

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 27 - No. 3 - 2012



HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA CARRERA PÚBLICA MUNICIPAL



SERIE: Leyes

3

 Konrad
Adenauer
Stiftung

UN MOMENTO, POR FAVOR



La primera Ley de Servicio Municipal (Decreto No. 62-73) fue emitida el 27 de septiembre de 1973. Para su aprobación desempeñó un papel importante la propuesta elaborada por el denominado en ese entonces, Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (INAD), y las gestiones realizadas por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) junto con la Asociación Nacional de Empleados Municipales (ANEM). Dicha ley fue derogada en 1983 y sustituida por el Decreto Ley No. 44-83.

El artículo 262 de la Constitución Política de la República, establece que las relaciones laborales de los funcionarios y empleados municipales se normarán por la **Ley de Servicio Municipal**. El artículo 9 transitorio dio plazo de un año, a contar de la instalación del Congreso, para que fueran emitidas tres leyes relacionadas con el municipio, entre estas la Ley de Servicio Municipal.

El Congreso emitió la ley dentro del plazo establecido, mediante Decreto No. 1-87, el 8 de enero de 1987, derogando el Decreto Ley No. 44-83. Por diversos factores y, fundamentalmente, por falta de interés de las autoridades y de las organizaciones de trabajadores municipales, la ley nunca fue aplicada en lo que respecta a la clasificación de puestos y los procedimientos de selección, nombramiento y promoción. Otro factor importante (Furlán, 2007) es la ausencia de sanciones por su incumplimiento.

Punto de partida para la aplicación de la ley era la designación del director y subdirector de la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades, que correspondía, según el artículo 12, a las juntas directivas de la ANAM, de la Federación Nacional de Trabajadores Municipales (FENATRAM) y del Instituto de Fomento Municipal (INFOM); y de la Junta Conciliatoria de Personal, integrada por tres miembros designados cada uno por las entidades antes mencionadas (artículo 13), lo cual no se cumplió.

En noviembre de 2005 el Organismo Ejecutivo trasladó al Congreso de la República un proyecto de nueva Ley de Servicio Municipal, elaborado por la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE), que ingresó como Iniciativa No. 3396 y recibió dictamen desfavorable de la Comisión de Asuntos Municipales (CAM).

El 27 de octubre de 2009, el representante Juan Francisco Cárdenas presentó un nuevo proyecto de ley, denominado Ley del Servicio Municipal, admitido como Iniciativa No. 4130, que recibió dictamen favorable de la CAM el 3 de diciembre de 2009. Cabe señalar que el nombre correcto, de acuerdo con lo indicado en los artículos constitucionales antes mencionados, es **Ley de Servicio Municipal**.

A continuación se hace un análisis de algunos temas desarrollados en la Iniciativa, con la finalidad de contribuir al correspondiente proceso de discusión.

MOMENTO

Año 27 No. 3 - 2012

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Luis F. Linares López

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centroamérica
PBX: 2201-6300
Fax: 2360-2259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA CARRERA PÚBLICA MUNICIPAL¹

Análisis de la Iniciativa 4130 “Ley del Servicio Municipal”

La carrera pública municipal

En el cuarto considerando de la Iniciativa 4130 se indica que uno de los principales problemas que afrontan las autoridades, funcionarios y empleados municipales es la alta rotación de personal que se da luego de cada proceso electoral —en realidad con cada cambio de gobierno municipal—. Y que la única forma de evitarla es una ley que “institucionalice, respetando la autonomía municipal, la carrera administrativa municipal”. Por su parte, el artículo 2, relativo al objeto de la ley, “crea la carrera administrativa municipal, para promover la eficiencia y eficacia en la gestión municipal”.

De acuerdo con lo anterior, el propósito fundamental de la Iniciativa de ley es que exista un sistema de servicio civil basado en la carrera profesional o en el sistema de carrera.

Sobre la expresión servicio civil existen numerosas definiciones. Una que resulta útil para efectos de este documento es la formulada por Fernando Longo, en “La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas, Mérito con flexibilidad” (BID, 2001; citado por Furlán, 2007).

Para dicho autor el servicio civil es “un sistema de articulación del empleo público para la existencia de una administración profesional”.

La Carta Iberoamericana de la función pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 14 y 15 de noviembre de 2003, define al servicio civil o función pública como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.

Por administración profesional, la Carta Iberoamericana ya citada entiende “una administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público”.

Estos supuestos pueden darse perfectamente en nuestro sistema municipal, porque el órgano superior de gobierno del municipio es un cuerpo colegiado integrado por

¹ El texto es una versión ampliada de lo expuesto por el autor en el Foro público. “La Carrera municipal: abordaje y perspectivas”, realizado el 24 de mayo de 2012 por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), con el apoyo de la Fundación DEMUCA. El autor agradece a la Licenciada Pilar Cruz, Asistente de la Secretaría Ejecutiva Adjunta de ASIÉS, el apoyo proporcionado en la transcripción de la exposición original y en la sistematización de información documental; así como al Ingeniero Amílcar Burgos, asociado honorario de ASIÉS, por las valiosas sugerencias que hizo al primer borrador de este análisis.

funcionarios electos popularmente por el pueblo, por lo que el personal al servicio de la administración municipal está bajo el control de funcionarios dotados de legitimidad democrática. Pero, con el objeto de que los cargos de la administración no se conviertan en un botín político, es imperativo preservar esa esfera de independencia.

Para ello es indispensable garantizar a los servidores públicos, de una manera efectiva e incuestionable, la estabilidad en el desempeño de sus cargos, lo que no significa inamovilidad, especialmente cuando el acceso a los cargos se hace mediante concursos de oposición, lo que genera un derecho a mantenerse en el ejercicio del cargo, salvo que se den las causales de despido contempladas en la ley y se sigan los procedimientos correspondientes.

Cabe aclarar que, en ambas definiciones, el término profesional es utilizado en sentido amplio, y que, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, se refiere a “una persona que practica habitualmente una actividad”; y profesión es el “empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que percibe una retribución”.

El sistema de carrera, en materia de servicio civil, es definido como el “diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos, correspondientes a niveles superiores son

provistos mediante promoción interna” (Echebarría, 2006). Esto es lo que sucede, para el caso de Guatemala, en instituciones como el Ejército Nacional o el Banco de Guatemala.

A la luz de lo anteriormente señalado y si se tiene la voluntad de implementar en las municipalidades un sistema de carrera administrativa, el contenido de la ley debe orientarse a garantizar que esa carrera abarque a la mayor cantidad posible de funcionarios y empleados municipales, lo cual significa, en sentido contrario, que los cargos de funcionarios y empleados que no estén sujetos a las disposiciones de la ley tendrán carácter excepcional.

Esto se justifica desde la perspectiva del interés general que, como ya se mencionó, es señalado como el objeto de la ley en el artículo 2 de la Iniciativa. Y también desde el punto de vista de los derechos de los trabajadores: el máximo posible de cargos de la administración municipal debe estar comprendido en el servicio de carrera para que, optando a ellos mediante concurso de méritos, tengan garantía de estabilidad.

Es indispensable garantizar a los servidores públicos, de una manera efectiva e incuestionable, la estabilidad en el desempeño de sus cargos.

Si se cumplen esos supuestos, el espíritu y contenido de la ley será congruente con el artículo 93 del Código Municipal, relativo a la carrera administrativa municipal: “Las municipalidades deberán establecer un procedimiento

de oposición para el otorgamiento de puestos, e instituir la carrera administrativa, debiéndose garantizar las normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales, así como, estar garantizadas contra sanciones o despidos que no tengan fundamento legal, de conformidad con la Ley de Servicio Municipal”.

La aplicación de la Ley de Servicio Municipal

La aplicación de una nueva Ley de Servicio Municipal no puede quedar supeditada a la buena voluntad de las autoridades municipales, pues de ser así tendrá los mismos problemas de incumplimiento que el Decreto No.1-87. En la Iniciativa 4130 se observa que varias de sus disposiciones son enunciadas en forma general, quedando el desarrollo de las mismas a lo que se establezca en el reglamento interno de personal que emitirá cada municipalidad.

Sin embargo, no se fijan plazos para la emisión de dicho reglamento o del sistema de clasificación de puestos, ni se prevén sanciones para el caso que no sean emitidos. El Código Municipal presenta numerosos ejemplos de disposiciones convertidas en letra muerta, debido a que no incluye sanciones por incumplimiento. Las normas legales se convierten entonces, en una especie de código de conducta, cuyo cumplimiento tiene carácter voluntario.

Ámbito de aplicación

Para evitar maniobras tendentes a eludir el cumplimiento de la ley, el artículo 2 – objeto – deberá indicar que la ley regula las relaciones de las municipalidades y sus empresas, mancomunidades y cualquier otra entidad o modalidad de organización o ejecución que sea financiada con recursos de las municipalidades, como parte patronal.

Igualmente en el artículo 4 – definiciones – en la literal C, empleador, se incluirán tanto

las municipalidades y sus empresas, como las mancomunidades, alcaldías comunitarias o auxiliares, fideicomisos y cualquier otra modalidad organizativa.

La ley tiene que ser dotada de lo que un destacado laboralista argentino, Arturo Bronstein, refiriéndose a la evasión o elusión de la legislación laboral, denomina un lente de gran angular para capturar cualquier forma de contratación de recursos humanos que trabajen bajo la dependencia directa de autoridades municipales.

El Código Municipal presenta numerosos ejemplos de disposiciones convertidas en letra muerta, debido a que no incluye sanciones por incumplimiento.

Principios

En el artículo 3 de la Iniciativa se enuncian seis principios, de la literal a) a la f), aunque en realidad se trata de siete principios, de los cuales algunos en el texto original están mal formulados:

Derecho de todos los ciudadanos a optar a los puestos municipales; atender las características de multiétnicidad, plurilingüismo y multiculturalidad del municipio; no discriminación por ningún motivo; igual salario por trabajo prestado en iguales condiciones, eficiencia y antigüedad; estabilidad laboral de los empleados que cumplan con lo establecido en las leyes y los requerimientos propios del puesto; para el desarrollo de la carrera administrativa se promoverá la capacitación; y las convocatorias a ocupar puestos, el concurso de méritos, etc., serán de conocimiento público.

Se sugiere incorporar en la ley, además de los principios antes mencionados, los siguientes:

a) Servicio a los ciudadanos y al interés general, que se fundamenta en los

artículos 107 (los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna) y 154 (los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno) de la Constitución Política. Por su parte, el artículo 1 constitucional señala que el fin supremo del Estado es el bien común; y el artículo 2 del Código Municipal establece el mismo fin para el municipio.

Artículo 113 de la Constitución: para el otorgamiento de los empleos o cargos públicos “no se atenderá más que a razones fundadas en mérito, capacidad, idoneidad y honradez”.

- b) **Legalidad**, que es fundamental en la administración pública, pues solamente puede hacerse lo que la ley permite y, por lo tanto, la actuación de todos los órganos públicos estará siempre fundamentada en la ley.
- c) **Respeto de los derechos de los trabajadores**, partiendo del hecho de que los funcionarios y empleados municipales están bajo la dirección de las autoridades electas del municipio, pero como ciudadanos y trabajadores son titulares de derechos humanos reconocidos por la legislación nacional e internacional.
- d) **Capacidad y mérito**, como el criterio básico para tener acceso a los cargos de la carrera municipal, de conformidad con lo prescrito por el artículo 113 de la Constitución: para el otorgamiento de los empleos o cargos públicos “no se atenderá más que a razones fundadas en mérito, capacidad, idoneidad y honradez”.
- e) **Publicidad de todos los actos** relacionados con la selección, nombramiento, promoción y remoción de los funcionarios y empleados. En la forma como está planteado en la Iniciativa – será de

conocimiento público – puede prestarse a que el principio de publicidad sea burlado, pues alguien podría señalar que cumple con dicho principio al poner las actuaciones en conocimiento del público con posterioridad a la realización de los procedimientos – caso extremo de cinismo sería decir, por ejemplo, que se presentará una relación detallada en la memoria de labores del período de gobierno—. Por ello, la ley debe ser categórica, en el sentido de que todos los procesos relacionados con la carrera pública municipal, serán públicos so pena de nulidad.

- f) **El desarrollo y calificación profesional** permanente de los servidores municipales, para lo cual la capacitación es un instrumento.

Personal exento

El artículo 10 de la Iniciativa señala que será personal exento, es decir que no forma parte de la carrera administrativa municipal, el siguiente:

a) Los funcionarios señalados en el Código Municipal

Se refiere a los funcionarios clave de la administración municipal, señalados en el artículo 81 del Código Municipal: Secretario, Director de la Administración Financiera Integrada Municipal y Auditor Interno; así como al Director de Planificación Municipal, pues se indica que esa Dirección pertenece al Concejo Municipal (Artículo 95); el responsable de la Oficina Municipal de la

Mujer (Artículo 96 bis); y el Juez de Asuntos Municipales (Artículo 163).

Una de las justificaciones para la estabilidad de los funcionarios municipales es mantener el conocimiento y la experiencia acumulados en el ejercicio de los cargos y, como ya señala en el cuarto considerando de la Iniciativa, la alta rotación que se da con cada cambio de gobierno afecta principalmente a los funcionarios citados.

La alta rotación que se da con cada cambio de gobierno, afecta principalmente a los funcionarios citados.

Por ello, dichos funcionarios deben ser parte de la carrera administrativa municipal, pues esto garantizará que desempeñen sus funciones con independencia e imparcialidad, a salvo de la discrecionalidad y de la arbitrariedad en las que incurrir con frecuencia autoridades municipales. Estos funcionarios no pueden ser de “confianza” de las autoridades electas, en el sentido que se da a este término en la práctica cotidiana de la administración pública, donde confianza se confunde con fidelidad e incluso con la complicidad. Se necesita de funcionarios confiables para el vecino y para los intereses del municipio.

b) Los puestos de confianza

Puestos de confianza son los de libre nombramiento y remoción, tal como indica, por ejemplo el artículo 18, literal a) del Decreto No. 1-87, por lo que existe una peligrosa duplicación, que puede volverse nugatoria de la limitación establecida en el artículo 11 de la Iniciativa, en cuanto a que podrá clasificarse hasta un máximo del 10% del personal, además de las propias categorías de funcionarios de confianza. Cabría aquí la posibilidad de que un elevado

porcentaje de puestos sea declarado como de libre nombramiento y remoción, anulando la posibilidad de carrera administrativa para la mayoría de empleados municipales.

El 10%, tal como está planteado en la Iniciativa, es excesivo, especialmente en municipalidades con mayor número de empleados. Por ello es necesario poner un límite. Por ejemplo, 5% para las municipalidades que tengan hasta 300 empleados y un máximo de 15 personas para las municipalidades que tengan 300 empleados o más. Monzón (2008), propone que el personal de confianza no exceda del 3% del número total de trabajadores de la municipalidad, hasta un máximo de 10 personas.

En un documento sobre las relaciones entre el Estado español y las comunidades autónomas (CCAA), elaborado por la Fundación Progreso y Democracia, se analizan los problemas que provocan costos crecientes en la administración estatal, entre los que se menciona, en materia de gastos de personal, el relacionado con el abuso en la creación de puestos de confianza, que conviene traer a colación para evitar caer en situaciones similares: “un uso abusivo de los puestos de confianza, bajando el nivel profesional en muchas CCAA no sólo a jefes de servicio, sino a coordinadores, analistas o jefes de sección, con lo que buena parte de los puestos están en manos de la decisión de un político o de alguien designado por un político, sin ningún criterio o evaluación que garantice la elección de los mejores”.

Agrega el documento “que muchas administraciones se muestran cada vez más

reacias al sistema ‘objetivo’ de las oposiciones, prefiriéndolas sustituir o suplantar por la contratación directa a dedo o por una recurrente ampliación del número de interinos, sobre todo en puestos donde la fidelidad resulta, para algunos políticos, más necesaria” esto se debe a “la incapacidad de muchos políticos (normalmente por falta de preparación y experiencia en la labor de dirección pública) para trabajar (y fiarse) de funcionarios profesiones, y no tanto por una potencial estrategia de rodearse de expertos altamente calificados provenientes del mundo privado” (Fundación Progreso y Democracia, 2010).

c) Los puestos de libre nombramiento y remoción

Esta categoría, en función de lo expresado en los párrafos anteriores debe ser suprimida, por reiterativa.

d) La policía municipal y la policía municipal de tránsito

En la exposición de motivos de la Iniciativa no se justifica la exclusión de los policías municipales y de tránsito de la carrera administrativa. El Ejército de Guatemala es una fuerza profesionalizada, donde está garantizada la carrera de los oficiales, y eso mismo pretende la Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto No. 11-97), con relación a los agentes y mandos policiales.

e) El personal contratado para obra o plazo determinado

Para limitar al máximo posible la elusión de la ley, es igualmente indispensable fijar límites a la contratación de personal a plazo determinado, pues en caso contrario esta categoría de personal puede ser utilizada

como una vía de escape. En el caso de las obras, no podrán tomarse como tales los trabajos de mantenimiento.

Con respecto a los contratos a plazo determinado, solamente se admitirán de manera excepcional, tal como indica el artículo 26 del Código de Trabajo, en actividades de carácter temporal o para cubrir de manera interina al titular de un puesto. Deberá señalarse que los contratos de plazo determinado tendrán un plazo máximo de seis meses y no serán prorrogables; y que una persona podrá ser contratada nuevamente a plazo determinado una vez transcurridos tres meses después de la finalización del contrato, a fin de evitar el encadenamiento de contratos de plazo determinado.

Esto es importante pues, como estableció Furlán “hay una preferencia de las municipalidades por establecer relaciones laborales por contrato, antes que por el servicio de carrera”, utilizando las modalidades de contrato 022 y, principalmente, 029. Esto ha dado lugar a una utilización abusiva de la contratación. Entre las razones de la preferencia, el autor citado identifica el menor costo laboral —es relativo, pues no se pagan prestaciones pero los honorarios son generalmente más elevados que los salarios del personal presupuestado o de carrera—; la flexibilidad que esta modalidad permite en materia de nombramiento y remoción; y la idea, bastante arraigada, de que el personal de carrera se acomoda al puesto, por lo que la precariedad o inestabilidad laboral alienta la eficiencia y el buen desempeño, pero también, “la dependencia y sumisión a la autoridad política, lo que socava las bases de una administración neutral y transparente” (Furlán, 2007).

Sistema de calificación

En el artículo 13 la Iniciativa contempla que “cada municipalidad deberá crear su sistema de Clasificación de Puestos, de acuerdo con su estructura y necesidades administrativas”; que dicho sistema clasificará “los puestos agrupándolos en clases, manteniendo al día un manual que comprenda la naturaleza de las funciones, atribuciones, requisitos mínimos de preparación y experiencia”, y que para el efecto el Concejo Municipal aprobará el Reglamento Interno de Personal. De acuerdo con el Decreto No. 1-87, el sistema de clasificación correspondía a la Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades. En la Iniciativa se indica que esa oficina no llegó a funcionar por falta de recursos y no se exponen argumentos para suprimirla.

Es posible que algunas de las facultades que le atribuyó el Decreto 1-87 pudieran afectar la autonomía municipal; y se ha señalado que las disposiciones sobre esa oficina tienen una redacción, cuando menos, confusa; y que la obligación que se impone a las municipalidades, de aportar el 50% de los gastos de funcionamiento, viola la autonomía municipal (Furlán, 2007).

Sin embargo, es necesario que alguna entidad proporcione asistencia técnica a las municipalidades para implementar el servicio de carrera municipal y elabore instrumentos de carácter técnico, como un manual de clasificación de puestos, que podría contemplar diversos rangos de municipalidades, de acuerdo con su nivel de desarrollo administrativo.

Es necesario que alguna entidad proporcione asistencia técnica a las municipalidades para implementar el servicio de carrera municipal.

Un manual de uso obligatorio para las municipalidades no sería violatorio de su autonomía. Aparte de reglamentos y manuales que las municipalidades deben acatar, como el Reglamento de la Ley de Contrataciones y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas; el Código Municipal, en el artículo 98, relativo a las funciones de la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal (DAFIM), que señala en su inciso j) que dicha dirección deberá “Mantener una adecuada coordinación con los entes rectores de los sistemas de administración financiera y aplicar las normas y procedimientos que emanen de estos”. Esta es la base legal para que las municipalidades adopten el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Los ejemplos anteriores se fundamentan en la obligación, que el artículo 134 de la Constitución señala a los municipios y las entidades

autónomas y descentralizadas, de coordinarse con la política general del Estado y con la especial del ramo a que correspondan, desarrollada por el artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97), el cual reconoce a los ministerios el carácter de rectores de las políticas públicas correspondientes a sus funciones sustantivas.

Por lo anterior, en la Ley de Servicio Municipal podría encomendarse a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) la prestación de asesoría a las municipalidades en los temas relacionados con el servicio municipal, o bien al INFOM, como propone Furlán (2007).

Por su parte, Monzón (2008) sugiere la creación de un Consejo Asesor del Servicio Municipal, integrado por representantes de la ANAM, la Asociación Guatemalteca de Autoridades Indígenas (AGAAl), la FENATRAM y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que ejercería la Secretaría Técnica. Si se optara por este consejo, sus integrantes debieran ser expertos en el tema, propuestos por las entidades que se mencionan, agregando a la ONSEC, y no representantes de las mismas, a fin de evitar que se convierta en una instancia política. Para ello, en la ley se tendrán que señalar las calidades a satisfacer por esos integrantes.

En cuanto el caso del Manual de Clasificación de Puestos y otros instrumentos de uso obligado para las municipalidades, se indicará en la ley que estos serán aprobados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por corresponder a dicho ministerio la rectoría de todos los asuntos de carácter laboral.

Ingreso al servicio por oposición

El capítulo dos, denominado exámenes – el título indicado sería “ingreso al servicio por oposición” – tiene un contenido muy escueto. El artículo 16 indica que corresponde a cada municipalidad lo relativo a “las pruebas de ingreso y ascenso de conformidad con esta ley y el Reglamento interno de cada una de ellas”, pero los restantes cuatro artículos del capítulo contienen pocas disposiciones sobre organización, convocatoria, dirección y ejecución.

Algunas leyes consultadas, como el Estatuto Administrativo de los Empleados Municipales de Chile (Ley 18883 de 1989); la Ley del Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública de Colombia (Ley 909 de 2004) y el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7 de 2007), regulan de forma detallada el proceso de selección, habida cuenta de que dicho proceso es uno de los elementos fundamentales del servicio de carrera. Entre las disposiciones que son necesarias de incorporar, de acuerdo con las contenidas en los artículos 15 al 21 de la ley chilena, se encuentran las siguientes:

Algunas leyes consultadas regulan de forma detallada el proceso de selección, habida cuenta de que dicho proceso es uno de los elementos fundamentales del servicio de carrera.

- Requisitos del anuncio del concurso de selección: descripción del cargo, requisitos, lugar y fecha de inscripción, lugar y fecha de las pruebas y fecha en la que se informará el resultado de las pruebas.
- El anuncio será publicado en la página web de la municipalidad y en una cartelera específicamente dedicada a temas del servicio municipal, instalada en un lugar del edificio municipal de fácil acceso al público. En los municipios de las cabeceras departamentales y en los que tengan más de 100,000 habitantes, será publicado en un diario de mayor circulación en el municipio.
- Factores que se evaluarán en los concursos: estudios y cursos de capacitación, experiencia laboral y aptitudes específicas. En las bases de los concursos deberán señalarse los factores a evaluar y la ponderación que se dará a cada uno de ellos.

- La junta calificadora estará integrada por tres funcionarios de carrera designados por la autoridad nominadora.
- El concurso será declarado desierto si no se presentan al menos cuatro postulantes o si al menos tres no obtienen la puntuación mínima.
- Si el concurso es declarado desierto se hará una nueva convocatoria.
- La junta calificadora someterá a la autoridad nominadora (Concejo Municipal o Alcalde, según el caso) una terna de candidatos, con sus respectivas calificaciones.

Furlán (2007) considera innecesario que todos los puestos deban ser cubiertos mediante el procedimiento de pruebas de selección, así para los puestos que tienen requisitos mínimos dicho procedimiento podría obviarse, solamente se debiera exigir la acreditación de escolaridad y experiencia previa requeridas.

Este sería el caso de los puestos que el Manual del Especificaciones de Clases de Puestos de la Oficina Nacional de Servicio Civil clasifica como operativos, categoría que comprende las clases de puestos que por su naturaleza tienen asignadas tareas rutinarias, repetitivas, manuales o mecánicas, que requieren fundamentalmente esfuerzo físico; se realizan atendiendo instrucciones específicas y procedimientos previamente establecidos. Para su desempeño, los puestos que integran las respectivas clases, requieren educación primaria como mínimo (ONSEC, 2010).

Condiciones de ingreso

En el artículo 15 – condiciones de ingreso – deberá indicarse que a las condiciones anteriores se agregarán las establecidas en el Código Municipal para determinados funcionarios: Secretario Municipal, Director de la AFIM, etc.

Nombramientos provisionales y de urgencia

Para evitar que se abuse de los nombramientos provisionales y de urgencia que, de conformidad con el artículo 23 de la Iniciativa, podrán hacerse cuando sea imposible llenar las vacantes en la forma que prescribe la ley, hasta por un plazo máximo de seis meses, se debe establecer que el contrato correspondiente será improrrogable, pues en la forma que está redactado el artículo puede interpretarse que se fija un plazo máximo para el contrato, pero que no se prohíbe renovarlo.

Período de prueba

En el artículo 24 se indica que el período de prueba dura seis meses para el personal de reciente ingreso y tres en los casos de ascenso; y el artículo 26 que cualquiera de las partes podrá dar por concluida la relación laboral, sin responsabilidad alguna, por no ser considerada estable.

Tomando en cuenta que, tanto para el nuevo ingreso como para el ascenso, el interesado ganó un concurso, se debe indicar que la resolución correspondiente debe ser fundamentada, garantizando al afectado el debido proceso.

Derechos

En el artículo 29 de la Iniciativa se amplían los derechos reconocidos por el artículo 40 del Decreto No. 1-87. Por ejemplo, indica el derecho de gozar de licencia con o sin goce de salario, según el caso; por enfermedad, gravidez, accidente, duelo, becas, estudios, capacitación y adiestramiento en el servicio, de conformidad con el Código Municipal y reglamentos de personal, en tanto que la Iniciativa establece tres días por fallecimiento del cónyuge o cinco por contraer matrimonio.

Partiendo del hecho de que los derechos son ampliados por medio de la negociación colectiva, lo más conveniente es dejar en la nueva ley los derechos que ya están reconocidos para reducir, al menos parcialmente, el creciente costo que tiene para la administración pública el reconocimiento de nuevas prestaciones laborales.

En el inciso n) del artículo 29 se indica, con relación al derecho de huelga que “únicamente podrá ejercitarse en la forma que preceptúa la ley de la materia y en ningún caso podrá afectar los servicios públicos esenciales”. Para evitar confusiones sobre qué se entiende por servicios públicos esenciales, es preferible señalar que “en ningún caso podrá afectar los servicios señalados en el artículo 243 del Código de Trabajo”.

Dicho artículo establece las limitaciones al derecho de huelga en los servicios que los órganos de control de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT) consideran esenciales en sentido estricto, por lo que es congruente con el contenido del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por Guatemala.

Esos servicios son: transporte, mientras los usuarios se encuentren de viaje; clínicas, hospitales, higiene y aseo público, energía motriz, alumbrado, telecomunicaciones, plantas de procesamiento y distribución de agua y fuerzas de seguridad del Estado. De esta manera se evitarán observaciones de los órganos de control de la OIT.

Prohibiciones

El artículo 31 de la Iniciativa contiene un listado de prohibiciones para los funcionarios y empleados municipales, y en el inciso i) se agrega: “las demás que disponga el Reglamento Interno de Personal de cada municipalidad”. Para que exista certeza y dado que esa disposición puede prestarse a que se agreguen prohibiciones injustificadas, lo procedente es que solamente existan las contempladas en la ley.

Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño no es algo nuevo en el ordenamiento jurídico guatemalteco. La Ley de Servicio Civil (Decreto No. 1748, emitida en 1968) señala en su artículo 73 que se realizará una evaluación anual, “la cual servirá de base para recomendar ascensos, adiestramientos e incrementos salariales”. El artículo 56 del Decreto No. 1-87 indica que “los resultados

de la evaluación del desempeño servirán de base para promociones, ascensos, traslados y demás acciones de personal”.

Por su parte, el artículo 23 de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (Decreto No. 48-99) señala en su artículo 23 que “se establece un sistema obligatorio de evaluación del desempeño de los empleados judiciales, que consiste en la calificación justa y objetiva de sus servicios con el objeto de determinar su eficiencia y rendimiento laboral. Esta evaluación se deberá realizar al menos una vez al año. Los resultados de la evaluación se tomarán en cuenta para los ascensos, traslados, incrementos salariales, cursos de capacitación y remociones”.

La inclusión de los resultados de la evaluación del desempeño como una condición para la continuidad del servidor público en el cargo, es congruente con las modernas tendencias en materia de servicio civil. Por ejemplo, en la exposición de motivos del Estatuto Básico del Empleado Público de España, se indica “que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades”. En el artículo 38 de la Iniciativa se indica que el Concejo Municipal establecerá en el Reglamento Interno de Personal la evaluación de desempeño; y en el artículo

Los resultados de la evaluación se tomarán en cuenta para los ascensos, traslados, incrementos salariales, cursos de capacitación y remociones.

39 se indica, al igual que lo hace el artículo 56 del Decreto 1-87 ya citado, que servirá de base para: promociones, ascensos, traslados y demás acciones de personal; fortalecimiento de la carrera administrativa municipal; y formulación de programas de formación y capacitación.

Podría interpretarse que la expresión “y demás acciones de personal” incluye la remoción justificada de un funcionario o empleado que no sea evaluado satisfactoriamente, pero también sería posible argumentar que por no estar comprendida entre las causas para la remoción justificada – desarrolladas en el artículo 44 de la Iniciativa – no puede utilizarse la evaluación como causal justa de despido.

Por lo anterior, la ley debe indicar, como lo hace la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, que los resultados de la evaluación se tomarán en cuenta para los

ascensos, traslados, incrementos salariales, cursos de capacitación y remociones.

Es necesario que la ley contenga un mayor desarrollo normativo con respecto a la evaluación de desempeño.

La ley chilena, ya citada, contiene en los artículos del 32 al 48, disposiciones como las siguientes:

- a) La evaluación se realiza cada año.
- b) Los funcionarios y empleados evaluados son clasificados en cuatro listas: No. 1 Distinción, No. 2 Buena, No. 3

Condicional, No. 4 Eliminación. El clasificado en la lista 4 es removido, así como el que aparece dos años consecutivos en la lista 3.

- c) Se integran juntas calificadoras integradas por tres funcionarios y por un representante de los trabajadores.
- d) La calificación comprenderá un año de labores, se iniciará y terminará en un lapso de 3 meses.
- e) La junta calificadora tomará en cuenta la precalificación que emitirá por escrito el jefe directo, con anotaciones de méritos o deméritos.
- f) Serán méritos aquellas acciones, conducta o desempeño destacado, como adquisición de algún título relacionado con el servicio si este no es requisito del cargo, aprobación de cursos de capacitación, cometidos que excedan su trabajo habitual, entre otros.
- g) Serán deméritos las acciones u omisiones que indiquen desempeño reprochable, como incumplimiento de obligaciones, infracciones a las instrucciones, no acatamiento de prohibiciones, atrasos en entrega de trabajos.
- h) Los acuerdos de las juntas deberán ser fundamentados.
- i) En el reglamento se definirán los factores de evaluación y ponderación.

La remoción injustificada es la principal amenaza para la carrera administrativa municipal.

La descripción detallada del procedimiento de evaluación, requisitos que deben cumplir los integrantes de las juntas, factores de evaluación y ponderación, procedimiento a seguir por la autoridad nominadora para proceder a la remoción justificada, podrán ser desarrollados en un manual de evaluación de desempeño que la ley encomendará que sea elaborado siguiendo el procedimiento sugerido al comentar el artículo 13 de la Iniciativa. También deberá incluirse, entre las causas justas de remoción, desarrolladas en el artículo 44 de la Iniciativa, el haber obtenido una calificación negativa en la evaluación de desempeño.

Remoción injustificada

Finalmente, está el tema de la remoción injustificada, que es la principal amenaza para la carrera administrativa municipal. Esta acción ilegal es de uso frecuente en los diferentes ámbitos de la administración pública, debido a que no tiene costo alguno para los responsables de las instituciones. Al contrario de lo que sucede en la esfera privada, donde el empleador asume el costo de la terminación unilateral e injustificada de la relación de trabajo, mediante el pago de la indemnización que se hace a costa de su patrimonio.

Pero, en el sector público, las indemnizaciones por despido injustificado, es decir por actuaciones arbitrarias de las autoridades nominadoras, se pagan con dinero de los contribuyentes. De más está decir que si la ley no contemplara el pago de indemnización por despido injustificado,

los trabajadores no tendrían posibilidad alguna de recibir alguna compensación por la terminación de la relación de trabajo.

Esta situación se puede resolver aplicando el artículo 9 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto No. 89-2002), que dice: “Genera responsabilidad civil la acción u omisión, que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio o daño del patrimonio público”. Una remoción injustificada constituye una acción de abuso de poder, que implica daño del patrimonio público, debido al pago de indemnización, salarios caídos y costas judiciales que entraña.

Acreditación de competencias de funcionarios

En un proyecto de reforma al Código Municipal, Antonio Monzón (2008) propone incorporar en el Código Municipal un capítulo denominado “acreditación de competencias de funcionarios municipales”, para garantizar que las personas que opten a los cargos clave de la administración municipal satisfagan las calidades requeridas para dichos cargos. Los cargos que serían objeto del proceso de acreditación serían los de Secretario Municipal, Director de la Administración Financiera Integrada Municipal, Jefe de la Oficina Municipal de Planificación —denominado Director Municipal de Planificación a partir de la reforma de 2010 del Código Municipal—, Auditor Interno, Gerente Municipal y Juez de Asuntos Municipales.

La entidad acreditadora sería el INAP y se integraría un Consejo Rector de la Acreditación de Competencias de los Funcionarios Municipales, que se integraría con representantes de la ANAM, AGAAI e INAP. Dado que la naturaleza de dicho órgano debe ser eminentemente técnica, no es recomendable que sea integrado por representantes de entidades que tienen un carácter fundamentalmente político.

Conclusiones

- La Iniciativa 4130 responde a la necesidad, urgente e impostergable, de garantizar la existencia de un servicio de carrera en las municipalidades de la República, pero adolece de numerosas insuficiencias, por lo que debe ser objeto de una profunda y minuciosa revisión
- La Iniciativa requiere un mayor desarrollo normativo, para garantizar el máximo nivel de homogeneidad en los procedimientos de administración de recursos humanos de las municipalidades de la República.
- La carrera administrativa municipal debe abarcar el mayor número posible de funcionarios y empleados municipales, por lo es necesario cerrar las diversas vías de escape que ofrece la Iniciativa, así como las numerosas categorías de personal exento que se plantean en la misma.
- Es necesario señalar plazos para la elaboración y aprobación, por parte de la autoridad competente que se defina en la ley, de los manuales de clasificación de puestos y de evaluación del desempeño, así como de los reglamentos

internos de personal por parte de las municipalidades, indicando las sanciones que se impondrán y el procedimiento respectivo, en caso de incumplimiento.

- Debe erradicarse el despido injustificado como una práctica reiterada en las administraciones municipales y en el resto de la administración pública, pues es uno de los principales obstáculos para la consolidación de un servicio de carrera.

Esto se logrará solamente cuando el funcionario que incurra en el despido injustificado asuma el costo de su decisión.

- Para que la mayoría de normas relacionadas con el personal de las municipalidades estén plasmadas en una sola ley, sería conveniente que las disposiciones relacionadas con el procedimiento de acreditación de competencias de los funcionarios municipales sean parte de la Ley de Servicio Municipal.

Bibliografía

Echebarría, Koldo (ed.), 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

Fundación Progreso y Democracia, 2010. *El coste de un Estado autonómico I: duplicidades, redundancias y excesos de un Estado con tres administraciones*. Partido Unión, Progreso y Democracia (UPyD), Madrid.

Furlán, José Luis, 2007. *Diagnóstico y recomendaciones preliminares sobre la carrera pública local en Guatemala*. Contrato Operativo No. 1: Logro de una visión compartida de la descentralización, Programa Municipios Democráticos, Guatemala.

Monzón, Antonio, 2008. "La carrera pública municipal en Guatemala: Perspectivas conceptual y jurídica". En: *Análisis Político: La gestión municipal en Guatemala*. Volumen 2, año 2. Fundación Konrad Adenauer, Guatemala.

ONSEC, 2010. *Manual de Especificaciones de Clases de Puestos*, 3ª. ed. Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), Guatemala.



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO