



# SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA: LA NECESIDAD DE UNA BUROCRACIA ESTABLE EN EL ESTADO

# ÍNDICE

## I. Introducción

## II. Antecedentes normativos:

- 2.1. Normativa constitucional referente a servicio civil
- ▶ 2.2 Ley de Servicio Civil

### **III. Fundamentos para una efectiva carrera administrativa: características de un buen sistema de servicio civil:**

- 3.1 Sobre la naturaleza del servidor público
- 3.2. Los puestos administrativos como herramienta del clientelismo imperante en el sistema.

### **IV. Sindicalismo y pactos colectivos en Guatemala**

- 4.1 Aplicabilidad
- 4.2 Marco legal impreciso
- 4.3 Huelgas "legales"
- 4.4. Objeciones, irregularidades e ilegalidades

**V. Recomendaciones para la creación de un sistema efectivo de servicio civil:** la generación de una nueva ley integral.

5.1. Estrategia sugerida

# Problemática derivada

- ▶ GRAVES DEFICIENCIAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS
- ▶ CLIMA INTERNO DE INESTABILIDAD Y ACOSO LABORAL
- ▶ GENERACION DE FOCOS DE CORRUPCION LOCAL EN LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS
- ▶ ABUSO SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA SIN CONTROLES
- ▶ PROMUEVE E INCENTIVA UN MARCO ELECTORAL DE CORRUPCION POLÍTICA
- ▶ EL PAIS PIERDE RECURSOS
- ▶ SOCAVA LA CREDIBILIDAD EN EL SISTEMA Y PROPICIA QUEBRANTAMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

# CAPITULO DOS

## LA LEGISLACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA

## II. Deficiencias de la normativa vigente en materia de servicio civil: la necesidad de una burocracia estable en el Estado.

- La normativa del servicio civil está dispersa en diferentes textos. Muchas incorrecciones derivan de esa dispersión poco articulada.
- La LSC contiene muchos vacíos que deben complementarse con otra legislación supletoria. Esta situación redundante en que el funcionamiento del servicio civil se convierta en un ejercicio difícil, tedioso y confuso.
- El destinatario de la ley pareciera ser solamente el trabajador, lo cual deja de lado las responsabilidades de los funcionarios que realizan los nombramientos e imponen sanciones.
- La actual LSC no desarrolla lo relativo a los procedimientos, sanciones y faltas, controles eficaces y señalamiento de prohibiciones; estos elementos -en parte- se encuentran regulados en el reglamento.

# Normativa Constitucional

Como punto de partida, el artículo 2 de la CPRG establece como deber del Estado *“garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”* Más adelante, el artículo 119 detalla funciones que, entre otras, debe desempeñar el Estado. En cuanto al elemento humano necesario para lograr esos fines, indica: *“los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna.”*



# Diferencias entre trabajadores

En el módulo laboral la CPRG distingue dos categorías de trabajadores: a) Privados y b) Estatales. Bien podría ser a la inversa, que la diferencia sea en función de los “empleadores” pues no tienen los mismos intereses los empleadores particulares que el Estado en papel de empleador. En todo caso, esa distinción la han establecido todas las constituciones desde 1945. Actualmente, en la Constitución de 1985, el artículo 108 es taxativo: *“Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil (...).”*

# DEFICIENCIAS CONCRETAS DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL

- ▶ **Artículo 14:** La LSC no establece los requisitos básicos que deben tener los miembros de la Junta Nacional de Servicio Civil.
- ▶ **Artículo 18:** Establece que las resoluciones de la Junta “pueden discutirse ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social”, pero no precisa ante qué instancia de esos Tribunales se debe continuar el reclamo en casos de despido.
- ▶ **Artículo 23:** Los actuales requisitos para ser Director y Subdirector de ONSEC son genéricos e imprecisos.
- ▶ **Artículo 31:** Este artículo es muy importante porque marca, desde el principio, las tres categorías de servicios: exento, sin oposición y por oposición.
- ▶ **Artículo 32:** Este artículo contiene, numerus clausus, los puestos exentos de servidores públicos a quienes no aplica la LSC. Los detalles de esta excepción deben desarrollarse con un criterio articulado pues se presta a confusiones.

- ▶ **Artículo 33:** Es menester que tenga más claridad lo relativo a “asesores técnicos” y a “asesores jurídicos.” Existe contradicción entre este artículo y el 76 que les garantiza estabilidad.
- ▶ **Artículos 35 al 41:** La clasificación de puestos debe ser evaluada y ajustarla a la realidad. Este módulo es uno de los que más urge renovar. Cada ministerio o entidad debe tener actualizado su Reglamento Orgánico Interno (ROI).
- ▶ **Artículo 39:** El numeral a) es muy importante para evitar nombramientos ilegales. Debe relacionarse con las figuras del Código Penal que tipifican estas acciones.
- ▶ **Artículos 42 al 48:** La normativa del título V sobre selección de personal, debe ser adecuada al SIARH (Sistema Integrado de Administración del Recurso Humano). Deben incorporarse a la LSC los elementos básicos de todo el trámite de reclutamiento y selección.
- ▶ **Artículo 50:** Establece que la autoridad escoge y contrata entre las personas que se presentan como elegibles sin considerar como requisito obligatorio los resultados obtenidos en las evaluaciones.

- ▶ **Artículo 61:** Este artículo comprende los derechos de los trabajadores de base, aquellos que ingresan “por oposición”. En relación con el derecho de indemnización, el mismo parte de una premisa poco definida.
- ▶ **Artículo 63:** Declara en forma tajante que “se prohíbe la huelga de los servidores públicos”. Debe actualizarse y acomodar este derecho a la ley actual y a las condiciones generales del servicio.
- ▶ **Artículo 66:** Las prohibiciones que contiene este artículo van dirigidas a los trabajadores. Cabe señalar que el Código de Trabajo sí contiene prohibiciones específicas a los empleadores (artículo 63).
- ▶ **Artículo 67:** Actualizar la jornada de trabajo de cada Ministerio o dependencia por la variedad de servicios y actividades que desarrollan.

- ▶ **Artículos 70 al 73:** Régimen de Salarios. Esta sección es muy importante y debe ser analizada con detenimiento, procurando que sea compatible con las demás leyes que regulan la materia, especialmente la Ley de Salarios y la normativa presupuestaria.
- ▶ **Artículos 74 y 75:** Régimen Disciplinario. Es menester tipificar las diferentes conductas irregulares y reconocer las sanciones que deben aplicarse en cada caso. Por falta de una normativa precisa y organización funcional, son pocos los casos de sanciones ejemplares y correctivas.
- ▶ **Artículos 76 al 79:** Régimen de Despido.
- ▶ **Artículo 76, numeral 11:** actualizar lo relativo a pena de arresto mayor, que ya no existe. Asimismo, es necesaria la revisión del artículo 79 para definir con claridad el estado del trabajador en caso de despido.
- ▶ **Artículos 80 al 84:** Impugnación de Resoluciones. Este procedimiento que se extiende y desarrolla en el Reglamento, debe revisarse para que se apliquen sanciones efectivas a los trabajadores que cometen faltas en el servicio.

- ▶ **Artículo 81.** Debe definir los alcances del poder coercitivo que pueda tener la Junta Nacional de Servicio Civil para que se cumplan sus resoluciones. En caso de que la Junta confirme el despido, debe aclararse lo relativo a la suspensión.
- ▶ **Artículo 84:** Como otra causal de terminación definitiva de funciones, se debe incluir el cese por rescisión de contrato por vencimiento del plazo o por decisión unilateral de la autoridad nominadora. Asimismo, deben aclararse los alcances y diferencias entre destitución y remoción.
- ▶ **Artículo 89:** Las multas con que se sancionan las faltas deben actualizarse. Ampliar lo relativo a este tipo de faltas.
- ▶ **Artículo 92.** Hace referencia a los trabajadores por planilla como régimen especial; sin embargo, ya están contemplados en la Constitución.

En el segundo considerando de la LSC, se proclaman varios fines:

- ▶ Un fin mediato: establecer *“un sistema técnico, armónico, dinámico y eficiente de la Administración del personal a su servicio”*.
- ▶ Resalta un fin superior *“garantizar al país el desempeño económico y efectivo de la labor institucional del gobierno, en beneficio de todos los sectores nacionales”*.



# CAPITULO CUATRO

## LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Los fundamentos para una efectiva carrera administrativa son:

- ▶ Posibilidades de ingreso abierto, en base a concursos de oposición.
- ▶ Normativa sistemática que contemple los diferentes puestos, clasificaciones, salarios,
- ▶ Implementar métodos confiables de evaluación.
- ▶ Promoción transparente y preestablecida.
- ▶ Consolidar la estabilidad laboral.
- ▶ Sistema de formación y capacitación permanente adecuados a cada institución.

# Funcionamiento de la contratación y terminación de contratos. LSC.

- ▶ **Selección de Personal.**
- ▶ **Exámenes.** Corresponde a ONSEC la convocatoria para ocupar plazas vacantes; cualquier interesado debe ingresar a la página “Guatempleo”, más concretamente a “SIARH” que es el Sistema Integrado.
- ▶ **Nombramientos.** Para llenar cualquier vacante que se produzca en el Servicio por Oposición, la autoridad nominadora debe requerir a la ONSEC, una nómina de todos los candidatos elegibles. La autoridad nominadora debe escoger al nuevo servidor entre la nómina de candidatos elegibles que le presente ONSEC, dentro de los 8 días.
- ▶ **Nulidad del Nombramiento y Responsabilidad.** Para evitar las arbitrariedades en los nombramientos, los funcionarios deben someterse al cumplimiento de los requisitos y seguir los procedimientos de selección. Por ello deviene nulo cualquier nombramiento que se haga en contravención a esta ley y sus reglamentos, pero si el funcionario o empleado nombrado hubiere desempeñado el cargo, sus actuaciones que se ajusten a la ley son válidas.
- ▶ **Delito.** En las reformas al código penal de 2012, conocidas como leyes contra la corrupción, se tipifica el delito de nombramientos ilegales que sanciona al funcionario que nombre a un trabajador que no llena los requisitos o que, aún teniendo esos requisitos, no se haya sustanciado el procedimiento que establece la misma LSC.

# Beneficios de la Carrera Administrativa

- ▶ Abre la oportunidad laboral a todos los ciudadanos.
- ▶ Excluye o limita los a los nombramientos a dedo.
- ▶ Cierra espacios a la corrupción.
- ▶ Permite contar con empleados preparados y motivados.
- ▶ Promueve el desarrollo profesional y el desempeño.
- ▶ Fomenta mejor ambiente laboral.
- ▶ Facilita la capacitación y preparación en beneficio de la población en general.

## Beneficios de la Carrera Administrativa

- ▶ a) Se abre la oportunidad laboral a toda la ciudadanía.
- ▶ b) Excluye o limita los nombramientos a dedo.
- ▶ c) Cierra espacios a la corrupción.
- ▶ d) Permite contar con empleados preparados y motivados.
- ▶ e) Promueve el desarrollo profesional y el desempeño.
- ▶ f) Fomenta mejor ambiente laboral.
- ▶ g) Facilita la capacitación y preparación en beneficio de las instituciones y de la población en general.

## Intervención de Tribunales Ordinarios en el Servicio Civil

- ▶ Juzgado de Trabajo.
- ▶ Emplazamiento.
- ▶ Reinstalaciones.
- ▶ Salarios Caídos.
- ▶ Simulaciones.
- ▶ Tribunales de Amparo.

## IV. Sindicalismo y pactos colectivos en Guatemala

- ▶ 4.1 Aplicabilidad del Pacto Colectivo. Ley Profesional. Es obligatorio para las partes y su incumplimiento provoca un conflicto jurídico que faculta a la parte afectada a solicitar asistencia judicial, incluso huelga, en caso de incumplimiento.
- ▶ 4.2 Marco legal impreciso El desmoronamiento de las fronteras establecidas entre los trabajadores estatales y privados, ha provocado un entretrejo legal confuso.
- ▶ 4.3 Huelgas "legales." Debido a ello, no se tiene conocimiento - en los años recientes- de una resolución en la que un juez declare la legalidad de la huelga. Objeciones, irregularidades e ilegalidades En la mayoría de las negociaciones colectivas se incurre, entre otras, en las siguientes irregularidades:

# Normativa de la Huelga

- ▶ No contemplan la fuente que asegure la sostenibilidad de los aumentos.
- ▶ Los negociadores se atribuyen facultades reglamentarias que no les corresponden.
- ▶ Tergiversan la normativa de la personería de los funcionarios (la representación del Estado corresponde a la Procuraduría General de la Nación).
- ▶ Eluden la responsabilidad de los “representantes” del Estado que aprueban la negociación, quienes además aceptan artículos que contrarían los textos expuestos de las leyes.
- ▶ Violentan el principio de igualdad de todos los trabajadores en una misma situación; no se cumple el principio de “eliminación de factores de preferencia puramente personal”.
- ▶ Desconocen la normativa general de puestos y salarios que debe ser “técnico, armónico, dinámico y eficiente”.
- ▶ Provocan una marcada diferencia entre los mismos trabajadores estatales. Por ejemplo, en las dependencias en que se han suscrito pactos colectivos, los trabajadores gozan de la indemnización universal, pero no así los demás laborantes. Igual respecto a muchos bonos y otros beneficios que se derivan de la negociación colectiva.

## Recomendaciones para la creación de un sistema efectivo de servicio civil:

Desde una perspectiva más amplia, es posible notar que la creación de un sistema efectivo de servicio civil no se limita a la LSC y sus anexos.

Debe procurarse integrar la normativa vigente con otros módulos que hoy son independientes, como la Ley de Salarios, las asignaciones presupuestarias, las clasificaciones presupuestarias, figuras penales, normativa de probidad, entre otras.

La simple modificación de algunos artículos comprendidos en la LSC actual, representaría una solución temporal que no resuelve la problemática global.



- a) Consolidar la carrera administrativa y eliminar las facultades discrecionales de los administradores. Actualizar los procedimientos de sanciones y despidos. Establecer mecanismos para despidos indirectos. Adecuar las indemnizaciones en despidos justificados y, especialmente, en casos de jubilación.
- b) Asegurar el criterio de mérito y el concepto de carrera establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, mediante la correcta conceptualización de la carrera administrativa.
- c) Establecer la distinción entre el servidor público de carrera y el servidor público designado por las máximas autoridades de gobierno.
- d) Actualizar la descripción o nomenclatura que hace la LSC de diferentes entidades públicas, muchas que han sido modificadas y otras que no existen.
- e) Establecer límites a las contrataciones por medio de renglones temporales, especialmente las de servicios 029, 022 y del sub-renglón 18. Fijar parámetros más taxativos para la contratación de asesores técnicos y jurídicos.

- f) Sensibilizar a la ciudadanía respecto de las responsabilidades de los funcionarios en las decisiones que tomen en materia de empleo. Esto debe empalmarse con la normativa del Código Penal en casos de nombramientos ilegales o de plazas fantasma.
- g) Consolidar la estabilidad laboral como garantía y compensación al buen servicio. Asegurar la carrera administrativa por medio de mecanismos de ascenso bien definidos.
- h) Mejorar los mecanismos de publicidad para que se den a conocer en forma amplia las oportunidades laborales en el Estado.
- i) Definir en forma precisa si los procedimientos para la resolución de los conflictos van a ser los mismos del Código de Trabajo o bien si se establecen algunas variantes para aplicación específica dentro de la administración pública.

- j) Fijar claramente las limitaciones a la huelga y otras manifestaciones. Definir qué aspectos pueden ser objeto de diálogos y cuáles no admiten acuerdos al margen de las leyes. Establecer prohibiciones taxativas de huelgas en algunos servicios esenciales.
- k) Elevar a la categoría de ley el Acuerdo Gubernativo 543-2013 que establece que, previo a la negociación colectiva, las autoridades están obligadas a solicitar del MFP a través de la Dirección Técnica del Presupuesto y de la ONSEC, dictamen en que se valide que cuentan con los recursos para garantizar la sostenibilidad del financiamiento necesario, que la negociación es técnicamente aceptable en gestión de recursos humanos y que no contraviene las disposiciones y estructura de salarios prevalecientes.
- l) Desarrollar programas articulados y permanentes de capacitación de los diferentes niveles y especialidades, desde los operativos hasta los gerenciales.
- m) Dilucidar los mandatos de la ONSEC y de la Junta Nacional del Servicio Civil y el acceso a Tribunales comunes.