lo que la Constitución Política de la

República de Guatemala en el artículo 154, en el que hace referencia de que los funcionarios únicamente reciben la delegación del poder y que en todo momento debe apegarse a los preceptos normativos, de lo contrario, se les deducirá la responsabilidad en que pudo haber incurrido, es oportuno mencionar que la Constitución no hace distinción entre el concepto empleado público y funcionario público, siendo un término genérico para referirse a ambos tipos de servidores públicos, los cuales se abordarán en otro apartado de la investigación.

En atención a lo expuesto por Ramió Matas & Salvador Serna, resulta ineludible incluir en la definición de servicio civil el tema de los valores, en ese contexto, Gómez Gallardo, manifiesta: “En la sociedad actual, ante los casos de corrupción, es un factor determinante usar valores como indicador de la solvencia moral de las instituciones y las personas que las conforman”. (2017, pág. 29)

En la administración pública es fundamental contar con personas íntegras, que desarrollen las actividades profesionales a su cargo en el marco de una conducta ejemplar, circunstancia que generaría mayor aceptación de los servicios públicos en la población, por ende, elevaría el nivel de éxito en la búsqueda de la realización del bien común. Lamentablemente, en la actualidad es común que las personas asocien a los servidores públicos

con la realización de actos de corrupción, carencia de transparencia y legitimidad.

En lo que atañe a las rutinas y procesos, el primero es definido por la Real Academia Española como la “secuencia invariable de instrucciones” recuperado de <https://dle.rae.es/rutina>, fecha de consulta, 05 de mayo de 2020. El segundo, se concibe por Martínez Morales, como una “serie de pasos, secuencia, gestiones para producir”. (2010, pág. 658).

En ese sentido, las diferentes instituciones que conforman la estructura de la administración pública, desarrollan manuales de funciones y procesos, con el objeto de estructurar las responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, así como establecer los parámetros en los que debe actuar, es decir, son una guía que establecen una ruta precisa, detallando paso a paso las acciones que se han de emprender en el cumplimiento del empleo o cargo público que se ostenta.

En Guatemala, la administración pública como estructura destinada a la consecución del bien común, se integra entre otros, por los tres organismos del Estado, las entidades autónomas, las municipalidades, los órganos de control; según la Constitución Política de la República, las relaciones de los trabajadores que estén al servicio del Estado, se han de regir por la Ley

de Servicio Civil, no obstante, se exceptúan aquellas que puedan tener sus propias disposiciones, la municipalidad, el Organismo Judicial, el Legislativo, entre otros, circunstancia que se abordará en el contenido.

Tomando en consideración que el estudio se delimita al Organismo Ejecutivo, es señalar que los órganos rectores del servicio civil son la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil, a quienes les corresponde examinar constantemente las políticas, normas, y valores que regulan el proceso de dotación de recurso humano, de acuerdo a los preceptos de la Ley de Servicio Civil, Decreto Número 1748 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 18-98, con el objeto de que todos los sectores de la población que utilicen los servicios que presta el Estado sean atendidos de la mejor manera posible.

Conforme al artículo 3 de la Ley de Servicio Civil, las relaciones entre la administración pública y sus servidores, deben atender una serie de principios, entendidos estos por Cabanellas de Torres, como “los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento inmediato de sus disposiciones, y en los cuales se halla contenido su capital pensamiento”. (2003, pág. 320)

En otras palabras, los principios son una serie de postulados que orientan la regulación legal, en el servicio civil se consideran fundamentalmente los siguientes:

Según la normativa positiva, los cargos se otorgarán atendiendo a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez: a decir de Fernández Ruiz, “(...) los servidores públicos adscritos a la administración pública para garantizar la continuidad y el funcionamiento efectivo de la misma, deben desempeñar las tareas con apego al mérito, legalidad, igualdad de oportunidades, honradez, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia”. (2016, pág. 312). En ese sentido, puede aplicar a un empleo o puesto, cualquier ciudadano que tenga la formación que se requiera, siempre que sea capaz de cumplir con las funciones del puesto satisfactoriamente, optimizando los recursos a su disposición, así como conducirse en todo momento con rectitud e integridad.

No debe hacerse discriminación alguna: según Andrino Grotewold, “Garantiza el acceso al empleo, la participación en los concursos hechos por convocatoria a aquellos ciudadanos que acreditan los requisitos determinados”. (2016, pág. 16), al respecto, toda vez se cumpla con los méritos para el desempeño de un puesto, el sexo, estado civil, posición económica o social, religión, etnia o cualquier otro motivo, no pueden ser

fundamento para negarle a una persona la oportunidad de servir como empleado del Estado en cualquier institución pública.

Fomentar la eficiencia de la administración pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos: la Real Academia Española define eficiencia como “la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”, recuperado de <https://dle.rae.es/eficiencia?m=form>, fecha de consulta, 05 de mayo de 2020. En lo que atañe al estudio, significa que el desempeño de los servidores públicos, debe ser óptimo en la consecución del objetivo primordial del Estado, la realización del bien común, conviene señalar en este aspecto que los recursos con los cuales se cuenta en muchas de las instituciones en la actualidad, puede limitar la productividad de sus servidores, por otra parte, las actividades que se les asignen, deben realizarse sin menoscabar los derechos que les asisten.

Al igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponde el mismo salario: Chuayffet Chemor, expone “el salario es la retribución que se paga al trabajador por los servicios prestados. Habrá de ser uniforme para cada una de las categorías de trabajadores...” (1983, pág. 31). Significa que la contraprestación económica que reciban los servidores públicos tiene que ser equitativa en

las diferentes dependencias, particularmente en el Organismo Ejecutivo y las que se rijan conforme a la Ley de Servicio Civil.

Según los datos proporcionados por la Oficina Nacional de Servicio Civil sobre estadística de personal, al veintinueve de febrero de dos mil veinte, tan sólo en el Organismo Ejecutivo, existen 304,600 puestos laborales, recuperado de <http://www.onsec.gob.gt/w/index.php/estadisticas-del-recurso-humano-del-organismo-ejecutivo/>, fecha de consulta: 25 de febrero de 2020.

Antecedentes del servicio civil

La organización del Estado de Guatemala ha obedecido a una serie de cambios políticos, económicos y sociales, el servicio civil no ha sido ajeno a todo ello, a pesar de ser la administración pública fundamental en el desempeño de las acciones de gobierno, pareciera que no se ha prestado mucha atención en la creación de un sistema eficiente, para beneficio no sólo de la población, sino de los mismos trabajadores del Estado.

A partir de la declaración de independencia del país, sin lugar a dudas, se comienza a ejercer un tipo de función pública por parte de quienes integran las primeras formas de gobierno, no obstante, por tratarse los antecedentes

del servicio civil guatemalteco, una serie de acontecimientos históricos, es necesario remitirse a fuentes de consulta idóneas, en esta ocasión, es conveniente citar los hechos señalados por la misma Oficina Nacional de Servicio Civil en su sitio web:

Antes de la Constitución de 1945 las relaciones entre el Estado como patrono y los servidores públicos eran reguladas por diferentes leyes, lo que provocaba cierto desorden en su aplicación, además no se contaba con una reglamentación que les garantizara un mínimo de derechos y les asegurara justicia y estímulo en su trabajo.

Desde 1947 las relaciones entre patronos y trabajadores a nivel de la iniciativa privada, han sido reguladas por el Código de Trabajo. Sin embargo, los empleados públicos no gozaban de la misma protección y prerrogativas que otorga dicho instrumento, por lo que durante mucho tiempo se vieron sometidos a situaciones de injusticia laboral. La administración de personal se realizaba en forma empírica y casuística y se padecía dentro del Sector Público en general una desorganización administrativa en lo referente al sistema de ingreso al servicio y una falta de normativos...

De esa cuenta el 15 de febrero de 1955 se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos con miras a emitir el Estatuto del Servidor Público.

En 1956 se emite un Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, siendo éste el primer antecedente de un instrumento que intentó regular las relaciones mencionadas...

El 01 de mayo de 1957, ya vigente el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, se establece el Departamento Nacional de Personal (...) ellos elaboraron un estudio técnico-financiero para la adopción del Sistema de Clasificación de Puestos y de Selección de Personal. El 15 de enero de 1958 (...) fue sustituida por el Departamento de Servicio Civil...

En 1965 se consignó en la Constitución que debía emitirse una ley que recopilara todo lo relativo al recurso humano del Estado, la que se llamaría “Ley de Servicio Civil”, cuyo propósito sería garantizar la eficiencia de la función pública y la dignificación del trabajador.

Por tal razón fue que en el año 1967 se instaló una comisión bipartita conformada por representantes de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, con el objeto de emitir el proyecto de Ley de Servicio Civil.

Fue así como finalmente el 02 de mayo de 1968 el Congreso de la República emitió la Ley de Servicio Civil, según Decreto 1748, misma que cobró vigencia el 01 de enero de 1969. Recuperado de <http://www.onsec.gob.gt/w1/index.php/antecedentes-historicos/>, fecha de consulta 29 de febrero de 2020.

Analizando la sucesión de las normas en materia de servicio civil a través del tiempo, resulta que, en Guatemala, pareciera que no se le ha prestado la atención que amerita, tomando en consideración el rol fundamental que tienen los servidores públicos, ya que se constituyen el medio por el cual las autoridades de gobierno llegan a la población, es importante que se busque la actualización de la normativa aplicable a los servidores públicos, han transcurrido más de cincuenta años desde que entró en vigencia la Ley de Servicio Civil, existen garantías para los empleados del Estado que no se cumplen a cabalidad, una de ellas, ha motivado la realización del estudio, siendo ese caso el de las condiciones en que se puede optar a un ascenso como derecho dentro de la administración pública, lamentablemente muchas de las personas que están al servicio del Estado ven truncada su aspiración de tener un puesto de mayor jerarquía y claro, mejores emolumentos, al resultar insuficientes los méritos académicos que ha alcanzado como producto del interés por mejorar sus competencias y habilidades a nivel universitario. En ese sentido, la carrera administrativa es poco desarrollada.

Al promulgarse la actual Constitución Política de la República de Guatemala en 1985, se reafirmó que las relaciones del Estado con sus empleados, se regirían conforme al texto de la Ley de Servicio Civil, exceptuándose aquellas que se sujeten a disposiciones particulares de la institución para la que laboren, como es en el caso del Organismo Legislativo y Judicial. En cuanto a las cualidades para optar a un empleo o cargo público, se establece constitucionalmente que todos los guatemaltecos tienen derecho y que no se atenderá más que a los méritos de capacidad, idoneidad y honradez, los primeros dos se relacionan con la formación académica de la persona que desea postularse o aplicar al proceso de selección y el tercero, con la conducta ética y moral que debe manifestar el servidor público.

La Ley de Servicio Civil entró en vigencia el 1 de enero del año de 1969, regulando como órganos superiores la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil, los preceptos contenidos en ella, han sido fortalecidos por medio de otras disposiciones, lamentablemente se reglamentó 29 años después, por medio del Acuerdo Gubernativo Número 18-98, el cual a la presente fecha ha sido objeto de algunas reformas, sin embargo, no han sido de mayor relevancia, por lo cual no han provocado un cambio profundo en la legislación.

Regulación legal

Es importante recordar que el orden jurídico es otro de los elementos del Estado, a criterio de Pereira Orozco:

(...) es el sistema de normas positivas vigentes relacionadas entre sí y escalonadas o jerarquizadas, que rigen en cada momento de la vida y las instituciones de todas clases dentro de un Estado determinado. Su mayor manifestación se encuentra en su norma suprema: la Constitución. (2011, pág. 32)

En Guatemala el servicio civil está regulado en la Constitución Política de la República, como ley fundamental y base para normas de carácter ordinario y reglamentario; la ley de servicio civil, el reglamento de la ley en mención; y otros cuerpos normativos que se mencionarán en el estudio, que efectivamente se encuentran organizadas en forma jerárquica. En cuanto al aspecto positivo vigente de las normas que hace referencia el autor en la cita, significa que se incluyen las que en realidad se aplican a partir de la fecha en que entran en vigencia, es decir que, no sólo quedan como letra muerta, sino, cumplen con el objeto para el cual son creadas.

En este caso particular, regular la prestación de servicios laborales en la administración pública.

Constitución Política de la República de Guatemala

Ramella, citado por Pereira Orozco & Ritcher, en su libro Derecho Constitucional, manifiesta:

La Constitución es un conjunto de normas jurídicas, que regulan los poderes y órganos del Estado y establecen las obligaciones y derechos con respecto al Estado, de las autoridades públicas y de los habitantes y ciudadanos, disponiendo del contenido social y político que debe animarla. (2005, pág. 114)

Básicamente, la constitución establece el modelo de organización que adopta el Estado, como se estableció en los antecedentes, en Guatemala por muchos años no hubo regulación específica para los trabajadores del Estado, caso contrario para el sector privado, quienes regían las relaciones entre patronos y empleados por las disposiciones del Código de Trabajo Decreto Número 1441.

La actual Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) en el artículo 108 del capítulo II sección novena hace referencia de que el vínculo jurídico entre los empleados públicos y el Estado se ha de regir por la ley de servicio civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes

o disposiciones particulares. La ley fundamental a través del artículo en mención instituyó el servicio civil como mecanismo para regir la relación entre el Estado y los servidores públicos, salvo algunas instituciones que están facultadas para emitir sus propias normas, como es el caso del Organismo Legislativo, las municipalidades, el Ejército, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entre otros, quienes tienen disposiciones especiales que regulan las relaciones laborales, escenario en el cual prevalecen las leyes propias sobre la ley de servicio civil.

Es importante subrayar que la CPRG en los artículos 107 y 154 segundo párrafo establece el principio de imparcialidad que todo servidor público debe observar, al considerar que todas las personas que actúen en calidad de funcionario o empleado público del Estado están al servicio de la administración pública y nunca para favorecer intereses particulares, políticos o de otra índole. Este principio es fundamental para el Estado, puesto que obliga a los servidores públicos a ejercer sus funciones sólo en beneficio de la administración pública, evitando toda injerencia de grupos militares, partidos políticos, organizaciones empresariales, gremiales y sectores que promueven beneficios para grupos privilegiados e intereses particulares.

Una de las razones que motivaron la implementación del sistema de servicio civil en Guatemala fue la erradicación de criterios discrecionales para la selección, nombramiento y contratación de servidores públicos, esto como consecuencia de la ausencia de una normativa específica que recopilara lo concerniente al tema de administración de recursos humanos del sector público.

El artículo 113 de la Constitución establece los requisitos para optar a un empleo o puesto dentro de la administración, en dicho precepto se observan tres aspectos fundamentales, siendo estos la capacidad, idoneidad y honradez del postulante, parámetros que deben aplicarse para todo empleo y cargo público en las diferentes instituciones, de forma que el nepotismo, el tráfico de influencias y las negociaciones de los puestos producto de la complacencia y compromisos políticos sean relevados procedimientos transparentes, que garanticen personal apto para el buen funcionamiento de las instituciones del Estado.

Ley de servicio civil decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala

El decreto número 1748 Ley de Servicio Civil (LSC) regula la organización y funciones de los órganos directores del servicio civil, la clasificación del servicio público, los derechos, obligaciones y

prohibiciones de los servidores públicos, así mismo establece el régimen disciplinario y la impugnación de resoluciones.

La Ley de Servicio Civil es una disposición de rango ordinaria y de carácter público, es decir, emitida por el Congreso de la República como órgano ordinario de creación de las leyes, que contiene los principios y fundamentos del sistema de servicio civil; fundamentalmente tiene por objeto normar las relaciones entre los servidores públicos y la administración pública, en ese sentido, se centra en la administración del personal que labora en las instituciones del Estado y los méritos de los servidores públicos, a efecto de que los servicios en las distintas dependencias sean eficientes.

La Ley de Servicio Civil contiene principios que son de gran utilidad, puesto que permiten interpretar y aplicar de manera correcta las disposiciones en ella contenida, así mismo establece la Junta Nacional de Servicio Civil y Oficina Nacional de Servicio Civil como órganos encargados de aplicar la Ley de Servicio Civil y su reglamento en las distintas dependencias del Estado que no tengan disposiciones especiales de administración de personal y por ende sujetas a esta.

Con la Ley de Servicio Civil se pretende gestionar de manera efectiva un elemento clave dentro de la administración pública y es el recurso humano que lo integra, puesto que se enfoca en la capacidad profesional de los servidores públicos, en aras de impulsar una administración pública eficaz y profesional, lo que mejoraría la confianza de todos los habitantes en las instituciones que integran el Organismo Ejecutivo.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil

Castillo González, indica que un reglamento

(...) es un conjunto de normas, procedimientos e instrucciones para la ejecución de la ley o para la regulación orgánica interna de alguna organización. Son las disposiciones dictadas por el poder ejecutivo que regulan la ejecución de las leyes, el ejercicio de facultades propias y la organización y el funcionamiento administrativo. (2003, pág. 90)

Los reglamentos tienen por objeto desarrollar los preceptos de una norma ordinaria, permiten orientar la forma de aplicación de la ley. En Guatemala la forma en que se emiten es por medio de acuerdo gubernativo dictado por el Presidente acompañado por uno de sus ministros o en consejo de ministros.

El acuerdo gubernativo número 18-98 de la presidencia de la República contiene el reglamento de la Ley de Servicio Civil, se emitió para desarrollar las normas y procedimientos de administración de personal del Organismo Ejecutivo contenidos en la Ley de Servicio Civil.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado

El decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, contiene la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, se conforma por VIII capítulos y 70 artículos, los cuales tienen por objeto regular lo concerniente al tema pensiones, sean estas por jubilación, invalidez, viudez, orfandad, entre otros, que les asiste a los trabajadores civiles del Estado o a sus familiares, según sea el caso, esto como compensación por los servicios prestados al Estado. Las pensiones reguladas en la ley citada se causan a favor de los trabajadores de los Organismos Ejecutivo, Judicial y Legislativo, entre otras instituciones del Estado.

Ley de Salarios de la Administración Pública

La Ley de Salarios de la Administración Pública fue aprobada por el Congreso de la República de Guatemala a través del decreto número 11-73. El artículo 2 de la ley citada regula que, el objeto de la normativa es instituir un sistema de retribución justo y decoroso para todas las personas que están al servicio del Estado, procurando que el salario que cada una perciba favorezca la eficiencia en el desempeño de la administración pública, es decir, que los estándares de calidad en el servicio sean altos, para beneficio de la población, en el mismo artículo se hace referencia de

que se debe garantizar la igualdad en el salario, en los casos en que se realice las mismas funciones, condiciones, eficiencia y antigüedad.

Esto en armonía con los artículos 3 numeral 5); 61 numeral 11) y por último el artículo 70 segundo párrafo de la Ley de Servicio Civil, que establecen el principio de igualdad de salario para los servidores públicos, por igual trabajo, ejecutado en igualdad de condiciones.

De conformidad con el artículo 2 de la ley de salarios de la administración pública, la norma citada es complementaria de la ley de servicio civil decreto número 1748, esto como resultado de que las autoridades ejecutoras son la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos

El Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República, contiene la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.

De conformidad con el artículo 1 de la ley citada, puede decirse que el objeto es fortalecer la transparencia de la administración pública en el manejo de los recursos del Estado, a través de la implementación de mecanismos que permitan darle seguimiento al patrimonio de los servidores públicos, de tal manera que se pueda evitar el enriquecimiento ilícito, así como el uso inapropiado de los bienes públicos.

Por otro lado, se contempla la deducción de responsabilidades, tomando en consideración las acciones u omisiones que se puedan llevar a cabo.

La ley citada constituye una herramienta fundamental para promover la transparencia en las diferentes instituciones del Estado, esto como consecuencia de los altos índices de corrupción que tanto daño ha causado a la sociedad; así mismo establece el tipo de responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, las cuales pueden ser de carácter administrativo, civil y penal, lo que busca que los trabajadores del Estado sean probos en su quehacer diario, esto en concordancia con lo que la Constitución Política regula en los artículos 153, 154, 155 y 156.

La Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos se complementa con su respectivo reglamento, el cual se encuentra contenido en el Acuerdo Gubernativo número 613-2005 de la presidencia de la república.

La Oficina Nacional de Servicio Civil

La relación jurídico laboral entre los empleados públicos y el Estado, se encuentra regulada a través de un conjunto de normas jurídicas que permiten establecer los mecanismos de servicio dentro de la administración pública, en orden de jerarquía, el primer sustento jurídico que hace énfasis al trabajador del Estado, es la Constitución Política de la República de Guatemala, al regular en el artículo 107 que los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública, posteriormente, el subsiguiente artículo estipula que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, atenderán los preceptos contenidos en la Ley del Servicio Civil, con excepción de aquellas que dispongan de sus propias normativas y disposiciones.

La norma constitucional, establece el fundamento para emitir una ley especial, siendo de vital importancia en la aplicación conjunta de las normas jurídicas; al expresar en su contenido que las disposiciones referentes a los trabajadores del Estado se rigen por la Ley del Servicio Civil, se entiende que ésta se constituye como la norma ordinaria que desarrolla lo referente a las disposiciones generales del servicio civil, la clasificación del servicio público, los derechos, obligaciones, prohibiciones, jornadas laborales, descansos y finalmente disposiciones

complementarias, así también, es en esta norma en particular donde se estipulan los distintos órganos administrativos encargados de dar viabilidad al ordenamiento jurídico en materia de servicio civil.

En relación a lo anterior, el Decreto número 1748 Ley del Servicio Civil regula en el contenido del artículo 9, la creación de los órganos superiores encargados de la aplicación de la ley, estableciendo la creación de dos órganos en particular, quienes serían los encargados de dar viabilidad y ejecución a lo estipulado dentro de la normativa legal, dentro de ellos se encuentran señaladas la Oficina Nacional del Servicio Civil, entidad que de acuerdo al artículo 21 de la Ley de Servicio Civil, tiene la función ejecutiva de aplicar la ley, el artículo en mención, también proporciona la estructura básica de dicha entidad.

En virtud de lo expuesto, corresponde a la Oficina Nacional del Servicio Civil a través de los distintos mecanismos administrativos, propiciar aspectos eficientes, técnicos y jurídicos en materia de recursos humanos dentro de la administración pública para el beneficio de la buena gobernanza y la ciudadanía, además con el objeto de cumplir con los fines y principios establecidos en la legislación, se cuenta con el Acuerdo Gubernativo No. 18-98 Reglamento de la Ley del Servicio Civil, instrumento jurídico que regula en su contenido aspectos de funcionalidad

sobre la Oficina Nacional de Servicio Civil, el cual manifiesta en el artículo 3 la importancia de la regionalización de la Oficina Nacional del Servicio Civil, con el fin de atender a las necesidades y requerimientos de personal de los distintos ministerios, secretarías y otras instituciones del Organismo Ejecutivo.

La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC), por lo tanto, es la institución encargada de velar dentro de la administración pública por la operativización técnica, administrativa y legal, con observancia del reglamento correspondiente, aunado a otras disposiciones que la complementan y hacen posible su visión y misión, tomando como criterios y principios la meritocracia, probidad, eficiencia y honradez para la selección de los empleados públicos a favor de la efectiva tarea estatal dentro de las entidades descentralizadas y autónomas en función del bien común.

La misma Oficina Nacional del Servicio Civil, se presenta en su sitio web como:

La institución responsable de administrar en forma técnica, armónica, dinámica y eficiente el sistema de recursos humanos de la Administración Pública, para garantizar al país el desempeño idóneo y efectivo de la labor institucional del Gobierno, en beneficio de la ciudadanía.

Sus actividades las desarrolla dentro del marco jurídico que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Servicio Civil, y la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y sus Reglamentos y otras disposiciones complementarias, en las cuales se indica que le corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC-, regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, para lo cual debe entenderse como tal a todos los órganos administrativos que dependen del Organismo Ejecutivo y sus entidades descentralizadas y autónomas adscritas a dicha normativa; así como todo lo concerniente a la administración de las diferentes pensiones que son otorgadas a los ex trabajadores y beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado. Recuperado de <http://www.onsec.gob.gt/index.php/quienes-somos/> fecha de consulta, 30 de marzo de 2020.

Lo señalado por el mismo órgano, permite la identificación del accionar particular de la Oficina Nacional del Servicio Civil, especialmente en facilitar y propiciar los mecanismos idóneos referentes a la relación entre los servidores públicos, el Estado y el sistema de Recursos Humanos de la administración pública.

Carrillo Castro, citado por Galindo Camacho, establece que la administración pública es:

(...) el sistema dinámico, integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales, a través de la cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. (2000, pág. 6)

Al respecto, puede decirse que la administración es una estructura bien desarrollada, que tiene el objetivo claro a perseguir, la realización del bien común.

Otra de las funciones de la ONSEC, es lo relativo a las Clases Pasivas Civiles del Estado, debe velar por los derechos que los ex empleados públicos poseen como los beneficios de pensiones a su favor o a favor de sus familiares, entendido como la retribución por sus aportaciones profesionales y servicios que brindaron durante el periodo laborado para el Estado.

Para el efectivo cumplimiento de lo estipulado, ésta dependencia cuenta con una estructura orgánica y administrativa que permite su funcionamiento en concordancia con el marco legal que hace posible la razón de ser de la institución, en ese sentido cada una de las funciones que realiza y dependencias que la componen han sido desarrolladas en función

de lo preceptuado en el contenido del Acuerdo Gubernativo No. 246-2017 que estipula el Reglamento Orgánico Interno de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

El Reglamento Orgánico Interno de la Oficina Nacional del Servicio Civil, en su artículo 3 establece las funciones específicas de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Las disposiciones que se enlistan en el artículo relacionado, especifican como la Oficina Nacional del Servicio Civil realiza actividades que permiten alcanzar de manera satisfactoria un buen desempeño en materia de recursos humanos dentro de la administración pública, para el efecto cuenta con un sistema que está integrado por una serie de normas, políticas, criterios, metodologías y mecanismos idóneos que hacen posible la buena gestión de los recursos humanos y por ende una eficaz contratación de los empleados públicos revestida de transparencia.

Otra de las funciones que ejerce se enmarca es el asesoramiento técnico, jurídico y administrativo a otras dependencias del Organismo Ejecutivo, en cuanto a los mecanismos de gestión, contratación, inducción, capacitación y evaluación de desempeño laboral. Forma parte del funcionamiento de esta dependencia lo concerniente al reconocimiento de los derechos y beneficios establecidos a favor de los ex empleados

públicos, sus familias o aquellos que por razón de invalidez gocen de una pensión, entendida como la retribución pecuniaria de seguridad social, por razón de jubilación, vínculo familiar (viudez, orfandad, padres, nietos, hermanos y/o sobrinos menores) o incapacidad a favor de una o tercera persona.

Para hacer efectivo este derecho es la Oficina Nacional del Servicio Civil la institución encargada de la administración de este régimen, quien a través de un cálculo estipula la pensión correspondiente según particularidades en cada uno de los casos. Por lo tanto, esta dependencia busca en su actuar, la eficiencia y eficacia dentro de la carrera administrativa y la profesionalización de los servidores públicos, como también garantizar el goce efectivo del derecho de jubilación de los trabajadores públicos cuando hayan cumplido con el tiempo estipulado por el servicio prestado dentro de la administración pública y a su vez cumplan con los requisitos legales y administrativos para ser beneficiados.

Cada una de estas funciones se rigen por un marco legal, administrativo y estratégico que permite, la formalización, servicio congruente, estructura técnica y legal del ente administrativo, del estudio realizado de las normas jurídica, se determina que la Oficina Nacional del Servicio Civil se integra por la siguiente estructura orgánica; a) despacho superior; b) órganos

técnicos; c) órganos administrativos y; d) órganos de control. Cada uno de los órganos mencionados tiene definida su propia forma organizativa para la obtención del fin determinado en su creación, de tal manera que se le dé cumplimiento a lo establecido en la ley, por otro lado, encamina a la modernización, transparencia y labor eficiente del Estado, especialmente en la administración pública.

El despacho superior es el ente de mayor jerarquía, cuenta con un director, quien es el funcionario de mayor rango, junto con el subdirector y las unidades de: a) planificación y control de gestión; auditorías de recursos humanos; c) género y; d) comunicación social e información pública.

Según Calderón Morales, esta clase de agentes públicos

“coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública (...) representan al Estado por medio de los órganos de los cuales son titulares, ante otros órganos y entidades del Estado, ante los particulares y ante sus propios subordinados. Son agentes de confianza y pueden ser nombrados o destituidos en cualquier momento”. (s/f., pág. 255)

En otras palabras, al despacho superior le corresponde la planificación, organización, control, aplicación de la ley, asesoría al presidente de la República en materia administrativa, aprobación de los documentos técnicos, legales y administrativos, para la eficiencia en el sistema del servicio civil y clases pasivas, la aprobación del presupuesto, elaboración

del plan estratégico institucional, su ejecución, seguimiento, coordinación interinstitucional y monitoreo. Además, corresponde a este órgano la publicidad de la información pública por los medios audiovisuales e impresos según las necesidades correspondientes.

Los órganos técnicos por su parte, para comprender el concepto, es importante considerar que, según el diccionario del español jurídico, órgano es “cada una de las dependencias dotadas de funciones propias en que se dividen las administraciones públicas”. Recuperado de <https://dej.rae.es/lema/organo>, fecha de consulta, 09 de mayo de 2020, ahora bien, según la Real Academia Española, técnico se define como un “conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte, recuperado de <https://dle.rae.es/tecnico?m=form>, fecha de consulta, 09 de mayo de 2020.

En ese sentido, órgano técnico son las dependencias de la Oficina Nacional de Servicio Civil que se encargan de procedimientos específicos, es decir, que tienen una especialidad, dentro de la estructura orgánica, se integran por las distintas direcciones y departamentos encargados de los procesos de investigación, con el afán de generar conocimientos que permitan la modernización de la administración pública, así también, les corresponde el análisis de los expedientes para la clasificación,

sistematización de los puestos y remuneración salarial dentro de la administración pública. En la estructura organizativa de los órganos técnicos se encuentra integrada la dirección de carrera administrativa, como el órgano encargado de emanar acciones que permitan, oportunidades de desarrollo, formación y capacitación de los empleados públicos para dos fines; el primero su profesionalización y el segundo que la preparación recibida permita al empleado público un mejor desempeño en su labor y su oposición en procesos de reclutamiento en otros puestos de servicio.

La dirección de asuntos jurídicos es otra dependencia que integra a los órganos técnicos, esta garantiza la resolución de consultas referente a la aplicación de los distintos cuerpos legales relacionados a la administración de personal en la administración pública y su efectivo cumplimiento, pronunciándose sobre la procedencia o improcedencia de peticiones jurídico laborales, por lo tanto, le corresponde resolver los distintos planteamientos que se dan ante o en contra de la Oficina Nacional del Servicio Civil por cada uno de los procesos administrativos y judiciales que tengan lugar en las dependencias del Organismo Ejecutivo y todas aquellas que se sujeten a la Ley de Servicio Civil.

En cuanto al registro, trámite y autorización de las operaciones referentes a las pensiones previstas dentro del régimen de clases pasivas civiles del Estado, corresponde a la dirección de previsión social a través de los departamentos que lo integran, la atención al público para proveer información y asesoría a los usuarios, el análisis, de los diferentes trámites presentados y resolución de cada una de las solicitudes de pensiones, como también brindar apoyo y soluciones a cada uno de los conflictos que afecten a los usuarios cuando así lo soliciten. El sistema informático y desarrollo tecnológico seguro, eficiente y transparente de la Oficina Nacional del Servicio Civil le corresponde a la dirección de tecnologías de la información, esta dirección brinda el soporte técnico y profesional a toda la estructura relacionada con el *software*, *hardware* y conectividad de la dependencia para el servicio de los usuarios y personal técnico administrativo a favor de las necesidades de crecimiento en materia de tecnologías de la información para la comunicación.

Los órganos administrativos a criterio de Velásquez Villamar, “órgano administrativo es un ente propio de la administración pública, creada para el ejercicio de una potestad estatal, la prestación de servicios públicos o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado”. (2008, pág. 96)

Según el investigador, en esta categoría las entidades realizan trabajo de gabinete, se integra por las direcciones encargadas de los aspectos financieros, a los cuales corresponde lo concerniente a la planificación anual y operativa de la institución que se realiza con el fin de solicitar los recursos económicos necesarios para su ejecución y funcionamiento efectivo, con estricta observancia de lo preceptuado dentro del ordenamiento jurídico. Esta dependencia tiene en el marco de sus funciones el rendimiento de cuentas a través de los informes correspondientes de ejecución, por medio de los procedimientos, normas y sistemas contables, circunstancia que genera confianza.

En esta categoría, también se halla la dirección administrativa que es el ente regulador en materia de recursos humanos y la administración interna institucional, es decir que, se encarga del proceso de reclutamiento y selección del recurso humano cuando se tengan puestos vacantes dentro de la institución, también le corresponde, la adquisición de bienes y servicios que hacen posible su funcionamiento, cuidado, resguardo y administración de los materiales recursos y equipo que hacen posible su operatividad.

En cuanto a la fiscalización, la Oficina Nacional del Servicio Civil cuenta con el órgano de control, que se encarga de la revisión y verificación de la legalidad y calidad en la ejecución de los recursos económicos que forman

parte del funcionamiento de esta dependencia, esta labor se realiza a través de la unidad de auditoría interna mediante asesoramiento técnico y profesional para el director y cada una de las direcciones con el afán de ejercer procesos transparentes, propositivos y objetivos tomando para el efecto los criterios correspondientes que emite la Contraloría General de Cuentas.

Clasificación del servicio público

La funcionalidad de las instituciones del Estado, se debe al talento humano que se encuentra a su servicio, relación que se conoce como empleo público. Los autores Ávalos, Buteler, & Massimino, manifiestan que: “La relación de empleo público consiste en un vínculo jurídico de subordinación de un sujeto particular respecto del Estado, que cumple las funciones asignadas al órgano institución”. (2014, pág. 311)

Lo expuesto por los autores, hace referencia a la sujeción que tiene todo servidor público con el Estado, de la cual surgen derechos, deberes y prohibiciones de alguna manera recíprocas, a partir de que inicie la relación laboral.

Existen tres formas para concretar un vínculo jurídico de esta naturaleza con el Estado, según el artículo 33 de la Ley de Servicio Civil, el servicio público se clasifica en: a) servicio exento; b) servicio sin oposición; y c) servicio por oposición.

a) Servicio exento: denominado por la doctrina como ingreso libre, lo cual, según Calderón Morales, “significa que cualquier ciudadano puede ingresar al servicio civil” (s/f., pág. 254). En tal virtud, los servidores públicos que forman parte de esta categoría no deben cumplir un proceso de selección, ya que los nombramientos los hace libremente el superior jerárquico de la institución estatal por tratarse de un puesto denominado de confianza, razón por la cual no se exige un proceso riguroso de selección de candidatos, así mismo al momento de la destitución no se requiere invocación de causa alguna, pudiendo ser inclusive en forma espontánea y surtir efectos de manera inmediata. Artículo 8 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y artículo 33 de la Ley de Servicio Civil.

b) Servicio sin oposición: según el artículo 10 del reglamento de la ley de servicio civil, en esta forma de ingreso, no se requiere que los candidatos para ocuparlos se sometan al proceso de selección. De lo anterior se establece que en esta categoría para ocupar los puestos vacantes en la administración pública no es necesario que el interesado cumpla con un proceso de selección, siendo suficiente que sea nombrado por la autoridad nominadora y cumpla con los requisitos académicos y experiencia laboral que el puesto demande, esto como lo regula el artículo 30 de la ley de servicio civil. El servicio sin oposición abarca los puestos de: a) asesores

técnicos; b) asesores jurídicos; y c) directores de hospitales. Los servidores públicos que forman parte de esta clasificación deben observar y cumplir las disposiciones de la ley de servicio civil, con excepción de aquellas normas que se refieren a nombramiento y despido.

c) Servicio por oposición: el reglamento de la Ley de Servicio Civil en el artículo 11 establece esta categoría se conforma por todos aquellos puestos que, para su nombramiento, deben satisfacerse una serie de calidades y requisitos por medio de un proceso de selección.

La autora Robles Lara, manifiesta

La calificación en los concursos de méritos y oposición debe hacerse con parámetros objetivos, y en ningún caso, las autoridades nominadoras podrán intervenir de manera directa, subjetiva o hacer uso de mecanismos discrecionales. Este tipo de irregularidades invalidarán los procesos de selección de personal. (2013, pág. 31)

En el servicio por oposición se aplican las normas contenidas en la Ley de Servicio Civil y su reglamento. En caso de una vacante para primer ingreso, reingreso y ascensos en la administración pública el aspirante debe cumplir con el proceso de selección a efecto de que sea un candidato elegible, lo que implica que el interesado debe superar la etapa de convocatoria y evaluación para poder ingresar al servicio civil. La Ley de Servicio Civil en el artículo 42 establece las formalidades que han de cumplirse en el servicio por oposición:

En el servicio por oposición se prioriza la contratación de personal que cumplan con los méritos de preparación, capacidad y honradez y que en el proceso de selección hayan demostrado aptitud y habilidad para el puesto, esto en armonía con lo que establece el artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En esta clasificación el ingreso al servicio civil se fundamenta en convocatorias públicas y parte del principio de igualdad de oportunidades contenido en el artículo 3 numeral 1 de la Ley de Servicio Civil, en virtud del cual todo ciudadano tiene derecho a optar a empleos o puestos públicos. El servicio por oposición pretende atraer a los mejores profesionales (hombres y mujeres) a las diferentes entidades estatales, retenerlos a través de la carrera administrativa y motivarlos en el desempeño de sus funciones, esto con el objeto de garantizar la calidad de los servicios a toda la población guatemalteca y mejorar la calidad de vida.

Clasificación de los servidores públicos

Previo a abordar la clasificación es oportuno establecer que comprende el término servidor público, para el efecto, Bielsa, citado por Robles Lara, expone:

(...) es el que, en virtud de designación especial y legal (...) y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o actividad social. (2013, pág. 7)

En suma, es aquella persona que realiza una función pública en nombre del Estado, resulta relevante la postura de la autora, sobre el límite que tendrá el servidor público en su actuación, lo cual se determina por la competencia que establezca la ley. El fin supremo de Guatemala es la realización del bien común. En ese sentido, el Estado actúa a través de las diferentes instituciones que lo estructuran mediante la actividad humana como elemento fundamental para su funcionamiento y exteriorización de su voluntad, razón por la cual los servidores públicos son imprescindibles dentro de la organización de la administración pública, conviene resaltar que éstos ejercen una función pública.

El Comité Jurídico Interamericano citado por Jorge Andrino define a la función pública de la siguiente manera “Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio de este o de sus entidades, cualquiera de los niveles jerárquicos “. (2016, págs. 13-14). Por lo anterior resulta importante resaltar que la actividad humana es de suma importancia dentro de la administración pública, pues como señala Rafael Godínez Bolaños:

La administración puede contar con territorio, finanzas, organización, fines y fundamentos legales, pero si no tiene el elemento personal o humano idóneo para desarrollar sus actividades será disfuncional. En toda organización, el elemento humano es el único que puede imprimirle dinamismo y técnica para hacerla eficiente y eficaz ... (2016, pág. 85)

En ese orden de ideas, el ser humano es el encargado de administrar la cosa pública o bien de ejecutar los planes, políticas y programas en las diferentes entidades del estado, esto en virtud de la relación jurídica que existe entre la persona individual como servidor público y la administración pública. Los servidores públicos deben estar altamente calificados y capacitados de acuerdo al perfil de cargo o puesto que ocupan, a efecto de mejorar la capacidad del Estado para responder a las distintas necesidades de la sociedad y proporcionar servicios de calidad.

Jaramillo Ordoñez, citado por Robles Lara, define al servidor público de la siguiente manera:

Funcionario o empleado que ejerce la función de administrar los servicios y la gestión de los intereses públicos; el cual para prestar servicios públicos eficientes y eficaces, requiere de conocimientos, vocación, actitudes para el trabajo, especialidad, probidad, lealtad y sentido de responsabilidad que concite el respeto a la ciudadanía. (2013, pág. 7)

El autor generaliza el concepto servidor público para referirse tanto al funcionario como para el empleado público, circunstancia que se comparte con lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Servicio Civil, el cual establece sin distinción alguna, que se refiere a toda persona que presta sus servicios en la administración pública, en virtud de cualquier vínculo jurídico que lo obligue a realizar una función pública en nombre del Estado.

A criterio del sustentante, servidor público es toda persona natural que, en virtud de nombramiento de autoridad superior y competente, contrato o bien por elección popular ejerce una función pública al servicio del Estado y en beneficio de los particulares a efecto de que el Estado cumpla con su fin supremo que es la realización del bien común y la satisfacción de las distintas necesidades sociales, esto a cambio de una retribución económica.

De conformidad con el artículo 1 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo número 18-98 el servidor público puede clasificarse en: a) funcionario público y b) empleado público.

La autora De los Santos Morales, define funcionario público como: “la persona que realiza una función pública que tiene poder de decisión, mando de persona y ejercicio de autoridad”. (2012, pág. 99)

En ese mismo sentido, el reglamento regula:

a) Funcionario público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente y se le remunera con un salario.

Como puede observarse en la definición anterior, el funcionario público posee características relevantes tales como: ejerce funciones en un puesto de rango superior en la entidad estatal que se trate; forma parte de la administración pública en virtud de elección popular como es el caso del presidente de la República de Guatemala quien es electo por los ciudadanos a través del sufragio universal y secreto o bien por nombramiento por tratarse de un cargo de confianza; es el encargado de dirigir, coordinar y supervisar al empleado público; expresa la voluntad del Estado como representante de éste.

Martínez Bravo, establece que se considera empleado público a “las personas individuales, que realizan funciones profesionales, técnico-administrativas, auxiliares y de servicios, y se encuentran sujetos al régimen de carrera administrativa”. (2010, pág. 118)

b) Empleado público: Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde

presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o representante.

El empleado público está supeditado a las órdenes del funcionario público como personal subalterno y es el encargado de ejecutar actividades intelectuales y materiales en las distintas dependencias del Estado, se caracterizan por prestar sus servicios por largo tiempo en la administración pública, puesto que hacen carrera administrativa en la institución para la que laboran; en su relación jurídico-económico con el Estado se rige por las disposiciones contenidas en la Ley de Servicio Civil y por último el empleado público ingresa al servicio civil por oposición.

Administración de puestos y salarios

A partir del momento en que entra en vigencia la Ley de Servicio Civil, la regulación de los procesos de selección, nombramiento, suspensión, la separación del puesto o cargo, en fin, como ya se ha indicado con anterioridad, todo lo concerniente a la administración de recursos humanos de la administración pública, le corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil, como ente rector, responsabilidad que requiere de una estructura orgánica para garantizar la eficiencia en los servicios que presta el Estado a sus habitantes y el mantener estímulo de los servidores públicos en el desempeño de sus labores.

La estructura, organización y funciones de la Oficina Nacional de Servicio Civil que se encuentra en vigencia para el cumplimiento y observancia de lo establecido en la Constitución Política de la República y de los preceptos de la Ley de Servicio Civil, es la contenida en el Acuerdo Gubernativo Número 246-2017, reglamento orgánico interno de dicha institución, en esencia, su estructura se divide de la siguiente forma a) despacho superior; b) órganos técnicos; c) órganos administrativos; y c) órganos de control interno.

Dentro de la estructura orgánica relacionada, la administración de puestos y salarios le corresponde a un órgano técnico, el cual es denominado Dirección de Puestos y Salarios. En esencia, para el funcionamiento de las dependencias del Organismo Ejecutivo y de las otras entidades sujetas a la Ley de Servicio Civil, deben determinarse una serie de puestos.

Según Chiavenato, un puesto “es un conjunto de funciones (...) tareas o de obligaciones con una posición definida en la estructura organizacional, es decir, en el organigrama. La posición define las relaciones entre un puesto y los demás de la organización” (2007, pág. 203), dicho de otra manera, es el conjunto de actividades laborales que han de desempeñarse en una institución como una unidad de trabajo, si bien es cierto, la definición citada brinda un aporte al estudio, a criterio del

sustentante, debe incluirse en ella, las características que debe poseer la persona que ha de ser contratada el mismo, tales como, formación académica, experiencia, capacitación, aptitudes, personalidad, entre otros.

En la administración pública guatemalteca, el procedimiento para establecer los puestos, es responsabilidad de la Dirección de Puestos y Salarios de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la cual se conforma por el Departamento de Clasificación de Puestos y Remuneraciones y el Departamento de Sistematización.

La creación de un puesto, debe estar acompañada de la fijación de un salario, es decir, la contraprestación económica que ha de recibir por el desempeño laboral, a criterio de Fernández Molina, es “la suma de bienes de contenido económico, o cuantificables en dinero, que el patrono está dispuesto a dar y que el trabajador está dispuesto a obtener como mínimo, a cambio de (...) su fuerza de trabajo” (2011, pág. 187)

El sistema técnico de administración de personal aplicable en el Organismo Ejecutivo, se encuentra contenido en el Plan de Clasificación de Puestos, aprobado por medio del Acuerdo Gubernativo Número 9-91, conforme al contenido de la Resolución Número D-90-5535, REF. CLASAL/90-J-052 del Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil,

de acuerdo a dicho marco normativo, el plan se concreta con la aplicación de tres instrumentos técnicos, siendo los siguientes: a) Manual de Descripciones de Clases de Puestos; b) Manual de Especificaciones de Clases de Puestos; y c) Manual de Especialidades,

El primero de ellos agrupa los puestos en series, tomando en consideración la similitud en las actividades laborales que se han de realizar; el segundo, establece las funciones y responsabilidades inherentes al cargo, así como los aspectos que se deben acreditar para optar a ellos, entre ellos, formación académica y experiencia, también fija títulos con los que deben denominarse los puestos, los cuales se utilizan en todos los procedimientos administrativos y financieros; y el tercero, enumera los oficios, ocupaciones y disciplinas académicas que son esenciales para cada puesto, este instrumento, se crea con el fin de viabilizar el reclutamiento, selección y la carrera administrativa conforme a la especialidad de las personas.

Ahora bien, lo relativo a la remuneración que se debe otorgar a los servidores públicos en virtud del contrato o nombramiento por el cual se haya creado un vínculo laboral con el Estado, se regula en la Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto Número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, normativa que tiene por objeto fijar un sistema de remuneración justa, digna y por supuesto, decorosa para

los empleados de la administración pública, sin alejarse del principio de igual salario por igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Ley de Salarios, se complementa con el Plan Anual de Salarios, el cual fija la escala de salarios que pueden otorgarse a los servidores públicos, conforme a la disponibilidad de los recursos financieros del Estado, se constituye como un instrumento normativo de carácter temporal, ya que se debe emitir un Acuerdo Gubernativo para regir cada año fiscal.

Los salarios de la administración pública para el ejercicio dos mil veinte, se rigen según lo establecido en el Acuerdo Gubernativo Número 325-2019. Actualmente, además de la remuneración que se fija en el plan de salarios, los servidores públicos reciben otros beneficios como el bono por antigüedad y el bono por profesionalización.

Modalidades de contratación

En el Organismo Ejecutivo se contempla diferentes modalidades de contratación de personal para las diferentes entidades que la integran, según la normativa y los instrumentos técnicos de la Oficina Nacional de

Servicio Civil que se encuentran vigentes y positivos en Guatemala, clasificándose según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala en: a) personal en cargos fijos; b) personal temporal; y c) personal por jornal y a destajo.

a) Personal en cargos fijos: Se refiere a aquellos funcionarios y empleados públicos que ocupan una plaza fija en las distintas dependencias del Estado, se encuentran presupuestados bajo el renglón 011 y se caracteriza porque genera una relación de dependencia entre el servidor público y la administración pública.

b) Personal temporal: Martínez Morales, señala al respecto: “La práctica administrativa en este caso está dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado, de carácter eventual o especializado, para lo cual no se requiere sostener una relación de trabajo permanente con quienes lo presten”. (2010, pág. 774)

Significa que en esta modalidad de contratación incluye a los trabajadores que ocupan puestos que tienen la particularidad de transitorio y temporal en la administración pública, según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, se subdivide en: b.1) personal supernumerario: se refiere a la contratación de personas individuales por necesidad transitoria en una dependencia del Estado y

ocupan un puesto creado y establecido únicamente para el ejercicio fiscal de que se trate, estando presupuestado en el renglón 021; b.2) personal por contrato: abarca a los trabajadores del Estado que son contratados para realizar obras, construcciones o bien por servicios temporales, razón por el plazo del contrato para ejecutar el servicio, obra o construcción no puede exceder de un ejercicio fiscal, es decir un año, pudiendo ser renovado para el ejercicio fiscal subsiguientes, estando encuadrados en el renglón presupuestario 022; b.3) interinatos por licencias y becas: comprende la contratación de personal para ocupar puestos temporalmente vacantes en virtud de que los titulares gozan de licencias o becas con goce de salario, éstos contratos se autorizan bajo el renglón presupuestario 024. (2017, págs. 10-14)

c) Personal por jornal y a destajo: según la Real Academia Española jornal “es el trabajo que se hace en un día” y el destajo “obra u ocupación que se ajusta por un tanto alzado, a diferencia de la que se hace a jornal”. Recuperado de <https://dle.rae.es/jornal?m=form>, así como de <https://dle.rae.es/destajo?m=form>, fecha de consulta 09 de mayo de 2020. Esta modalidad de contratación incluye a los trabajadores que reciben una remuneración basada en horas o días, así como aquellos que reciben salario ajustado a un tanto alzado, es decir fijado en una cantidad determinada de trabajo.

Se subdivide en: c.1) jornales: Se refiere a la contratación de obreros y operarios que prestan sus servicios a la administración pública en tareas de mantenimiento y actividades similares o bien en la ejecución de obras y proyectos públicos, presupuestados en el renglón 031; c.2: Trabajadores con retribución a destajo: Comprende la contratación temporal de personas individuales que reciben de la administración pública pagos ajustados a determinada cantidad de trabajo ejecutado, como por ejemplo: metros de zanja, metros de pintura, etc.; y c.3) Trabajadores con retribución por servicios: abarca la contratación temporal de personas para ejecutar capacitaciones o promover asistencia en áreas rurales y marginados.

Proceso para optar a un ascenso en el Organismo Ejecutivo y demás instituciones que se rigen conforme a la Ley de Servicio Civil

Carrera administrativa

El Estado como organización social, política y jurídica, necesita del ser humano, ya sea en calidad de funcionario o empleado público para poder ejercer sus atribuciones y favorecer las condiciones que permitan a la población una vida digna. En la administración pública el elemento de

mayor relevancia lo constituye el recurso humano, es decir el empleado público, razón por la cual, el pueblo en general demanda servidores públicos altamente capacitados, que garanticen altos niveles de eficiencia y que contribuyan a lograr los fines del Estado, esto a través de instituciones sólidas, como resultado una oportuna carrera administrativa de las personas individuales que ejercen la función pública.

Hugo Calderón Morales define la carrera administrativa de la siguiente forma: “el derecho que tienen los funcionarios públicos de pasar a desempeñar un puesto de grado o clase superior, por capacidad, conocimiento y experiencia dentro de la función administrativa”. (2002, pág. 188). Es importante resaltar que la carrera administrativa constituye una garantía para construir instituciones públicas fuertes, puesto que permite a los particulares acceder y permanecer en la función pública bajo los criterios de capacidad y mérito, asegurando la eficiencia y eficacia de los servicios públicos mediante mecanismos de control y supervisión. El servicio civil basado en la carrera administrativa permite el desarrollo profesional y un retiro digno de la función pública a los trabajadores del Estado. Ricardo Uvalle Berrones citado por Salinas Narváez & Rosales Ávalos, expresa que el servicio civil de carrera es:

El conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el mercado de trabajo de los servidores públicos, considerando su ingreso, permanencia y ascensos con base en méritos y desempeño; sus deberes y obligaciones; así como las condiciones y elementos para su separación. (2004, pág. 72)

Se infiere entonces que la carrera administrativa es el medio idóneo para elevar la calidad de los servicios públicos que se prestan en las diferentes instituciones que integran el Estado, así mismo mejora la situación laboral de los trabajadores públicos, es por esto que, contar con un modelo funcional, imparcial y transparente de selección de personal en el Estado garantiza a la ciudadanía el reclutamiento de servidores públicos profesionales, esto con la finalidad de aprovechar al máximo sus habilidades y al mismo tiempo fortalecer sus capacidades, equilibrando de esta forma la satisfacción de superación de los trabajadores públicos y la eficiencia de la administración pública.

La carrera administrativa posee elementos que la caracterizan, según Pardo, principalmente son: “la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los que aspiren a entrar y permanecer; y la exigencia de un cuerpo independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema”. (s.f., pág. 11)

En relación a lo expuesto por la autora, puede decirse entonces que, la carrera administrativa es:

a) Es una institución del servicio civil y se fundamenta en el ingreso y promoción de personal mediante procesos de oposición transparentes e imparciales para llenar las distintas vacantes que se producen en la administración pública, para el efecto, debe poseer un régimen que posibilita evaluar el ejercicio de las funciones asignadas a cada trabajador público y permite obtener datos respecto a méritos, capacidad, eficiencia, idoneidad, entre otros aspectos.

b) Cuenta con disposiciones que regulan lo relativo al sistema de ingreso y estabilidad en los distintos puestos existentes en la administración pública, así como derechos y obligaciones, el régimen disciplinario y sancionatorio.

c) Necesita de un sistema y/o programa de capacitación y profesionalización permanente, estructurado especialmente para cubrir las exigencias de cada institución del Estado, con el objeto garantizar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

La carrera administrativa tiene como pilar fundamental el derecho que le asiste a todo empleado público de ascender a un puesto de mayor jerarquía dentro de la organización administrativa en la institución en la que presta

sus servicios materiales y/o intelectuales, con el fin de estimular el correcto desempeño de la función pública y el crecimiento profesional, así como el acceso a una mejor remuneración como medio para dignificar la labor del servidor público.

El servicio civil de carrera administrativa permite reducir los nombramientos discrecionales, especialmente por motivos políticos, así mismo establece mecanismos para retirar de la administración pública a los trabajadores que no cumplan de forma adecuada las obligaciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Ascensos o promociones

El artículo 61 de la Ley de Servicio Civil regula los derechos de los servidores públicos que ocupan un puesto en el servicio por oposición y en el numeral 10 establece el derecho al ascenso que tiene todo trabajador del Estado. El derecho a ascender se materializa con el interés que manifiesta un empleado público al postularse para ocupar un cargo de mayor jerarquía dentro de la organización administrativa para la que labora, esto por considerar que cumple con el perfil descrito para la plaza vacante. Los movimientos de personal, específicamente por razones de ascensos, el Organismo Ejecutivo los lleva a cabo mediante concursos de oposición con la finalidad de incorporar a los más idóneos.

Según el artículo 57 de la Ley de Servicio Civil el ascenso o promoción se constituye como un acto por el cual el servidor público pasa a desempeñar un puesto de grado o clase superior, en el mismo sentido el artículo 37 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil hace relación de dicha acción, este procedimiento que favorece al servidor público, debe llevarse a cabo bajo la observancia de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El ascenso abre la oportunidad de crecimiento profesional a los trabajadores del Estado que cumplan con las habilidades, conocimientos y experiencia requeridas para ocupar un puesto que implique mayor responsabilidad y compromiso en el ejercicio de la función pública, pero, también mejores condiciones laborales, especialmente en el aspecto económico.

La Ley de Servicio Civil en sus disposiciones contempla dos clases de ascensos, el definitivo regulado en el artículo 38 y el ascenso temporal establecido en el artículo 39, este tipo de ascenso tiene lugar cuando en una dependencia del Organismo Ejecutivo se produce una vacante por ausencia del titular por un plazo mayor de 60 días.

Es importante hacer hincapié en que la promoción o ascenso de los servidores públicos se realiza a través de un proceso de oposición revestido con las garantías de objetividad e imparcialidad, así como

igualdad de oportunidad y tratamiento a todos los interesados y sobre todo transparente. Los ascensos constituyen el pilar fundamental de la carrera administrativa y es uno de los mayores retos de la gestión del recurso humano en la organización pública, puesto que toda promoción debe estar basada en méritos de capacidad, conocimiento, experiencia, antigüedad, entre otros aspectos que puedan ser ponderados y permita seleccionar a quien cumpla con los requisitos del puesto. La promoción constituye un acontecimiento significativo en el historial del empleado público en el que se le reconoce su buen desempeño y profesionalismo, lo que se traduce en un sentimiento de satisfacción y autorrealización; implica asumir mayores obligaciones y responsabilidades, pero también garantiza un mejor salario para el servidor público.

Como ya se indicó la Ley de Servicio Civil regula que todo servidor público en el servicio por oposición tiene derecho a ascender a un puesto de mayor jerarquía y sueldo, toda vez que cumpla con la calidad y los méritos que se requieran para el puesto al que aspire, lo cual debe establecerse de conformidad con el Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo aprobado por medio del Acuerdo Gubernativo número 9-91.

Gracias a la amplia cobertura que actualmente tiene la educación superior en el país, los servidores públicos en su mayoría, han optado por adquirir un mejor grado académico con el ánimo de fortalecer sus competencias y ofrecer un mejor servicio a los diferentes sectores de la población, pero, también esperan que la preparación a nivel universitario les permita aplicar a un puesto más alto con el cual pueda obtener una mejor remuneración, por su parte, la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), impulsó un nuevo modelo de gestión de recursos humanos para el desarrollo de carrera en el servicio civil con el cual se implementó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos (SIARH), herramienta disponible en el sitio web <http://guatempleo.siarh.gob.gt/> a través de dicha plataforma digital, los servidores públicos pueden buscar un ascenso aplicando a las plazas que se publiquen a través de convocatorias internas.

William Werther y Keith Davis proponen una clasificación de promoción o ascensos, siendo esta:

a) Promociones por méritos: Es aquella que se basa en las cualidades del empleado, se enfoca en el correcto desempeño de las funciones asignadas al trabajador. En esta modalidad es esencial establecer criterios objetivos e imparciales de evaluación de desempeño, con el ánimo de elegir a la

persona con un trabajo destacado y evitar nombramientos basados en preferencias particulares u oscuros.

Al respecto William Werther y Keith Davis expresan que:

El buen desempeño a determinado nivel no es garantía de éxito en uno superior. Nada garantiza, por ejemplo, que una asistente diligente, puntual y ordenada, posea las cualidades de mando necesarias para ascender a supervisora. Una decisión automática de ascenderla podría privar a la organización de una excelente asistente. (2014, pág. 173)

b) Promociones con base en la antigüedad: Se caracteriza por priorizar y seleccionar al trabajador que ha prestado por varios años sus servicios a la institución. Adjudica los puestos vacantes al empleado con mayor tiempo acumulado, basta con cotejar las fechas de ingresos de los interesados y elegir para el ascenso al trabajador más antiguo.

William Werther y Keith Davis manifiestan que:

Muchos expertos en administración de capital humano han expresado reservas con respecto al nivel de competencia de las personas promovidas con base exclusiva en su antigüedad. En muchas ocasiones el candidato más idóneo no es el más antiguo. Cuando se aplica este sistema, el personal joven y de talento siente que sus posibilidades han sido bloqueadas. (2014, pág. 174)

Conforme a los documentos que contienen las convocatorias publicadas por la ONSEC se puede distinguir que existen dos clases de ascensos, la primera que es en línea, es decir en forma vertical ascendente, y ocurre

cuando un servidor público mediante un proceso de oposición resulta seleccionado para ocupar un puesto de grado superior inmediato por experiencia y antigüedad; la segunda modalidad se basa en los méritos académicos, en ese sentido, los empleados públicos pueden optar a un cargo de rango superior y saltar varios grados por su preparación académica.

La Resolución D-97-89 de la Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil establece los requisitos que deben cumplirse para optar a un ascenso. Sin embargo, el sistema de ascenso no resulta favorable para los servidores públicos que se postulan para una promoción, ya que entre los requisitos establecidos en la resolución citada se da preeminencia a aquellos que ascienden en línea, exigiéndose generalmente seis meses de servicio en el puesto inmediato inferior y para aquellos que tengan el grado académico, requieren años de experiencia afines al puesto, situación que obstaculiza el anhelo de ascender, toda vez que resulta ilógico presentar otras constancias laborales semejantes al puesto que se aspira cuando se está a tiempo completo a disposición de la administración pública.

Proceso de ascenso en el servicio civil guatemalteco

Los servicios que presta el Estado son esenciales para el cumplimiento de sus fines, de la calidad con que lleven a cabo, depende su eficiencia, transparencia y eficacia, para el efecto es necesario que los servicios públicos a su cargo, sean modernos, independientes y fuertes, aspectos que van de la mano con la carrera administrativa y la aplicabilidad del ordenamiento jurídico pertinente, en ese sentido el servicio civil en Guatemala tendría que ser el punto de potencialización en la productividad y progreso institucional del Estado para la buena gobernanza, conviene señalar que en virtud de la delegación del poder conferida a los órganos de gobierno, todas las acciones han de orientarse para atender las necesidades de la población.

En ese contexto, es innegable que la Ley del Servicio Civil es uno de los instrumentos legales de mayor relevancia en el país, puesto que permite el funcionamiento de la carrera administrativa, el cual junto con el ordenamiento jurídico constitucional, un cúmulo de normas de rango ordinario y reglamentario buscan que la Administración Pública asegure la gobernabilidad democrática dentro del Estado, es decir, que este pueda contribuir a mejoras dentro de la sociedad a través del buen funcionamiento de cada una de las dependencias del Estado regidas por esta ley, a favor de la ciudadanía.

El buen desempeño de la función pública depende de una serie de mecanismos, políticas, criterios, metodologías e incentivos idóneos que hacen posible la buena gestión de los recursos humanos y por ende una eficaz selección de los empleados públicos.

Lo anterior siempre en cumplimiento con los procesos establecidos para el efecto dentro de la normativa legal correspondiente, tomando en cuenta aspectos que respondan a los méritos de capacidad, preparación, profesionalización, eficiencia, idoneidad y honradez, condiciones generales y objetivas que son esenciales para el otorgamiento de ascensos o promociones, a través del procedimiento de oposición para el desempeño de un puesto o vacante superior disponible.

La capacidad institucional del Estado depende, por lo tanto, del buen desempeño de los funcionarios y empleados públicos que contribuyen al crecimiento socioeconómico. Actualmente es el Decreto 1748 Ley del Servicio Civil, que estipula el proceso para las promociones y ascensos de los trabajadores del Estado.

La norma jurídica describe en forma escueta es la concepción para el término ascenso, de igual manera estipula en su contenido la variante promoción, entendiéndose estos como la posibilidad que tienen los

trabajadores del Estado de asumir el desempeño de una labor de mayor jerarquía, siempre que se cuente con el consentimiento expreso de la autoridad competente. Basados en el principio de igualdad, todos los trabajadores del Estado tienen la oportunidad de acceder de acuerdo con el perfil y puesto a una plaza o escala superior laboral, toda vez que se cumpla con las normas, reglas, valores, perfil profesional y procedimientos.

El mismo artículo 57 del decreto 1748 la Ley del Servicio Civil en el segundo y tercer párrafo, regula dos criterios por los cuales se promueven los ascensos, la primera en virtud del acuerdo de la autoridad máxima de la dependencia institucional mediante solicitud del jefe inmediato, cumpliendo con la notificación correspondiente a la Oficina Nacional del Servicio Civil, denominándose a este tipo de promoción según lo preceptuado por la ley como promoción de grado; y la segunda aquella que es realizada por el trabajador público interesado, mediante la realización correspondientes de las pruebas prácticas que el órgano competente estipule cumpliendo para el efecto con el período probatorio de desempeño laboral de tres meses, promoción que es nombrada de clase según lo cita la ley.

Actualmente los criterios en mención no se realizan expresamente según lo expuesto, ya que, para el efecto se deben cumplir con los requisitos y procedimientos de evaluación preceptuados por la ONSEC indistintamente, si se trata de un ascenso de grado o de clase, los cuales son publicados por medio de convocatorias a nivel interno o externo fijando como requisitos mínimos los siguientes: a) educación; b) experiencia; c) conocimientos de acuerdo con la ocupación, puesto o función; e) habilidades en función del puesto u ocupación; f) actitudes; g) capacitaciones específicas; h) horario laboral establecido; i) salario base, bonos y complementos; j) temario de estudios para evaluación técnica y; k) condiciones para participar, sin embargo, también pueden especificarse demás requerimientos según el puesto funcional al que se aspire.

Por su parte el Reglamento respectivo de la Ley de Servicio Civil hace alusión de los ascensos definitivos y ascensos temporales. El ascenso definitivo se otorga en virtud del cumplimiento de las directrices correspondientes para la dotación de recursos humanos a través de la autoridad responsable, para el efecto se debe establecer que efectivamente existe puesto vacante, cuente con presupuesto y financiamiento, se llene los requisitos jurídicos, académicos y se cuente con la experiencia laboral que el manual correspondiente estipula.

El ascenso definitivo según lo preceptuado en el artículo 38 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil puede ser otorgado por la autoridad nominadora facultada para el efecto. En consecuencia, si el ascenso es conferido a un empleado público, se le debe de otorgar el salario inicial que corresponde al puesto que asciende, previendo que, si dado el caso el empleado goza de un complemento personal de salario por el puesto que ocupaba se conservará como parte del nuevo salario, entendido como una atribución personal más no referente al puesto por ascenso, sin embargo, si a razón del puesto al que asciende sigue percibiendo el mismo salario, se le debe asignar el paso salarial de conformidad con la escala vigente, no obstante en ninguno de los casos puede otorgarse un salario inferior al que percibe el trabajador público por ascenso.

Tanto la Ley del Servicio Civil como su reglamento, especifican en su contenido la denominación de ascenso temporal, en ese sentido la promoción del trabajador de forma no permanente es procedente toda vez que se tenga ausencia transitoria por un período mayor a sesenta días de una persona titular y sea necesario cumplir con las funciones correspondientes del puesto dentro de la Administración Pública. El empleado que goza de ascenso temporal debe cumplir con los requerimientos profesionales, acreditar la experiencia y contar con los

conocimientos que para el efecto sea necesario en el ejercicio de una función superior a la que desempeña.

Tanto para el ascenso definitivo como en el ascenso temporal, es preciso la emisión del nombramiento correspondiente con el que se acredite la elegibilidad y adjudicación del trabajador a un determinado puesto. El ascenso dentro de la Administración Pública en todo caso esta inminentemente ligado al proceso de reclutamiento y selección, siempre que exista la posibilidad de acceder a una vacante laboral. Para el efecto la selección o reclutamiento del personal, consiste en una serie de pasos ordenados, concatenados y oportunos, que están previstos dentro de los manuales con el afán de identificar a postulantes aptos de manera interna o externa, quienes, según los perfiles pertinentes de meritocracia, profesionalismo experiencia y mística cumplen con los requerimientos necesarios para ocupar una vacante laboral.

Esta fase debe cumplir con un aspecto importante que es la publicación de la convocatoria a través de los medios que se consideren apropiados tales como; portal de Guatempleo, circulares internas, página web de la institución, diario de Centroamérica, redes sociales digitales disponibles, entre otras, con el fin de que los postulantes potenciales a ocupar el puesto vacante puedan presentar la documentación requerida, por lo menos con

quince días de anticipación a la fecha señalada para la realización de los exámenes respectivos, según lo establece la Ley del Servicio Civil.

La dotación de recursos humanos puede ser por lo tanto a nivel externo o interno, este último básicamente es aplicable a candidatos que ya se encuentran laborando dentro de la institución, quienes cuentan con los requerimientos y potencialidades, académicas, profesionales, la experiencia laboral, habilidades técnicas y humanas para el ejercicio del nuevo puesto.

El proceso interno de convocatoria, permite el desarrollo de la carrera administrativa y profesionalización de los empleados públicos, a su vez ejerce motivación profesional institucional, lo cual tiene una repercusión positiva en el desempeño de las labores estatales y por ende en la atención a la población.

En definitiva, el proceso de ascenso en el servicio civil guatemalteco, cumple con una serie de requerimientos contemplados en las distintas ordenanzas, cumpliendo con el sistema de oposición, por lo tanto, un trabajador público puede ser ascendido en la institución siempre que cumpla con el proceso establecido y satisfaga las necesidades que requiera el puesto de mayor jerarquía al que aspire.

Los avances tecnológicos deben apropiarse en todas las dependencias del Estado, es de conocimiento general que la utilización de éstos, facilita el desarrollo de muchos procesos; resulta que en el cumplimiento de sus funciones, la Oficina Nacional de Servicio Civil implementó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos (SIARH) como una herramienta tecnológica que permita facilitar la gestión de personal de las distintas dependencias que integran el Organismo Ejecutivo y otras que se regulan por la Ley de Servicio Civil, cabe resaltar, que dicha acción también se llevó a cabo con el fin de fortalecer la transparencia y publicidad de los actos relativos a la dotación de personal.

El SIARH contiene diferentes módulos, entre ellos el de gestión del empleo, en él, se desarrolla el modelo establecido para optar a un ascenso en el Organismo Ejecutivo, para el efecto, se apoya en la herramienta digital ubicada en el sitio web <http://guatempleo.siarh.gob.gt/>, a través de dicha plataforma, los servidores públicos pueden obtener un ascenso aplicando a las plazas que se publiquen por medio de convocatorias internas; para ser beneficiados, los candidatos, según el Manual de Gestión del Empleo del Organismo Ejecutivo, deben agotar tres fases: a) precalificación, realizada por la institución que tiene el puesto vacante; b) calificación, la cual está a cargo de la ONSEC y c) adjudicación, esta fase corresponde nuevamente a la institución que inició el trámite de selección. (2015, pág. 22)

Sistema informático de administración de recursos humanos

La Ley de Servicio Civil (LSC) establece que la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSEC) es el órgano administrativo a quien se le delega la correcta aplicación de la ley y en sus disposiciones regula que se integra con un director y un subdirector. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 25 numeral 1 de la LSC corresponde al director en su calidad de jefe administrativo organizar un sistema de administración de personal eficiente al servicio de la administración pública, en ese sentido, el director de la ONSEC en ejercicio de sus atribuciones emitió el Acuerdo de Dirección No. D-04-2015 en el que se estableció el Sistema de Administración de Recursos Humanos y en el artículo 2 se resalta que el objetivo del sistema en mención es garantizar la transparencia en la gestión del empleo e implementar el desarrollo de carrera de los servidores públicos y fortalecer el servicio civil.

En concordancia con lo anterior, el director de la Oficina Nacional del Servicio Civil mediante Acuerdo de Dirección No. D-05-2015, instituyó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos, el cual de conformidad con el artículo 2 tiene por objeto ordenar, modernizar y transparentar los procesos de gestión de recursos humanos, utilizando las Tecnologías de la Información y Comunicación -TIC-. El presidente de la

República en consejo de ministros mediante Acuerdo Gubernativo número 297-2015 publicado el 30 de diciembre del año 2015 en el Diario de Centro América autorizó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos.

El artículo 1 del Acuerdo Gubernativo No. 297-2015 establece que “El Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos, en los sucesivos denominado -SIARH-, es el conjunto de módulos y aplicaciones interconectadas que conforman la herramienta de gestión de recursos humanos”. El avance de la tecnología y el internet ha provocado grandes cambios en la sociedad, circunstancia a la que no fue ajena la administración pública, puesto que abrió la oportunidad a los Estados de transformarse mediante la implementación de la tecnología. En la actualidad ninguna dependencia de la administración pública funciona sin acudir al uso de la tecnología, esto por las múltiples ventajas que ofrece, principalmente por la recolección, almacenamiento y procesamiento de datos, considerando que la buena administración de la información es esencial para cualquier organización.

El uso de las tecnologías de la información y comunicación ha facilitado a la administración pública almacenar y resguardar grandes cantidades de datos, transmitir y/o compartir información de forma rápida, así como realizar procesos o cálculos instantáneamente.

En ese orden de ideas, la Oficina Nacional de Servicio Civil implementó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos (SIARH) como una herramienta tecnológica que permita facilitar la gestión de personal de las distintas dependencias que integran el Organismo Ejecutivo y otras que se regulan por la Ley de Servicio Civil.

El SIARH, según el Manual de Gestión del Empleo del Organismo Ejecutivo, contiene los siguientes módulos: a) módulo de planeación de recursos humanos; b) módulo de organización del trabajo; c) módulo de gestión del empleo; d) módulo de gestión de compensaciones; e) módulo de gestión de relaciones laborales; f) módulo de gestión del desarrollo; g) módulo de gestión del desempeño; y h) módulo de gestión de bienestar laboral. (2015, pág. 22)

El sistema está disponible para todas las personas en el sitio web <https://guatempleo.siarh.gob.gt> en dicho portal electrónico se puede crear o actualizar el curriculum vitae, para participar en un proceso de oposición, una vez teniendo ese registro se puede aplicar a plazas vacantes, ya sea para optar a un ascenso o una acción de primer ingreso. La opción de ascenso esta para todos los servidores públicos al servicio del Organismo Ejecutivo que aspiran un puesto de mayor jerarquía; puede ser de nuevo ingreso cuando se busca un puesto en otra institución del mismo

Organismo Ejecutivo o bien se anhela formar parte del mismo por primera vez. La plataforma digital permite dar seguimiento a las distintas solicitudes que se presenten, es decir, realizar consultas a efecto de verificar el estado de las distintas acciones para aplicar a un puesto.

Para efectos de estudio únicamente se abordará el módulo de gestión de empleo, el cual se encuentra establecido en el artículo 3 numeral 3 del Acuerdo Gubernativo No. 297-2015. Este módulo se integra con las aplicaciones que permiten gestionar los distintos procesos para reclutar, seleccionar, contratar, efectuar ascensos, traslados, permutas, entre otros movimientos que se relacionen con el personal de las distintas instituciones que integran el Organismo Ejecutivo.

La instauración del Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos en el Organismo Ejecutivo como herramienta tecnológica, según la Oficina Nacional de Servicio Civil, con base en el Manual de Gestión del Empleo para el Organismo Ejecutivo, implica los siguientes beneficios para la administración pública.

- a. Facilitar la implementación de un modelo de gestión de personal que permita contar con personal competente e implementar el desarrollo de carrera de los servidores públicos;
 - b. Promover el uso de tecnologías en la gestión de recursos humanos;
 - c. Estandarizar procesos y prácticas para tecnificar y transparentar la gestión de recursos humanos;
 - d. Optimizar tiempo y recursos para mejorar la calidad del gasto en la administración pública.
- (2015, pág. 20)

El uso de las tecnologías de la información y comunicación en las distintas instituciones del Estado contribuye de forma positiva en el quehacer de los servidores públicos, pues posibilita la prestación de servicios públicos de forma eficiente y eficaz.

Preceptos legales que limitan el ascenso de los servidores públicos en servicio por oposición del Organismo Ejecutivo

Normativa legal sobre selección de personal

En el desarrollo del estudio ha quedado claro que el sistema de administración de recursos humanos en el país está a cargo de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en especial lo concerniente al Organismo Ejecutivo y las dependencias que deben regirse conforme a la Ley de Servicio Civil, no obstante, es importante mencionar que la aplicación de dicho sistema, se lleva a cabo con el apoyo de una estructura organizacional presente en cada dependencia, la cual, según lo regulado en la resolución D-2007-128, emitido por el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, se integra básicamente de la siguiente manera: a) dirección o jefatura de recursos humanos; b) aplicación de personal: responsable del análisis de puestos; c) admisión de personal: delegado para el reclutamiento y selección; d) gestión de personal: tiene como

competencia las acciones de personal, monitoreo y manejo de nómina; e) desarrollo de personal: se encarga de la formación y desarrollo, higiene y seguridad, dicha estructura, se conforma con el fin de facilitar la aplicación de técnicas y procedimientos que permitan proporcionar a la administración pública recurso humano idóneo.

La estructura institucional relacionada, tiene que desarrollar sus actividades de manera permanente, de tal manera que el sistema de administración de recursos humanos se mantenga en funcionamiento para garantizar así la continuidad en la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, ya que si llega a faltar el capital humano, se vería afectado el desempeño de la administración pública.

El crecimiento de la población a nivel nacional, es una tendencia innegable, lo cual representa una mayor demanda de atención en los servicios esenciales como educación, salud, seguridad, entre otros, según datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, se ha dotado de personal al menos a 42 dependencias del Estado, ocupándose al 29 de febrero de 2020 la cantidad de 304,600 puestos con cargo a partidas de diferentes renglones presupuestarios, no obstante, a pesar de la cobertura, existen 83,731 puestos vacantes, por consiguiente, las unidades de reclutamiento y selección de las diferentes instituciones, tienen que darle trámite al

procedimiento para ocupar dichos puestos, sin apartarse de la normativa legal aplicable para el efecto, recuperado de <http://www.onsec.gob.gt/w/index.php/estadisticas-del-recurso-humano-del-organismo-ejecutivo/>, fecha de consulta 04 de mayo de 2020.

Previo a hacer referencia de los preceptos legales que regulan el proceso, es importante definir el concepto, según los autores W. Bohlander, A. Snell, & S. Morris, “La selección es el proceso mediante el cual se elige a las personas con las mejores calificaciones para cubrir las vacantes existentes o proyectadas” (2017, pág. 224), en Guatemala los requisitos que se verifican en las personas que se postulen para ocupar un empleo o cargo en la administración pública, se establecen en el manual de especificaciones de clases de puesto, sin olvidar que en primera instancia debe atenderse lo establecido en la Constitución Política de la República en los artículos 101 y 113.

En el desarrollo del contenido del presente estudio, se ha abordado las normas legales en las que se fundamenta todo lo relativo a los empleados del Estado, en cuanto a la selección de personal, cabe mencionar que para utilizar procesos generalizados en las diferentes dependencias, se ha emitido el Manual de Gestión del Empleo del Organismo Ejecutivo, segunda edición, según el Acuerdo D-2015-104 del Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, emitido en noviembre del dos mil quince, en

dicho instrumento, se detallan las disposiciones aplicables en esta manera, las cuales únicamente se elistarán, toda vez que la mayoría se ha desarrollado en otros apartados de la investigación, encontrándose en el ordenamiento interno, las siguientes:

Constitución Política de la República de Guatemala;

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República;

Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala;

Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 18-98;

Normas para regular la aplicación de la política que en materia de recursos humanos se debe implementar en la administración pública, Acuerdo Gubernativo 185-2008;

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala;

Ley contra la Corrupción, Decreto Número 31-2012 del Congreso de la República de Guatemala;

Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto Número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala;

Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, Acuerdo

Gubernativo Número 9-91;

Normas de Ética del Organismo Ejecutivo, Acuerdo Gubernativo Número 187-2004;

Resolución D-97-89 Modificación a los Requisitos Mínimos del Manual de Especificaciones para optar a puestos de trabajo cubiertos por el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo;

Resolución D-2007-128, Unidad Tipo de Recursos Humanos.

Ahora bien, es importante mencionar que el Estado de Guatemala ha adoptado una serie de compromisos como miembro de la región iberoamericana, entre los instrumentos internacionales en materia de servicio civil acogidos, se encuentran: a) Carga Iberoamericana de la Función Pública; b) Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública; c) Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública; d) Código de Iberoamericano de Buen Gobierno; e) Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Cada uno de los documentos citados, reúnen una serie de aspectos que deben observarse para fortalecer no sólo el sistema de administración de recursos, sino la consolidación de la realización del bien común a través de la prestación de los servicios a favor de la población, en el contenido sobresale la implementación de prácticas para garantizar la transparencia, democracia, eficiencia y calidad en la función pública.

Requisitos mínimos para optar a puestos públicos conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala

Todo sistema jurídico se integra con dos clases de normas, las que constituyen el fundamento de un Estado y por lo tanto la de mayor jerarquía dentro del orden jurídico, conocidas como carta magna, ley fundamental, norma matriz o constitución y las leyes de carácter ordinario que se derivan de la norma superior con el objeto de desarrollar las disposiciones contenidas en ella. La Constitución es la base jurídica y ley suprema del Estado, creada por la Asamblea Nacional Constituyente en el cual se reconocen los derechos humanos, se estructura el Estado y se instauran las garantías constitucionales.

Las disposiciones de la Constitución Política de la República como norma suprema deben observarse y aplicarse en todo momento por parte los funcionarios y empleados públicos y garantizar a la población el ejercicio de la función pública dentro del marco de legalidad. En ese orden de ideas, los servidores públicos al realizar procesos que se refieran a la dotación de recursos humanos a las distintas instituciones que integran el Organismo Ejecutivo deben cumplir con lo regulado en la Constitución.

La Constitución Política de la República en el artículo 113 da la posibilidad de que todos los guatemaltecos puedan optar a empleos o cargos públicos. Respecto a este derecho la Corte de Constitucionalidad ha expresado que:

... No viene a configurarse el contenido del derecho como aplicable directamente a todos los guatemaltecos: no se trata, evidentemente, de que cualquier ciudadano, por el mero hecho de serlo, tenga derecho a acceder a cualquier cargo o función pública. La Constitución establece, entonces, un derecho de configuración legal. El legislador (y, en su caso, el reglamento) podrá restringir el ámbito de los cualificados para optar por una función o cargo público, estableciendo determinados requisitos, que excluirán desde el principio, a categorías de ciudadanos ... El legislador podrá, pues, establecer un conjunto de condiciones o requisitos, para poder acceder a la función pública. Pero esas condiciones o requisitos habrán de ser enunciados de tal forma que no predeterminen el resultado del proceso de selección en favor de un candidato, discriminando desde el principio a quienes se encuentren en igualdad, proclamado por el artículo 4 constitucional, pues a diferencia de éste, dicha norma no reconoce una igualdad entre todos los ciudadanos, sino entre aquellos que cumplan los requisitos previstos por la ley, que se basen en razones fundadas en méritos de

capacidad, idoneidad y honradez; será ésta la que fije las categorías de ciudadanos a quienes se abra el acceso a funciones o cargos públicos ... Gaceta 87. Expediente 2336-2007. Fecha de sentencia: 19/02/2008.

La Constitución Política de la República en el artículo 113 establece que para el otorgamiento de cargos o empleos públicos es necesario que se fundamenten en méritos de capacidad, idoneidad y honradez, estos aspectos constituyen los requisitos mínimos que se deben cumplir para ocupar un puesto en la administración pública. El ejercicio de la función pública exige personal competente, capaz de responder a las necesidades de las instituciones del Estado y a las demandas de la ciudadanía, con la finalidad de prestar servicios de calidad. Jorge Castillo expresa que:

- 1) La capacidad se refiere a conocimientos, estudios, inteligencia y cultura general, apropiados para el ejercicio específico del cargo o empleo público. Se acredita con la presentación de títulos, diplomas, pruebas escritas y entrevistas personales.
- 2) La idoneidad se refiere a la aptitud, destreza y buena disposición física y mental, apropiada para el ejercicio específico del cargo o empleo público. Se acredita con exámenes médicos y manejo de los equipos y programas digitales de la entidad pública.
- 3) La honradez se refiere al proceder recto, propio de una persona de honor y de estimación pública y privada. Se acredita con antecedentes judiciales y policíacos, solvencias de la Contraloría General de Cuentas y de la Superintendencia de la Administración Tributaria, referencias personales y laborales. (2016-2017, pág. 183)

La observancia y aplicación de estos requisitos mínimos por parte de los encargados de administrar los recursos humanos en las distintas dependencias del Estado es fundamental para evitar el nepotismo y el tráfico de influencias en el nombramiento y contratación de personal, la omisión de estos requisitos por motivos políticos, negociación maliciosa o bien por complacencia, da lugar a la comisión de delitos tales como: resoluciones violatorias a la constitución establecido en el artículo 423 del Código Penal y nombramientos ilegales regulado en el artículo 432 de la misma ley sustantiva.

Del cumplimiento estricto de los requisitos establecidos en la Constitución para la gestión de recursos humanos, depende en gran medida que el Organismo Ejecutivo este integrado por personal que tenga la capacidad, habilidad y destreza que demanda el puesto y la institución en particular, por otro lado, contar con personal capacitado permite construir instituciones sólidas, contribuye a aumentar la efectividad de los servicios en la dependencias gubernamentales y unidades de la administración pública.

Requisitos mínimos para optar a puestos públicos conforme al plan de clasificación puestos

El aparato administrativo de cada país está integrado por el conjunto de instituciones que hacen posible la administración pública, dadas estas circunstancias, es indispensable su buen funcionamiento, en aras del cumplimiento del Estado de derecho, la democracia y la buena gobernanza, toda vez que la implementación de las políticas públicas y la relación del Estado con los ciudadanos es dependiente del actuar de los funcionarios y empleados públicos. Esto se debe a que, de alguna manera el contexto político y gobierno de un determinado territorio es moldeado por los mismos servidores públicos quienes forman parte del aparato gubernamental.

No cabe duda que, el funcionamiento y estructuración del servicio civil es fundamental para el fortalecimiento estatal y gubernamental de los países, tomando en cuenta que la operatividad, tecnicismo y profesionalismo del Estado dependen de la buena labor de cada una de las personas que integran el talento humano al servicio de los entes estatales, en ese sentido debe preverse procedimientos y mecanismos eficientes para la buena gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la administración pública.

Por otro lado, los aspectos legales son los que otorgan la caracterización formalista a la institucionalidad del Estado, por lo tanto es en la norma suprema donde radican las primera pautas y premisas legales que favorecen el acceso al empleo público para las personas, entendiéndose este como un derecho, en ese sentido la Constitución Política de la República de Guatemala en su contenido hace alusión a que todo empleado público debe estar al servicio de la administración pública, al mismo tiempo establece que todos los trabajadores del Estado se rigen por la Ley ordinaria en materia de Servicio Civil, la cual efectivamente regula lo concerniente en materia de empleo público junto a otras disposiciones que permiten la planificación gubernamental, lo concerniente a recursos humanos, la coherencia estratégica en base a las necesidades, información y desarrollo de la administración pública.

A partir de las pautas reguladas dentro de la Ley de Servicio Civil se ha establecido toda la estructura laboral y organizativa de los órganos que hacen posible el que hacer de la Administración Pública, cada uno de ellos con actividades y funciones específicas, además de un modelo de gestión de recursos humanos que aborda aspectos, de reclutamiento, selección, evaluación de rendimiento, desarrollo de competencias y remuneraciones. Para el caso, en Guatemala, las acciones con las cuales se pretende hacer una buena regulación y gestión de los recursos humanos parten del plan

de clasificación de puestos, instrumento pertinente que fortalece, desarrolla e incorpora técnicas en materia de clasificación de puestos, regulación de bases y herramientas pertinentes para el reclutamiento y selección del personal con el fin de contribuir a la profesionalización de la carrera administrativa.

El gobierno de la República de Guatemala a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil, presenta la segunda edición del manual de especificaciones de clases de puestos, este instrumento básicamente busca responder de forma práctica e inmediata la gestión del recurso humanos dentro de la administración pública, por tal motivo incluye en su contenido procedimientos e instructivos que deben ser considerados para la selección del empleado público, así también regula los requisitos mínimos de cada uno los puestos laborales para que sea coherente con las funciones y especialidades según el campo ocupacional que se determine.

La Oficina Nacional de Servicio civil a través del manual correspondiente define las series de clases de puestos como: “Un conjunto de clases que se diferencian entre sí, por el grado de dificultad y responsabilidad de tareas”. (1990, pág. 9) En ese sentido cada puesto requiere de ciertas características que van desde aspectos técnicos, profesionales y de especialización que definen las distintas tareas y funciones laborales del empleado público,

dichos parámetros deben favorecer el desempeño de la administración pública.

Es por ello que el manual en su contenido para cada una de las clases y puestos señala tres aspectos fundamentales como parte de los requisitos mínimos que deben satisfacer los aspirantes, estos aspectos se distribuyen de la siguiente manera: a) requisitos de educación formal; b) requisitos de experiencia laboral y; c) requisitos legales.

Los requisitos de educación formal, en esencia se relacionan con la preparación académica, haciendo referencia a los grados o ciclos de escolaridad que ostenta el aspirante, este aspecto puede ser confrontado con el número de títulos, diplomas o constancias de estudio que se incorporen al expediente, es determinante mencionar que la acreditación correspondiente debe otorgarse por instituciones académicas reconocidas oficialmente por el sistema educativo del país, es decir, que tengan el sustento legal.

Por su parte los requisitos de experiencia laboral, buscan ratificar el periodo de tiempo medido en meses y años con el que los candidatos respaldan la práctica que han desarrollado en la realización de tareas y funciones que sean vinculantes al puesto que desean aspirar, por lo tanto, se debe acreditar tal experiencia con los documentos correspondientes,

para comprobar fehacientemente la preparación laboral del aspirante.

El tercer aspecto fundamental es el requisito legal, el cual hace alusión a requerimientos determinados en la legislación prescrita para el ejercicio de las profesiones universitarias, según la ley en materia, en tal virtud, la calidad profesional del aspirante puede certificarse por medio de constancias, licencias y títulos que otorgue el atributo de colegiado activo. Los tres aspectos señalados son requerimientos mínimos que atribuyen a cada una de las clases y puestos existentes dentro de la administración pública en pro del fortalecimiento a la selección de los recursos humanos.

El plan de clasificación de los puestos está definido conforme lo establecido en el Acuerdo Gubernativo Número 9-91, este acuerdo regula disposiciones necesarias y aplicables dentro de la administración pública con el fin de fortalecer la dinámica de desarrollo y consolidar los diferentes puestos, atendiendo a la naturaleza de cada una de las responsabilidades, especialidades, funciones y exigencias en el desempeño de la labor pública.

El citado acuerdo preceptúa que el propósito del Plan es: “Establecer un sistema técnico de administración de personal calificado, fomentar la carrera administrativa al garantizar continuidad y permanencia en las

diferentes especialidades de las diferentes series y fortalecer los programas de formación.”

En cumplimiento con lo descrito, el plan incluye tres instrumentos técnicos que son: a) manual de descripciones de clases de puestos; b) manual de especificaciones de clases de puestos; y c) manual de especialidades. Cada uno de estos manuales precisa las características de los puestos según la naturaleza del trabajo y factores para su valoración, de igual manera recopila las especificaciones, deberes del empleado público según sus especialidades, series y profesionalismo y enumera las ocupaciones junto a las disciplinas de formación educativa congénitas a los puestos dentro de la administración pública. Estas disposiciones forman parte de los requerimiento mínimos e ineludibles para los servicios por oposición y sin oposición dentro del Organismo Ejecutivo en cumplimiento con el marco jurídico referente a la Ley del Servicio Civil.

Desigualdad en los requisitos para ascender a través de convocatorias internas

La Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 101 establece que el trabajo es un derecho individual de todo habitante de la república, así como una obligación social. El régimen laboral del país debe

fundamentarse conforme a principios de justicia social, en ese sentido, es una prerrogativa fundamental para todo habitante de la república, tener acceso a un empleo en cualquier sector productivo, que le permita recibir como contraprestación un salario con el cual pueda vivir en condiciones dignas y por ende procurar un desarrollo integral personal y familiar.

En Guatemala lamentablemente las fuentes de empleo resultan un tanto limitadas ante el crecimiento demográfico, no obstante, el Estado se constituye como el mayor empleador en virtud de los servicios públicos que debe administrar y prestar para la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes a través de las dependencias que desarrollan actividades para garantizar el acceso a derechos como la educación, salud, seguridad, vivienda, entre otros, tarea imprescindible para alcanzar la realización del bien común como fin supremo.

En función del principio de legalidad sobre el cual debe descansar el desenvolvimiento de la administración pública y conforme al artículo 108 de la Constitución Política de la República, como ya se ha señalado ampliamente, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regirán por la Ley de Servicio Civil, su reglamento y bajo la observancia de la Oficina Nacional de Servicio Civil, al respecto, Max Weber, citado por la autora Pardo, atinadamente expone que:

Son (...) rasgos de la administración moderna el que la legitimidad y autoridad descansen en observancia de la legalidad y que el ejercicio de la autoridad sea realizado por una administración burocrática caracterizada por la existencia de una estructura administrativa jerárquica con competencias bien delimitadas en reglamentos... (s.f., pág. 10)

Entre los preceptos que contiene la Ley de Servicio Civil, el artículo 1 establece que: "...los derechos que consignan son garantías mínimas e irrenunciables para los servidores públicos" en ese contexto, el artículo 61, numeral 10) del mismo cuerpo normativo regula que todos aquellos que se encuentren en los servicios por oposición tienen derecho al ascenso a un puesto de mayor jerarquía y sueldo, toda vez que cumplan con la calidad y los méritos que se requieran para el puesto al que aspire, lo cual debe establecerse de conformidad con el Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo aprobado por medio del Acuerdo Gubernativo Número 9-91, el cual, entre otros aspectos, determina los requisitos mínimos en cuanto a la educación formal y experiencia que debe acreditarse para el desempeño de un puesto, parámetros que se han determinado según los estudios técnicos desarrollados por la Oficina Nacional de Servicio Civil; obtener un ascenso significa crecer profesionalmente como servidor público en la estructura organizacional de una dependencia, hecho que es asociado al desarrollo de la carrera administrativa.

En la modernidad es común escuchar sobre la necesidad de promover el servicio civil de carrera como un medio para lograr mayor eficiencia en los servicios que demanda la población en el contexto social, económico, político y cultural que se vive en la actualidad, por otro lado, no se puede dejar de considerar los avances tecnológicos, en ese sentido, es importante que los servidores públicos adquieran nuevas competencias o que fortalezcan las que se consideraron requisitos mínimos para su ingreso.

En esencia para aspirar a un mejor puesto dentro de la administración pública, ya sea por medio de un ascenso en línea o no, el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo requiere que el postulante cumpla básicamente con los requisitos de educación y experiencia.

La oferta académica que existe en el país a nivel superior, permite obtener el nivel de educación requerido con facilidad; en el afán de crecimiento profesional, la mayor parte de los servidores públicos ha decidido ampliar o fortalecer sus competencias a través de la búsqueda de un mejor grado académico con el fin de ofrecer un mejor servicio a los diferentes sectores de la población, además de aspirar que la preparación a nivel universitario les permita aplicar a un puesto más alto con el cual puedan obtener una mejor remuneración para beneficio personal y familiar, pretensión que

tiene fundamento jurídico en el derecho a optar a un ascenso conforme a la Ley de Servicio Civil, conviene señalar que el desarrollo de carrera en la administración pública tiene que fundamentarse precisamente en el mérito.

Por otro lado, es necesario que todos los que quieran postularse con base a los méritos que han alcanzado, tengan las mismas oportunidades para ser promovidos a otro puesto, ya que lamentablemente en la actualidad, el sistema que se utiliza favorece únicamente el ascenso en línea; técnicamente, la Oficina Nacional de Servicio Civil, ha impulsado un nuevo modelo de gestión de recursos humanos para el desarrollo de carrera en el servicio civil, el cual trae aparejada la implementación del Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos –SIARH-, instrumento disponible en el sitio web <http://guatempleo.siarh.gob.gt/> a través de dicha plataforma digital, los servidores públicos pueden buscar un ascenso aplicando a las plazas que publiquen a través de convocatorias internas.

Según Pardo, en la modernidad, precisamente algunos servicios civiles de carrera, se caracterizan por:

(...) primero, que las posiciones de los funcionarios se deciden de forma centralizada y éstas se clasifican de acuerdo al rango; segundo, el salario (...) se paga en función del cargo y no con base en su desempeño; y tercero, existen claras restricciones a las entradas en los estratos medio y alto del escalafón administrativo, lo que obliga a ingresar desde la parte más baja del escalafón. (s.f., pág. 11)

Lastimosamente el sistema de ascenso utilizado en el país, no resulta favorable para los servidores públicos que aplican, ya que en la modificación de requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo cubiertos por el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, emitida en la Resolución D-97-89 de la Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil tienen preeminencia aquellos que asciendan en línea, exigiéndose generalmente seis meses de servicio en el puesto inmediato inferior y para aquellos que tengan el grado académico, requieren años de experiencia afines al puesto, situación que obstaculiza la aspiración de ascender, toda vez que resulta ilógico presentar otras constancias laborales afines al puesto que se aspira cuando se está de tiempo completo a disposición de la administración pública, por lo tanto, existe una clara desigualdad en las condiciones para ser promovido dentro de la institución del Ejecutivo para la que se labore. Para efectos de evidenciar la diferencia de oportunidades entre las opciones de ascenso, a continuación, se inserta un fragmento de una convocatoria publicada en el portal <http://guatempleo.siarh.gob.gt/>, fecha de consulta, 10 de marzo de 2020.

1. Datos del puesto		
Código de la plaza	1185822	
Renglón	11	
Puesto oficial	ASESOR PROFESIONAL ESPECIALIZADO III	
Especialidad	PLANIFICACION	
Dependencia	SECRETARIA DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE LA PRESIDENCIA	
Unidad administrativa	DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
Ocupación / Puesto funcional	Profesional de planificación	
Ubicación funcional	Dirección de Políticas Públicas	
Horario	09:00-17:00	
Salario	Q.6.297.00 + bonos y complementos	
2. Funciones del puesto		
Asesorar y/o acompañar técnicamente las acciones que contribuyan a determinar el ciclo de las políticas públicas para orientar el desarrollo del país y asesorar técnicamente a la institucionalidad pública, con el objeto de articularlas a la visión de largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo K'atun y las prioridades nacionales de desarrollo.		
3. Requisitos		
3.1. Educación		
OPCIÓN A	OPCIÓN B	Carrera (de acuerdo con la ocupación / puesto funcional)
Acreditar título universitario a nivel de licenciatura en una carrera afín al puesto	Acreditar título universitario a nivel de licenciatura en la carrera profesional que el puesto requiere	Acreditar título universitario a nivel licenciado del área del conocimiento de Ciencias Agropecuarias, Ingeniería y Tecnología.
3.2. Experiencia		
OPCIÓN A	OPCIÓN B	Área de experiencia (de acuerdo con la ocupación / puesto funcional)
seis meses de experiencia como Asesor Profesional Especializado II, y ser colegiado activo.	Seis años de experiencia en labores afines, y ser colegiado activo.	Seis años de experiencia en labores afines y ser colegiado activo.

Como puede visualizarse, en los requisitos de educación y experiencia, el postulante puede aplicar al puesto con dos opciones, en cuanto a la formación académica, es indiscutible acreditar el mérito, ahora bien, en lo relacionado a la experiencia, la opción A, evidencia que para quien aspire ascender en línea, se requiere sólo seis meses como Asesor Profesional Especializado II, mientras que en la opción B, debe demostrarse tener seis años de experiencia en labores afines; en ese escenario, un servidor público que ha obtenido el título de ingeniero, académicamente sería apto, no obstante, si nominalmente ostenta el puesto en otra serie, por ejemplo, que este contratado como Profesional Jefe I, su aspiración se vería limitada, ya que estando al servicio de la institución a tiempo completo,

sería difícil documentar que tiene seis años de experiencia en tareas análogas, vedándose implícitamente el derecho al ascenso.

Propuesta de reformas para fortalecer el sistema de gestión de recursos humanos por ascensos en el servicio por oposición del Organismo Ejecutivo

A criterio del sustentante, una de las claves para prestar un servicio de calidad en cualquier institución pública o privada es contar con un capital humano competente y motivado por las condiciones laborales en que se desempeña, en ese sentido, la Oficina Nacional de Servicio Civil debe examinar constantemente las políticas y normas que regulan el proceso de dotación de recursos humanos para el Organismo Ejecutivo y demás instituciones que se sujeten a la Ley de Servicio Civil y su Reglamento con el objeto de que todos los sectores de la población que utilicen los servicios que presta el Estado sean atendidos con eficiencia.

Por otro lado, es igual de trascendental fomentar la carrera administrativa o el crecimiento laboral de los servidores públicos en la administración pública a través de un proceso simplificado que les permita optar a un ascenso a partir de la preparación académica que concluyan a nivel superior en cualquiera de las universidades legalmente constituidas en el

país, de lo contrario vano sería el esfuerzo de muchos servidores que tomaron la determinación de buscar una especialización o de formarse en otro campo de las ciencias para fortalecer y ampliar sus competencias.

Como se puntualizó en el tema anterior, el sistema empleado en la actualidad por la Oficina de Servicio Civil conforme al Plan de Clasificación de Puestos limita la oportunidad de optar a un ascenso, esto, a partir de la modificación de los requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo regulada en la Resolución D-97-89 de la Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil, en tal virtud, es de vital importancia promover las reformas necesarias para viabilizar la pretensión de todo servidor público por oposición de ascender a otro puesto.

Entre los preceptos que el investigador considera que deben reformarse, son los siguientes:

Considerando que los requisitos mínimos para aplicar a un puesto en el Organismo Ejecutivo según el contenido del instrumento, desde 1989, es decir, hace más de veinte años, debe emitirse una nueva resolución, en la cual se detalle en las condiciones que, los empleados de la administración pública que se sometan a un proceso de oposición para obtener un ascenso, únicamente deben demostrar contar con el mérito académico necesario, en

ese mismo sentido, la Oficina Nacional de Servicio Civil, tiene que emitir un nuevo Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, sólo de esa forma se podrá tener igualdad de condiciones en el proceso para aquellos que asciendan en línea y los que puedan hacerlo por haber obtenido un mejor grado académico.

Conviene resaltar que de conformidad con el artículo 57 de la Ley de Servicio Civil, quien sea beneficiado con un ascenso debe someterse al período probatorio señalado en el artículo 54, siendo para ese caso específico, el de tres meses, por lo tanto, toda vez que se acredite el mérito necesario, se promueva al servidor público y que sea el período de prueba suficiente para demostrar que tiene las aptitudes necesarias para el nuevo puesto.

Conclusiones

El derecho al ascenso a un puesto de mayor jerarquía y sueldo como parte de la carrera administrativa que se debe impulsar en todo servicio civil, se ve limitado en Guatemala en virtud de la modificación de requisitos mínimos de preparación académica y experiencia del Plan de Clasificación de puestos, ya que los cambios realizados a los requisitos, favorecen sólo a los que ascienden en línea. no así, a aquellos que fundamenten su pretensión en un grado académico obtenido, por lo tanto, no hay igualdad en las condiciones.

El servicio civil guatemalteco tiene pocos aportes doctrinarios a pesar de ser un tema fundamental en la estructura orgánica del Estado, cabe resaltar que es a través del recurso humano de las diferentes dependencias que se viabiliza la prestación de los servicios públicos esenciales, por ende, la realización del bien común; con relación a la normativa jurídica aplicable a la materia, resaltan los siguientes aspectos: a) tiene fundamento constitucional; b) después de varios intentos se materializó una ley especial para regular las relaciones entre la administración pública y sus empleados, no obstante, ésta se creó hace más de medio siglo, por lo que puede resultar obsoleta ante los cambios de la modernidad.

La Oficina Nacional de Servicio Civil implementó el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos (SIARH) como una herramienta tecnológica que permita facilitar la gestión de personal de las distintas dependencias que integran el Organismo Ejecutivo y otras que se regulan por la Ley de Servicio Civil, cabe resaltar, que dicha acción también se llevó a cabo con el fin de fortalecer la transparencia y publicidad de los actos. Entre los módulos que contempla está el de gestión del empleo, en él, se desarrolla el modelo establecido para optar a un ascenso en el Organismo Ejecutivo.

Referencias

- Aguilar Balderas, L. (2014). *Teoría General del Estado*. México: Grupo Editorial Patria.
- Andrino Grotewold, J. A. (2016). *Servicio Civil de Guatemala*. Guatemala: Serviprensa.
- Ávalos, E., Buteler, A., & Massimino, L. (2014). *Derecho Administrativo I*. Córdoba: Alveroni Ediciones.
- Cabanellas de Torres, G. (2003). *Diccionario Jurídico Elemental*. España: Editorial Heliasta.
- Calderón Morales, H. H. (2002). *Derecho Administrativo I*. Guatemala: Editorial Estudiantil Fenix.
- Calderón Morales, H. H. (s/f.). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Guatemala: Servicios Diversos M.R.
- Castillo González, J. M. (2016-2017). *Constitución Política República de Guatemala, comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad*. Guatemala: s.e.
- Castillo González, J. M. (2003). *Derecho Administrativo, Tomo I, Teoría General*. Guatemala: Talleres de impresiones gráficas.
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos, el capital humano de las organizaciones* (Octava ed.). México: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

- Chuayffet Chemor, E. (1983). *Derecho Administrativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cruz Gayosso, M., Ochoa Hofmann, A. E., & Robles Vázquez, J. (2014). *Teoría General del Estado*. México: IURE editores, S.A. de C.V.
- De los Santos Morales, A. (2012). *Derecho Administrativo I*. México: Red Tercer Milenio S.C.
- Fernández Molina, L. (2011). *Derecho Laboral Guatemalteco*. Guatemala: Editorial Oscar de León Palacios.
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Editorial Porrúa.
- Gómez Gallardo, P. (2017). *Ética y Valores I, Serie basada en competencias y valores*. México: IURE editores, S.A. de C.V.
- López Durán, R., Villamar Cruz, V., & González, I. C. (2018). *Introducción al estudio del derecho*. México: IURE editores.
- Martínez Bravo, J. (2010). *Derecho Administrativo Boliviano*. Santa Cruz de la Sierra: El País.
- Martínez Morales, R. (2017). *Diccionario Jurídico, Teórico Práctico*. México: IURE editores, S.A. de C.V.
- Oficina Nacional de Servicio Civil. *Manual Gestión del Empleo del Organismo Ejecutivo*. (2015). Guatemala.

- Oficina Nacional de Servicio Civil. (octubre de 1990). Manual de especificaciones de clases de puestos . *Manual de especificaciones de clases de puestos* . Guatemala: s.e.
- Pardo, M. d. (s.f.). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. México, Distrito Federal: Auditoría Superior de la Federación.
- Pereira Orozco, A. (2011). *Introducción al Estudio del Derecho, Tomo I*. Guatemala: Ediciones De Pereira.
- Pereira Orozco, A., & Ritcher, M. (2005). *Derecho Constitucional*. Guatemala: Ediciones de Pereira.
- Ramió Matas, C., & Salvador Serna, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, España: Ediciones Bellatera, S.L.
- Reyes Mendoza, L. (2012). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Red Tercer Milenio S.C.
- Robles Lara, S. (2013). *El Servidor Público*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Salinas Narváez, J., & Rosales Ávalos, E. (2004). *Servicio Civil de Carrera en México*. México: Centro de Producción Editorial.
- Velásquez Villamar, G. A. (2008). *Conceptos Jurídicos Básicos del Derecho Administrativo Tributario*. Quito: s/e.
- W. Bohlander, G., A. Snell, S., & S. Morris, S. (2017). *Administración de Recursos Humanos* (17 ed.). México: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.

Werther , W., Davis , K., & Guzmán Brito, M. P. (2014). *Administración de recursos humanos, gestión del capital humano*. México: Mc Graw Hill Education.

Legislación nacional

Constituyente, A. N. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Diario de Centroamérica .

Constituyente, A. N. (1945). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Diario de Centroamérica .

Constituyente, A. N. (1965). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Diario de Centroamérica.

Congreso de la República de Guatemala (1968). *Ley de Servicio Civil, Decreto 1748*. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos, Decreto 89-2002*. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República de Guatemala (1973) *Código Penal, Decreto 17-73*. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República de Guatemala (1988) *Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88*. Guatemala: Diario de Centro América.

Congreso de la República de Guatemala (1973) *Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto 11-73*. Guatemala: Diario de Centro América.

Presidencia de la República (1998). *Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 18-98*. Guatemala: Diario de Centroamérica.

Presidencia de la República (1991). *Plan de Clasificación de Puestos para el Organismo Ejecutivo, Acuerdo Gubernativo 9-91*. Guatemala: Diario de Centro América.

Presidencia de la República (2015) *Autorizar el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos, Acuerdo Gubernativo 297-2015*. Guatemala: Diario de Centro América.

Presidencia de la República (2017) *Reglamento Orgánico Interno de la Oficina Nacional de Servicio Civil, Acuerdo Gubernativo 246-2017*. Guatemala: Diario de Centro América.

Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil (2015). *Instituir el sistema de administración de recursos humanos, Acuerdo de Dirección número D-04-2015*. Guatemala: Diario de Centro América.

Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil (2015). *Establecer el Sistema Informático de Administración de Recursos Humanos, Acuerdo de Dirección número D-05-2015*. Guatemala: Diario de Centro América.

Dirección de la Oficina Nacional de Servicio Civil (1989). *Modificación de requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo cubiertos por el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, Acuerdo de Dirección número D-97-89*. Guatemala: Diario de Centro América.

Legislación internacional

Iberoamérica (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo

X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Bolivia.

IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Chile.

Egrafías

Oficina Nacional del Servicio Civil. (2020). *Oficina Nacional de Servicio Civil*. Recuperado de: <http://www.onsec.gob.gt/w1/>

Real Academia Española (2020). *Rutina*. recuperado de: <https://dle.rae.es/rutina>