

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**NECESIDAD DE ARRENDAR FRACCIONES DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD
DEL ESTADO, ADSCRITOS A DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES
GUBERNAMENTALES**

EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH

GUATEMALA, MAYO DE 2013

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**NECESIDAD DE ARRENDAR FRACCIONES DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD
DEL ESTADO, ADSCRITOS A DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES
GUBERNAMENTALES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, mayo de 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Raúl Antonio Castillo Hernández
Vocal: Lic. Carlos Enrique Culajay Chacach
Secretario: Lic. Ernesto Rolando Corzantes Cruz

Segunda Fase:

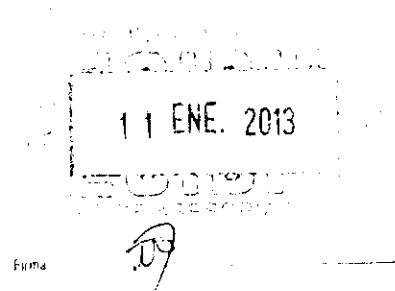
Presidente: Lic. Ricardo Alvarado Sandoval
Vocal: Lic. Juan Ramiro Toledo Alvarez
Secretaria: Licda. Wendy Isabel Rodríguez Aldana

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

LICENCIADA
ZULMA LISBETH RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
ABOGADA Y NOTARIA
Colegiada 1735
Boulevard Rafael Landívar 4ta. Avenida 0-34 zona 16 Guatemala
Teléfono: 23640325

Guatemala, 07 de noviembre de 2012

Doctor:
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente



Doctor Mejía:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que conforme a la resolución, de fecha uno de agosto de dos mil doce, procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH, del tema intitulado: "NECESIDAD DE ARRENDAR FRACCIONES DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO, ADSCRITOS A DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES"

A ese respecto y en cumplimiento a lo que se establece en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, rindo a usted el siguiente informe:

- a. Con relación al contenido del trabajo de tesis, me permito señalar que se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir con la normativa respectiva. Asimismo, se estableció que la investigación se realizó en el lugar adecuado, de forma puntual y específica.
- b. Los métodos y técnicas empleados en la investigación son idóneos, utilizando adecuadamente los métodos inductivo, deductivo, analítico, sintético y científico, juntamente con las técnicas de investigación como la bibliográfica y las documentales, que permiten auxiliarse de material bibliográfico y documental en cuanto a los expedientes y contratos de arrendamiento que se encuentran en la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, las cuales permitieron recopilar y seleccionar adecuadamente la información de referencia.

LICENCIADA
ZULMA LISBETH RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
ABOGADA Y NOTARIA
Colegiada 4,735
Boulevard Ratael Landívar 4ta. Avenida O 34 zona 16, Guatemala
Teléfono: 23640325

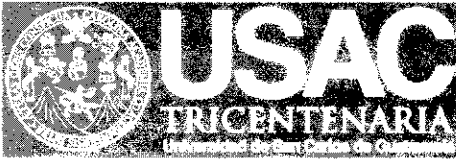
- c. El bachiller observó las instrucciones y recomendaciones hechas en cuanto a la redacción, siendo adecuada para el sustento de cada uno de los argumentos legales que fundamentan el trabajo de investigación.
- d. El tema elegido es de mucha importancia para el país, ya que trata sobre la forma de incrementar los ingresos económicos para el Estado de Guatemala por concepto del arrendamiento de las fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, adscritos a diferentes instituciones y dependencias gubernamentales, creando para ello un aporte científico, ya que la solución del problema planteado va enfocado a reformar una norma legal que permita arrendar dichas fracciones cuando no se estén utilizando y que al darse en arrendamiento tampoco afecten los fines por los cuales estos inmuebles fueron otorgados en adscripción a las diferentes instituciones estatales.
- e. Las conclusiones y recomendaciones concuerdan con el plan y el contenido de la investigación, constituyendo un aporte para la solución al tema investigado.
- f. En cuanto a la fuente bibliográfica consultada es suficiente y adecuada.
- g. El trabajo realizado constituye un aporte para los estudiantes y profesionales del derecho, por el enfoque que se le ha dado.

Por lo antes indicado, considero que el trabajo de investigación del bachiller EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH, puede servir de base para la sustentación del examen público, en virtud de ello, emito como asesor DICTAMEN FAVORABLE, para así continuar con el tramite respectivo

Sin otro particular me suscribo de usted.

Licda. Zulma Lisbeth Rodríguez Álvarez
Abogada y Notaria
Colegiada 4,735

Zulma Lisbeth Rodríguez Álvarez
ABOGADA Y NOTARIA



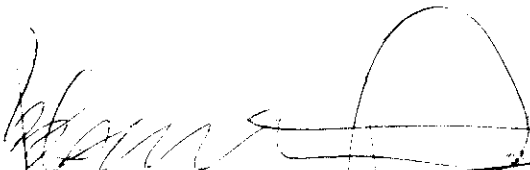
FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

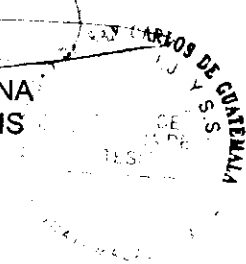
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 14 de enero de 2013.


Atentamente, pase al LICENCIADO ADRIAN NOJ REVOLORIO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH, intitulado: "NECESIDAD DE ARRENDAR FRACCIONES DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO, ADSCRITOS A DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.

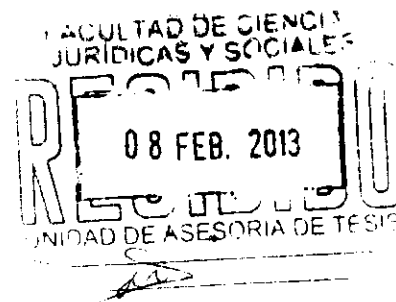


LIC. ADRIÁN NOJ REVOLORIO
ABOGADO Y NOTARIO. Col.7150
Of. Prof. 1ª. Av. 3-16 Zona 5 Col. Chichochoch, Cobán, A.V.
Tels. 7951-4495, 5602-7822 E mail.andreniorojo @ g mail.com



Guatemala, 06 de febrero de 2013


Doctor:
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente



Doctor Mejía Orellana:

En atención al nombramiento emitido por la unidad a su cargo con fecha catorce de enero de dos mil trece, mediante el cual se me designo como Revisor de Tesis del estudiante **EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH**, intitulada: **"NECESIDAD DE ARRENDAR FRACCIONES DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO, ADSCRITOS A DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES"**. Para lo cual me permito exponer lo siguiente:

1. He procedido de acuerdo al requerimiento indicado, para la revisión correspondiente de la tesis, la cual contiene temas de mucha importancia en materia de Derecho Administrativo, realizando las correcciones de presentación y redacción oportunas, por lo tanto cabe resaltar que la redacción de la misma es clara, adecuada, comprensible y con el léxico jurídico correcto.
2. El trabajo presenta contenido científico y técnico, como consecuencia de la efectiva investigación realizada de la doctrina, la legislación vigente y los expedientes relacionados con el arrendamiento de fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, que en la actualidad se encuentran adscritos a dependencias e instituciones gubernamentales y cómo influye la legislación vigente para limitar que la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas pueda otorgar y regularizar el arrendamiento de éstos inmuebles.



LIC. ADRIÁN NOJ REVOLORIO
ABOGADO Y NOTARIO Col. 7,150.
Of. Prof. 1ª. Av. 3-16 Zona 5 Col. Chichochoch, Cobán, A.V.
Tels. 7951-4495, 5602-7822



3. En el trabajo de tesis el estudiante utilizó los métodos: deductivo, inductivo, analítico y sintético, desarrollando de una mejor forma y con orden lógico los capítulos. Entre las técnicas utilizadas se encuentran la bibliográfica y la documental.
4. El aporte científico del presente trabajo de investigación, se relaciona con el análisis jurídico de la normativa vigente, específicamente en la naturaleza de los bienes inmuebles y las fracciones de éstos propiedad del Estado, que se pueden otorgar en arrendamiento; y por otro lado en el análisis de reformar dicha normativa para que se permita otorgar en arrendamiento las fracciones de bienes inmuebles que no se estén utilizando, por las diferentes instituciones o dependencias estatales que han sido beneficiadas con la figura administrativa de la adscripción.
5. Las conclusiones determinan que la normativa legal vigente prohíbe otorgar en arrendamiento fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, por el hecho de estar adscritos a diferentes instituciones y dependencias gubernamentales; limitando que el Estado de Guatemala pueda incrementar sus ingresos económicos por dicho concepto, aun cuando estas fracciones no estén siendo utilizadas por las referidas instituciones, y las recomendaciones establecen que lo más oportuno es reformar la normativa legal vigente para quitar la prohibición de otorgar en arrendamiento dichas fracciones.
6. En relación a la bibliografía consultada fue de autores nacionales y extranjeros, el estudiante observo las recomendaciones hechas sobre la consulta de determinada bibliografía, por lo cual a mi juicio es acertada.

En virtud de lo expuesto, considero que la tesis del estudiante **EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH**, efectivamente cumple con los requisitos legales que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual apruebo el presente trabajo de investigación y emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en cuanto a la fase de revisión.

Sin otro particular me suscribo de usted, atentamente.






[Handwritten signature]

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de mayo de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDGAR ESTUARDO MAAZ OCH, titulado NECESIDAD DE ARRENDAR FRACCIONES DE BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO, ADSCRITOS A DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/silh
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



[Handwritten signature]

DEDICATORIA

A DIOS:

Por su infinita misericordia y su amor incondicional, por darme la perseverancia y la oportunidad de lograr alcanzar este proyecto en mi vida. Para ti Dios Padre Todopoderoso sea siempre toda la honra, el honor y la gloria.

A MIS PADRES:

Rosalía y Roberto, por todas sus oraciones, por su amor, por su apoyo, por enseñarme valores y principios. Los quiero mucho y que esta meta alcanzada sirva como una pequeña recompensa a todos los esfuerzos y sacrificios realizados para darme una mejor educación.

A MI ESPOSA:

Ana Beatriz, por su amor y apoyo en todo momento, por sus palabras de ánimo, por todas sus oraciones, por ser una persona muy especial, por ser una buena esposa y una buena madre. Te amo y gracias a Dios por permitirnos formar una bonita familia.

A MIS HIJOS:

Ana Isabel y Edgar José, por ser excelentes hijos, por su amor, cariño y respeto. Que este logro alcanzado les sirva de motivación y de ejemplo que los sueños se pueden alcanzar con trabajo, estudio, esfuerzo y dedicación. Los amo mucho y saben que cuentan con mi apoyo siempre.

A MIS SUEGROS:

Orlando y María Antonia, muchas gracias por su apoyo en todo momento, por ser personas de bien, por sus palabras de ánimo y por sus consejos.

A MIS HERMANOS:

Olga, Guillermo, Telma, Alex, Giovanni, James y Vinicio; gracias a Dios por ser mi familia, por todo lo que hemos compartido, por sus oraciones, por sus consejos. Que Dios les bendiga siempre al lado de sus familias.

A MIS SOBRINOS Y CUÑADOS:

Por su cariño y aprecio; que esta meta les sirva de motivación de que mientras haya vida, existe esperanza y que los sueños son posibles de realizarse.

A MI ASESORA Y REVISOR:

Licda. Zulma Rodríguez y Lic. Adrian Noj, por su apoyo en la elaboración de esta tesis, por el tiempo dedicado, por su orientación en la redacción y presentación de la misma. Muchas gracias por sus consejos.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:

Porque en sus aulas aprendí tanto en el aspecto profesional como en lo personal, gracias a sus catedráticos que nos han brindado su conocimiento y experiencias de manera adecuada y objetiva.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Que a lo largo de más de trescientos años ha sido forjadora de grandes profesionales que han contribuido a nuestra sociedad para lograr un mundo mejor, donde se respete el estado de derecho y prevalezca el interés colectivo sobre el particular para alcanzar el bienestar común.



ÍNDICE

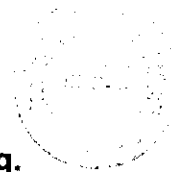
	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1. Evolución histórica.....	1
1.2. Definición.....	4
1.3. Ámbito de aplicación.....	6
1.4. Características del derecho administrativo.....	8
1.5. El Estado y sus elementos.....	10
1.6. Personalidad jurídica del Estado.....	12
1.7. Estado de derecho.....	14
1.8. Clasificación de las funciones del Estado.....	15
1.9. Funciones del Estado.....	17
1.10. Competencia administrativa.....	18
1.11. Jerarquía administrativa.....	20
1.12. Acto administrativo.....	22
1.13. Clases de actos administrativos.....	25

CAPÍTULO II

2. Bienes inmuebles propiedad del Estado.....	27
2.1. Antecedentes históricos de los bienes.....	27
2.2. Definición de bienes.....	30
2.3. La propiedad sobre los bienes.....	32
2.4. Bienes inmuebles.....	33
2.5. Bienes de dominio público.....	35



2.6.	Bienes del Estado de dominio privado.....	41
2.7.	Diferencia entre dominio público y dominio privado.....	43
2.8.	El patrimonio del Estado.....	44
2.9.	Adscripción de los bienes del Estado.....	46

CAPÍTULO III

3.	Ministerio de Finanzas Públicas.....	49
3.1.	Objetivos.....	54
3.2.	Funciones ejecutivas del Ministerio de Finanzas Públicas.....	54
3.3.	Estructura administrativa.....	57
3.4.	Dirección de Bienes del Estado.....	59
3.5.	Reseña histórica de la Dirección de Bienes del Estado.....	59
3.6.	Atribuciones.....	63
3.7.	Estructura interna.....	65
3.8.	Unidad de Servicios Administrativos Internos.....	66
3.9.	Departamento de Estudios y Proyectos.....	66
3.10.	Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado.....	67
3.11.	Departamento de Gestión y Legalización.....	67
3.12.	Departamento de Registro del Patrimonio del Estado.....	68
3.13.	Departamento de Adjudicación y Legalización de Bienes Muebles.....	68

CAPÍTULO IV

4.	Importancia de reformar el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002.....	69
----	---	----

4.1. Arrendamiento de bienes inmuebles.....	69
4.2. Seguridad jurídica y certeza jurídica.....	73
4.3. Bienes inmuebles públicos.....	76
4.4. Formas de administrar bienes públicos.....	80
4.4.1. Enajenación de inmuebles estatales.....	80
4.4.2. Usufructo.....	82
4.4.3. Donación.....	83
4.4.4. Permuta.....	84
4.4.5. Transferencias.....	86
4.4.6. Adscripción.....	86
4.4.6.1 Requisitos.....	87
4.4.6.2 Procedimiento de la adscripción.....	87
4.5. Bienes inmuebles arrendados en la Dirección de Bienes del Estado.....	90
4.6. Análisis del Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002.....	94
4.7. Expedientes asignados en la Dirección de Bienes del Estado que no han sido resueltos.....	100
4.8. Análisis de reforma del Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002.....	101
CONCLUSIONES.....	105
RECOMENDACIONES.....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	109

INTRODUCCIÓN

En la actualidad existen solicitudes planteadas por diferentes personas individuales o jurídicas para que se les otorgue en arrendamiento fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, que se encuentran adscritos a instituciones y dependencias gubernamentales y que no están siendo utilizadas. Dichas solicitudes son dirigidas a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, ya que dicha entidad es la que tiene facultad de otorgar y regularizar los arrendamientos de bienes inmuebles o fracciones de éstos, propiedad del Estado, de conformidad al Acuerdo Gubernativo Número 905-2002 Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento, Bienes Inmuebles Propiedad del Estado. El Artículo 2 del citado Acuerdo Gubernativo, limita a la Dirección de Bienes del Estado, para que las fracciones de los bienes inmuebles adscritos a alguna institución o dependencia gubernamental, puedan otorgarse en arrendamiento.

La presente investigación tiene como propósito determinar las causas que motivan a la Dirección de Bienes del Estado, para no otorgar el arrendamiento de las fracciones de bienes inmuebles del dominio del poder público de uso no común, que se encuentran adscritos a alguna institución del Estado; aún cuando dichas fracciones no estén siendo utilizadas. Asimismo el enfoque de esta investigación persigue demostrar la necesidad de reformar el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002; con el fin de que las fracciones de bienes inmuebles que se encuentran adscritos a instituciones estatales y que no se estén utilizando, puedan otorgarse en arrendamiento para que el Estado de Guatemala pueda aumentar sus ingresos económicos.

El problema principal de la investigación es que el Estado de Guatemala está dejando de percibir ingresos económicos debido a que tiene fracciones de bienes inmuebles adscritos a instituciones gubernamentales, las cuales no están siendo otorgadas en arrendamiento, estableciéndose a través del análisis de los expedientes de solicitud de arrendamiento dirigidas a la Dirección de Bienes del Estado; que dichas solicitudes son denegadas en cumplimiento de lo regulado en el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo

Número 905-2002; que limita a la referida Dirección para autorizar el arrendamiento en virtud de que el inmueble ya tiene un destino específico, se le está dando el uso para el cual fue otorgado y está adscrito a una institución estatal.

A través de la investigación se estableció que en la realidad, dichas fracciones están siendo utilizadas comercialmente por particulares; siendo las autoridades superiores de las instituciones respectivas, quienes han otorgado en arrendamiento dichas fracciones pero en varias oportunidades sin suscribir el contrato administrativo correspondiente.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos: capítulo I se refiere al derecho administrativo, definición, características principales, el Estado, sus elementos y funciones; en el capítulo II, se desarrolla el tema de los bienes inmuebles propiedad de Estado, definición, bienes del Estado de dominio público y privado, el patrimonio del Estado; el capítulo III desarrolla el tema sobre el Ministerio de Finanzas Públicas, funciones, estructura administrativa, la Dirección de Bienes del Estado, atribuciones, estructura interna y funciones de cada departamento; y el capítulo IV se refiere a la importancia de reformar el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002, en el que se desarrollan los temas del arrendamiento de los bienes inmuebles, la forma de administrar los bienes públicos, análisis del Artículo 2 y propuesta de reforma del mismo.

En la investigación se emplearon los métodos inductivo-deductivo que desarrollan los razonamientos de cada texto consultado y obtener la información idónea; el método analítico-sintético que sirve para estudiar la normativa legal específica en cuanto a su funcionalidad, sus efectos jurídicos y la necesidad de su reforma. También se utilizó la técnica de investigación documental, recopilando información bibliográfica en diferentes bibliotecas y en la Dirección de Bienes del Estado específicamente sobre los expedientes de solicitud de arrendamiento de fracciones de bienes inmuebles adscritos a instituciones estatales.

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

Considerando que el tema a desarrollar se relaciona con la necesidad de arrendar fracciones de bienes inmuebles que son propiedad del Estado, que actualmente se encuentran adscritos a dependencias e instituciones gubernamentales, a favor de personas individuales o jurídicas que han manifestado su interés por arrendar éstas fracciones; es necesario referirse al derecho administrativo y al Estado, ya que el derecho administrativo como rama del derecho público contiene principios y normas que regulan las relaciones entre la administración pública y los particulares; se entiende como administración pública al conjunto de órganos administrativos que constituyen el medio o instrumento para que el Estado exprese su voluntad; emitiendo resoluciones, otorgando autorizaciones, imponiendo sanciones, etc. que afectan a los particulares. En el tema a desarrollar las personas individuales o jurídicas presentan sus solicitudes de arrendamiento de fracciones de bienes inmuebles y la Dirección de Bienes del Estado por medio del Departamento de Estudios y Proyectos emite la resolución correspondiente.

1.1. Evolución histórica

Cuando se realiza el análisis histórico del derecho administrativo se encuentra con posiciones encontradas, como lo explica el profesor español Rodríguez-Arana Muñoz:

“Para unos, el Derecho Administrativo es una consecuencia de la revolución francesa. Y, para otros, la historia del Derecho Administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público. Pues bien, la polémica sobre esta cuestión no es más que una representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva como criterios definidores del Derecho Administrativo. Es decir, si lo decisivo es la persona jurídica y se conviene afirmar que la administración pública en sentido estricto trae su causa de la revolución francesa, entonces daremos origen de esta rama del derecho público en 1789. Si, por el contrario, acordamos que hay derecho administrativo, más o menos elaborado, desde que se percibe lo común como algo que debe ser gestionado para el bienestar general, entonces el origen histórico del Derecho Administrativo es un asunto muy antiguo. Por eso, estas dos orientaciones doctrinales desembocaron en la disyuntiva: o derecho administrativo inexistente (antes de 1789) o derecho desconocido”.¹

“Para Forsthoff, mencionado por Rodríguez-Arana, la ciencia del Derecho Administrativo nace tras la revolución francesa y su sistematización se produce en Italia, en el segundo decenio del siglo diecinueve. Ahora bien, la gran pregunta que se formula Giannini es si con anterioridad al advenimiento de la Ilustración existía derecho administrativo y, en caso contrario, por qué aparece como consecuencia de la revolución en 1789. Y si se quiere, también convendría saber, si no era derecho

¹ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **Derecho administrativo español**. Pág. 3.

administrativo, qué era lo que habría antes de la revolución francesa”.²

A mediados del siglo XIX, la doctrina alemana acepta que el Estado es una persona jurídica, lo cual se constituye como el presupuesto para la construcción jurídica del derecho público, y el poder ejecutivo se considera como una función del Estado-persona. El derecho administrativo moderno tiene su origen con las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX.

El profesor Calderón Morales indica: “El mérito a la Revolución francesa en 1789, es la connotación de normas especiales que regulan las relaciones de los particulares con la administración y viceversa, y que salen de la esfera del Derecho común y de las ciencias de la administración, esto es lo que realmente marca el nacimiento de un Derecho Administrativo que rápidamente se va desarrollando hasta nuestros días”.³

Tras este proceso y sobre todo a partir de las revoluciones liberales surge lo que se conoce como Estado liberal. Antes de estas revoluciones no se reconocía la igualdad de todos los hombres como principio jurídico; a partir de ellas, estos dejarán de ser súbditos para pasar a ser ciudadanos, con derechos y obligaciones iguales. El paso del antiguo régimen al Estado liberal supone el cambio de un sistema de normas que se encontraban a disposición del monarca a un sistema que se caracteriza por lo siguiente:

a) La existencia de unas normas jurídicas, aprobadas por asambleas representativas,

² **Ob. Cit.** Pág. 4.

³ Calderón Morales, Hugo H. **Derecho administrativo parte general.** Pág. 60.

con carácter abstracto, general y permanente que regulan cómo debe relacionarse el Estado con los ciudadanos; b) la existencia de un entramado institucional de controles, independiente del monarca; c) la aparición de una afirmación con carácter constitutivo y vinculante de los derechos individuales, tales como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Después de la instalación del régimen administrativo, surge en Francia la pregunta de quién debe juzgar a la administración. Se cuestiona si, por una parte, deberían ser los jueces ordinarios pertenecientes al poder judicial quienes juzgaran a la administración, o si, por otra parte, debía ser la propia administración quien ejerciera esa función. La raíz del problema se encuentra en que los jueces ordinarios eran aquellos del antiguo régimen, nobles que quedarían dotados de poder de anular las decisiones del nuevo régimen y por esta razón existía desconfianza. En Francia se resolvió el problema con la creación del Consejo de Estado, que será el órgano encargado de juzgar a los entes administrativos, al mismo tiempo que será dependiente del Jefe de Gobierno.

1.2. Definición

Para el autor Manuel Diez, el derecho administrativo es: "El complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control".⁴

⁴ Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 235.

Otra definición de derecho administrativo es la señalada por el Licenciado Castillo González indicando que: “Es la legislación administrativa o el conjunto de leyes relacionadas con la administración, las funciones del poder ejecutivo, las relaciones entre el Estado y los particulares, servicios públicos, para lograr sus fines, adquirir derechos y contraer obligaciones para satisfacer las necesidades públicas”.⁵

Asimismo para Calderón Morales: “El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que estudia los Principios y Normas de Derecho Público, la función administrativa y actividad de la Administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado”.⁶

Con base a las anteriores definiciones se puede concluir que el derecho administrativo es una rama perteneciente al derecho público que comprende el estudio de los principios, doctrinas y normas jurídicas que regulan la función administrativa del Estado, las relaciones entre la administración pública y los particulares, las relaciones entre diferentes órganos administrativos del Estado y también los diferentes mecanismos de control (directos, internos, constitucionales, judiciales, del gasto público, sociales, etc.) que son indispensables para velar por el buen funcionamiento de una administración

⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 19.

⁶ Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo, Tomo I**. Pág. 84.

pública, que a través de la prestación de los servicios públicos persigue alcanzar el bienestar común.

1.3. Ámbito de aplicación

El derecho administrativo es la parte más extensa del derecho público que confiere a la administración pública determinadas prerrogativas y poderes que la colocan en posición de supremacía sobre los sujetos privados, para que pueda cumplir su misión de servicio a los intereses generales, pero sometida esta administración a controles más estrictos. En la vida privada los derechos y obligaciones se crean la mayoría de veces por la vía contractual, en cambio la administración pública; para alcanzar el bienestar común, debe poder imponer unilateralmente obligaciones a los particulares. Hay actividades que sólo pueden realizarse por la administración pública y con sujeción al derecho administrativo, ya que son expresión directa de su posición de supremacía, tomando decisiones unilaterales o actos administrativos que implican ejercicio de autoridad, que son ejemplo de ejercicio de potestades administrativas.

Dromi señala: “La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la Administración. Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva (constitucional, legal o reglamentaria) que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites.

La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tienden a lograr una más eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades”.⁷

En referencia a las formas de organización, el derecho administrativo establece los órganos administrativos a través de los que actúa la Administración Pública, que se pueden dividir en: a) Centralizados o concentrados; b) Desconcentrados; c) Descentralizados y d) Autónomos.

La mayoría de estos órganos tienen como característica común, la competencia para actuar con prerrogativas o poderes superiores a los que poseen los particulares.

Además en la aplicabilidad del derecho administrativo se acostumbra distinguir entre la administración territorial (con diferentes subdivisiones que tiende a ser coincidente con la división territorial del Estado) y la administración institucional, la cual, en distintos grados en función del ordenamiento jurídico de que se trate, no ejerce ninguna potestad administrativa. En estos casos, en los que la administración pública actúa como un mero particular y le son aplicables las normas del derecho común. No obstante, siempre habrá en su actuación un núcleo estrictamente administrativo, aunque solo sea a los efectos del procedimiento para la formación de la voluntad del órgano administrativo (unipersonal o colegiado) y las normas de atribución de competencias del órgano implicado.

⁷ Dromi, J. Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Pág. 427.

En resumen, la aplicación del derecho administrativo deriva de una doble condición: una de carácter subjetivo, pues afecta actividades propias de una administración o ente público o de personas jurídicas privadas dependientes o vinculadas a una u otro; y otra de carácter objetivo o funcional, ya que en todo caso ha de aplicarse, en los términos de la ley, cuando tales entidades, con forma de personificación pública o privada, ejercen actividades propiamente administrativas.

1.4. Características del derecho administrativo

Dentro de las características principales del derecho administrativo se puede señalar las siguientes:

- a) **Es un derecho joven:** por lo general se ubica el surgimiento del derecho administrativo con la organización que se realizó del Estado francés después de la revolución francesa, por esta razón si se compara al derecho administrativo con las ramas en que originalmente se dividió el derecho (civil y penal) es un derecho joven.

- b) **Es un derecho en constante evolución:** el derecho administrativo se debe adaptar a los diferentes cambios que sufre la estructura y organización de los órganos administrativos del Estado, así como a los cambios que surgen cuando se ejerce la función administrativa con nuevos procedimientos, requisitos y recursos administrativos.

- c) **Es un derecho no codificado:** codificar una rama del derecho consiste en agrupar todas sus normas jurídicas en un solo cuerpo normativo y ordenar en forma sistemática dicha ley para facilitar su aplicación. Debido a que el derecho administrativo regula una amplitud de materias y que se encuentran en constante cambio, es muy difícil que el derecho administrativo se pueda codificar.
- d) **Es un derecho autónomo:** a partir de su separación del derecho civil, luego de la revolución francesa, se considera que el derecho administrativo es autónomo ya que tiene sus propias normas jurídicas (por ejemplo la Ley de Contencioso Administrativo, Ley de Contrataciones del Estado, etc.); tiene sus propios principios (Legalidad y Juridicidad); tiene sus propios órganos jurisdiccionales (El tribunal de lo contencioso administrativo) y tiene sus propios procesos (proceso de lo contencioso administrativo, proceso de lo económico-coactivo)
- e) **Es un derecho subordinado:** el derecho administrativo es parte integral del sistema normativo del Estado, en consecuencia se encuentra subordinado al derecho constitucional, esto en virtud del principio de supremacía constitucional, según el cual todas las ramas del derecho deben adecuar sus normas para que ninguna ley de inferior categoría viole, restrinja, tergiverse o disminuya disposiciones contenidas en la ley suprema que es la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.5. El Estado y sus elementos

Para Carré de Malberg el Estado puede definirse como: “Una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción”.⁸ Mientras que Acosta Romero en relación al Estado expresa lo siguiente: “En mi opinión, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”.⁹

Para el autor guatemalteco Calderón Morales: “El Estado presenta los elementos fundamentales siguientes:

- a) Una comunidad social y humana asentada dentro de un territorio establecido;
- b) Un orden jurídico unitario;
- c) El poder jurídico;
- d) La finalidad misma del Estado, EL BIEN COMUN¹⁰

Con base a los conceptos anteriores, se puede definir que el Estado es una forma de organización social en la que un grupo de personas se establecen en un territorio determinado, para obtener de dicho lugar los recursos que son necesarios para la

⁸ Carré de Malberg, Raymond. **Teoría general del estado**. Pág. 26.

⁹ Acosta Romero, Miguel. **Compendio de derecho administrativo parte general**. Pág. 48.

¹⁰ Calderón Morales, Hugo H. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 141.



realización del bien común, y que para mantener una convivencia pacífica se rigen por una serie de normas las cuales son creadas y aplicadas por un conjunto de órganos en los cuales la población ha delegado el ejercicio del poder público.

Dentro de los elementos del Estado se encuentran los elementos previos que son: la población y el territorio donde se encuentra asentada, y luego conforme dicha sociedad se organiza surgen los denominados elementos constitutivos: el poder público, el ordenamiento jurídico y el fin que se persigue.

La población se refiere al elemento humano, es decir al conjunto de individuos que forman la sociedad y que se organizan políticamente.

El territorio se refiere al elemento geográfico, comprende el suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial, y el espacio aéreo.

El poder público, es la energía o fuerza necesaria con que cuenta el Estado para llevar a cabo sus objetivos, implica una potestad de dominación con capacidad de imponerse legítimamente a cualquier otro poder. Y que se delega en un conjunto de órganos (Gobierno) para el cumplimiento de las funciones del Estado.

El ordenamiento jurídico, se refiere al conjunto de normas que son creadas y aplicadas para lograr una convivencia pacífica, que incluyen las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias.

La finalidad del Estado, se refiere a que cada Estado tiene fines concretos es decir una causa final que en términos generales se traduce al bienestar común.

El Artículo 1^o. de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

1.6. Personalidad jurídica del Estado

La personalidad jurídica se refiere a la investidura jurídica otorgada por el ordenamiento en virtud del cual, determinados entes se consideran sujetos de derecho y por lo tanto se les permite adquirir derechos y obligaciones propios.

Existen dos clases de teorías sobre la personalidad jurídica del Estado: las teorías negativas y las teorías positivas.

- a) **Teorías negativas:** establecen que solamente el ser humano puede ser persona, ya que es el único dotado de inteligencia y voluntad, por consiguiente es titular de derechos y obligaciones, mientras que el Estado no tiene personalidad jurídica porque es un ente abstracto, ya que constituye únicamente una reunión de personas. En la asociación, existe un conjunto de personas físicas que quieren y actúan colectivamente, en grupo, pero de esta reunión no nace una nueva persona distinta con voluntad e inteligencia propia. Es decir, que

el Estado, como toda asociación, al no tener voluntad ni inteligencia, no puede ser persona y no puede existir como tal en la realidad.

b) Teorías positivas: son las teorías que reconocen la personalidad jurídica del Estado. En este grupo de teorías existen dos variantes:

b.1) Teoría de la doble personalidad: con base en esta teoría el Estado tiene dos personalidades, una de derecho público cuando actúa en función de su soberanía y se coloca en una situación privilegiada respecto de los particulares, por ejemplo cuando el Estado presta un servicio público, está realizando un acto de gestión pública como persona administrativa, es decir de derecho público; y otra de derecho privado cuando actúa como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial en coordinación con los particulares; por ejemplo: cuando el Estado dispone de sus bienes o realiza un acto de administración de un bien del dominio privado, realiza una gestión patrimonial, actúa como persona jurídica de derecho privado.

b.2) Teoría de la personalidad única del Estado: es la teoría más moderna y aceptada en la actualidad, establece que el Estado es una persona única e indivisible y solamente el ámbito en que se mueve puede ser de derecho público o de derecho privado, es decir que la naturaleza de la relación no cambia la naturaleza del sujeto.

c) Teoría que prevalece en Guatemala: en nuestro medio prevalece la teoría positiva, que considera que el Estado de Guatemala tiene una única

personalidad jurídica, reconocida en forma expresa en el Artículo 15 del Código Civil, Decreto ley 106 que regula "Son personas jurídicas: 1o. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley;...."; y de manera tacita con base en lo preceptuado en los Artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala, donde se otorgan deberes u obligaciones al Estado, ya que sólo las personas con capacidad son susceptibles de adquirir deberes.

1.7. Estado de derecho

Carré de Malberg expone: "Por Estado de derecho debe entenderse un Estado que, en sus relaciones con sus súbditos y para garantía del estatuto individual de éstos, se somete él mismo a un régimen de derecho, por cuanto encadena su acción respecto a ellos por un conjunto de reglas de las cuales unas determinan los derechos otorgados a los ciudadanos y otras establecen previamente las vías y los medios que podrán emplearse con vistas a realizar los fines estatales: dos clases de reglas que tienen por efecto común limitar la potestad del Estado subordinándola al orden jurídico que consagran".¹¹

Para el profesor Delpiazzo: "El Estado de Derecho es un presupuesto jurídico necesario del Derecho Administrativo. Por eso, el surgimiento y desarrollo del Derecho

¹¹ Ob. Cit. Pág. 449.

Administrativo –al menos, tal como lo concebimos actualmente- está vinculado a la evolución del sometimiento del Estado al Derecho”.¹²

Con base a las anteriores definiciones se establece que en el Estado de derecho, el ejercicio de las funciones del Estado deben fundamentarse en la ley y que nadie es superior a la misma, por lo cual le sirve como limite a su actuar. Es decir que en el Estado de derecho se realiza una administración sometida a la legislación vigente, en la que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos; y no se puede imponer nada a los administrados que no se encuentre regulado en la ley.

En resumen en el Estado de derecho existen normas que le marcan límites al propio Estado, sujetando su actuación a la ley y al reconocimiento de los derechos fundamentales del individuo a diferencia del Estado absoluto donde el rey o el monarca no se encontraban sometidos a la ley. Por consiguiente en el Estado de derecho, el poder del Estado se encuentra limitado por el derecho y conforme se desarrolló el Estado de derecho, consecuentemente surgió la división de poderes (el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo); tres instancias que en el Estado absoluto se reunían en la figura del rey.

1.8. Clasificación de las funciones del Estado

Es importante mencionar que las funciones del Estado se refieren a los medios o

¹² Delpiazzo, E. Carlos. **Derecho administrativo uruguayo**. Pág. 3.

diferentes formas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado, de forma más sencilla se puede afirmar que las funciones equivalen a las diferentes actividades que se deben realizar para cumplir con los fines del Estado.

Para Carré de Malberg, existe una teoría dualista de las funciones del Estado y las divide en: funciones formales y funciones materiales: “Por funciones formales se debe entender las diversas actividades ejercidas respectivamente por las tres clases de órganos del Estado en la forma propia de cada uno de dichos órganos. Aquí la función se halla determinada por el agente que ejerce y por la forma en que se ejerce. Pero este criterio puramente formal –dícese- no puede constituir la base de una definición objetiva y de una distinción de las funciones por lo que se refiere a su fondo. De ahí la teoría de las funciones materiales, en la que las diversas actividades del Estado se caracterizan y diferencian según la substancia misma y el contenido de los actos por los cuales se ejercen respectivamente, haciendo abstracción de las condiciones orgánicas o formalistas en las cuales se cumplen dichos actos”.¹³

Al analizar la teoría dualista expuesta anteriormente se puede inferir que las funciones formales se refieren a las actividades realizadas por cada órgano y se relaciona con la teoría de la división de poderes. Mientras que en las funciones materiales se considera el contenido del acto sin tomar en cuenta el órgano que lo realiza, ya que existen actividades administrativas en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial.

¹³ Ob. Cit. Pág. 264.

1.9. Funciones del Estado

El doctor Altamira Gigena indica: “La actividad estatal se concreta en tres funciones, a saber: legislación, justicia y administración, cuyos respectivos órganos ejercitan partes del poder del Estado.”¹⁴

Para un correcto funcionamiento, el Estado republicano divide el ejercicio del poder público en tres grandes organismos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este diseño del Estado tiene su base en la teoría de división o separación de funciones de los organismos del Estado.

Acosta Romero expone: “Comparando el sistema inglés con el sistema continental europeo, creyó Montesquieu necesario que, dentro del Estado, no sólo existiera el poder absoluto del Rey, o del Ejecutivo, sino poderes que equilibraran la gran fuerza del Rey, y que esos poderes bien podrían ser el Legislativo y el Judicial. En este juego de fuerzas, y contrapesos, el Poder Legislativo frena al Ejecutivo el Judicial al Ejecutivo y así todos se equilibrarían para tender hacia una verdadera democracia”.¹⁵

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa que “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es

¹⁴ Altamira Gigena, Julio I. **Responsabilidad del estado**. Pág. 36.

¹⁵ **Ob. Cit.** Pág. 65.

republicano, democrático y representativo”. Asimismo, el Artículo 141 del mismo cuerpo legal establece que “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida”.

a) Ejecutiva o administrativa: es la función del Estado que se encarga de administrar en forma eficiente los recursos para la prestación de servicios públicos que permitan satisfacer las diferentes necesidades de la población y de esta forma lograr la realización del bien común. El derecho administrativo estudia las normas jurídicas que regulan el desarrollo de la función administrativa del Estado.

b) Legislativa: al organismo legislativo le corresponde principalmente decretar, reformar y derogar las leyes que regirán a los habitantes del Estado.

c) Jurisdiccional o judicial: corresponde esta función al organismo judicial y consiste en resolver jurídicamente los diversos conflictos que surjan entre las partes que tienen intereses contrapuestos dentro del Estado mediante la aplicación de la ley. El organismo judicial es el encargado de asegurar la conservación y la observancia de la ley.

1.10. Competencia administrativa

Para Calderón Morales, la competencia administrativa puede definirse: “como la

cantidad de poderes, facultades, funciones que la Ley le otorga a los órganos administrativos, para que puedan actuar.”¹⁶

La competencia es una institución muy importante dentro del derecho administrativo que constituye un conjunto de atribuciones y de potestades que la ley le asigna a un órgano administrativo, para que pueda ejercer la voluntad del Estado y preste un servicio público con lo cual colabore en lograr la realización del bien común; es decir que es la aptitud legal que tiene un órgano administrativo para poder actuar.

La competencia administrativa se compone de: atribuciones y potestades. Las atribuciones son las obligaciones que le asigna la ley; las potestades se refiere a los derechos que también son asignados por la ley.

Las personas privadas tienen capacidad, los órganos administrativos tienen competencia. En el derecho privado el principio es la presunción de capacidad en tanto se demuestre lo contrario; en el derecho público es a la inversa, un órgano administrativo no será competente en tanto una norma lo habilite para el cumplimiento de determinada función. Los órganos administrativos únicamente pueden realizar las actividades y ejercer el poder que la ley les asigne al establecer su competencia.

Para comprender mejor que es la competencia administrativa es importante mencionar algunas de sus principales características:

¹⁶ **Ob. Cit. Tomo I. Pág. 199.**

- a) Solamente puede ser otorgada por la ley
- b) Es irrenunciable
- c) No puede ser ampliada
- d) No se puede ceder o trasladar a otro órgano, excepto en los casos de la delegación o de la avocación de la competencia

La delegación de la competencia, se refiere cuando un órgano superior traslada parte de su competencia a un órgano inferior.

La avocación de la competencia sucede cuando un órgano administrativo superior atrae para sí la competencia de un órgano inferior.

1.11. Jerarquía administrativa

Para el autor Calderón Morales la jerarquía administrativa puede ser definida como: “la relación de subordinación que existe entre órganos de una misma competencia administrativa, por ejemplo los Ministros de Estado y sus Direcciones Generales”.¹⁷

La anterior definición significa en otras palabras que los órganos administrativos superiores imparten órdenes a los inferiores a efecto de cumplir con ciertas actividades que les han sido designadas. La jerarquía administrativa sirve para la atribución de actividades y para ejercer control sobre el cumplimiento de lo que se ha ordenado.

¹⁷ Ob. Cit. Tomo I. Pág. 207.

Existen ciertos poderes o facultades que se derivan de la jerarquía administrativa, para Álvarez-Gendín: "entre los poderes que han de tener las autoridades jerárquicas se hallan los de:

- a) de revocación,
- b) de mando,
- c) disciplinarios, y
- d) de inspección."¹⁸

El poder de revocación, se refiere a dejar sin efecto o modificar las resoluciones de un órgano inferior.

El poder de mando, consiste en que el órgano superior puede dar órdenes o instrucciones al órgano inferior.

El poder disciplinario, se relaciona a que el órgano superior puede imponer sanciones administrativas al órgano inferior.

Por último el poder de inspección, se refiere a que el órgano superior puede fiscalizar, controlar, supervisar o examinar las actuaciones del órgano inferior.

¹⁸ Álvarez-Gendín, Sabino. **Tratado general de derecho administrativo, Tomo I.** Pág. 306.

1.12. Acto administrativo

Acosta Romero expone: “El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”¹⁹

El autor Calderón Morales señala que el acto administrativo es: “Una declaración unilateral, concreta o general de voluntad, de un órgano administrativo competente, que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales”.²⁰

Con base a las anteriores definiciones se puede resumir que el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad del Estado, realizada en ejercicio de la función administrativa por medio de un órgano administrativo competente, que produce efectos jurídicos generales o concretos.

Se puede considerar también al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

El punto de vista objetivo relaciona al acto administrativo como una declaración o

¹⁹ **Ob. Cit.** Pág. 369.

²⁰ **Ob. Cit. Tomo I.** Pág. 301.

exteriorización de entendimiento de una voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo.

A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho, ya que el acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, como parte del Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.

Hugo Calderón citando a Flamenco y Cotero, indica que: “las características más importantes del acto administrativo son:

- a) Presunción de legitimidad;
- b) Ejecutoriedad -Posibilidad de ejecución-;
- c) Revocabilidad;
- d) Irretroactividad; y,
- e) Unilateralidad”.²¹

- a) Presunción de legitimidad: se refiere a que todo acto administrativo debe ser emitido siempre tomando como base el cumplimiento de todas las prescripciones legales.

²¹ Ob. Cit. Tomo I. Pág. 283.

- b) Ejecutoriedad: el acto administrativo goza de fuerza ejecutiva, es decir la administración pública tiene la posibilidad de que se cumpla el acto administrativo emitido. Este cumplimiento puede ser en forma directa e indirecta. La ejecutoriedad es directa, cuando los propios órganos administrativos se encargan de obligar al particular para el cumplimiento del acto administrativo. La ejecutoriedad es indirecta, cuando se solicita la intervención de un órgano jurisdiccional para iniciar un proceso económico-coactivo contra el particular y de esta forma obligarlo a que cumpla con la resolución emitida.
- c) Revocabilidad: consiste en el que acto administrativo puede ser dejado sin efecto, la revocabilidad puede ser de oficio; cuando el superior jerárquico del órgano administrativo deja sin efecto la decisión tomada por el subordinado. La revocabilidad a solicitud del particular, sucede cuando el particular se opone a la resolución dictada por el órgano administrativo debido a que le afecta sus derechos e intereses y decide plantear un recurso administrativo.
- d) Irretroactividad: los actos administrativos producen efectos jurídicos desde el momento en que son emitidos en adelante, es decir a partir de la notificación o publicación de la resolución.
- e) Unilateralidad: para que el órgano administrativo emita una resolución no se necesita de la voluntad del particular, es decir que solo el Estado manifiesta su voluntad.

1.13. Clases de actos administrativos

a) Por el órgano que los emite pueden ser: simples y complejos

a.1) Actos simples: procede de un solo órgano administrativo, ejemplo: una resolución de un Director General

a.2) Actos complejos: el acto es emitido por varios órganos administrativos con distintas competencias, por ejemplo: acuerdos emitidos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros

b) Por sus efectos

b.1) Generales: surten efectos para toda la población y son los llamados Acuerdos

b.2) Especiales: surten efectos para casos concretos, es decir que están destinados para una o varias personas determinadas

c) Por su contenido

c.1) Constitutivos: son aquellos actos administrativos que crean, modifican o suprimen una relación jurídica concreta con los administrados; por ejemplo: las autorizaciones, licencias, los permisos.

c.2) Declarativos: acreditan un hecho o una situación jurídica concreta, por ejemplo: el reconocimiento de la calidad de vecino, el ejercicio de la calidad de ciudadano, etc.

d) Por la relación que guarda la voluntad creadora del acto administrativo con la ley, los actos pueden ser: obligatorios o reglados y los actos discrecionales

d.1) Actos obligatorios o reglados: constituyen la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma jurídica impone a la Administración; es decir que aquí se establece quien es la autoridad competente para actuar, si se debe actuar y como se debe actuar.

d.2) Actos discrecionales: sucede cuando la ley otorga a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe actuar o abstenerse, en qué momento se debe actuar o como debe actuar.

CAPÍTULO II

2. Bienes inmuebles propiedad del Estado

Es importante tratar sobre los bienes en forma general y específicamente los bienes inmuebles, debido a que el tema se relaciona con la necesidad de arrendar fracciones de bienes inmuebles que son propiedad del Estado, que actualmente se encuentran adscritos a instituciones o dependencias estatales y de esta forma lograr que el Estado pueda aumentar sus ingresos económicos por concepto de arrendamientos, para tener más opciones de prestar mejores servicios públicos con la finalidad de lograr la realización del bienestar común para toda la población.

2.1. Antecedentes históricos de los bienes

En la antigüedad la palabra res (cosa) era utilizada en latín por los romanos para indicar todo aquello que puede ser objeto de derechos, es decir todo cuanto tenga entidad corporal o espiritual, natural o artificial, real o abstracta y que sea susceptible de apreciación económica.

La primera división de las cosas en Roma, se refiere a las que pueden estar en el patrimonio (res in patrimonium) y las cosas que están fuera del patrimonio (res extra patrimonium). La mayoría de las cosas pertenecen a un patrimonio particular, pero por razones de derecho divino o de derecho humano, algunas cosas no pueden ser objeto

de apropiación particular.

Existe otra clasificación más precisa, que divide las cosas en: "res in commercio y res extra commercium, y que sirve para designar las que entran en el tráfico jurídico de los particulares y las que están excluidas de dicho tráfico por disposición de la ley.

a) Res extra commercium: aquí se encuentran las cosas no susceptibles de relaciones jurídico-patrimoniales por disposición de la norma divina (res divini iuris: cosas de derecho divino) o por disposición de la ley positiva o por causa humana (res humani iuris: cosas de derecho humano)

a.1) Res divini iuris: sacrae, religiosae, sanctae:

Por el derecho divino no podían ser objeto de apropiación: las cosas sagradas (res sacrae) como los templos, las aras y los bosques sagrados; las cosas religiosas (res religiosae) por ejemplo: los sepulcros; y las cosas santas (res sanctae) como las murallas y puertas de las ciudades

a.2) Res humani iuris: communes, publicae, universitates:

Por el derecho humano no pueden ser objeto de comercio y de posibilidad de apropiación las siguientes: las cosas comunes (res communes ómnium) que por naturaleza están a disposición de todos; como el aire, agua corriente, el mar y sus costas; las cosas públicas (res publicae) que pertenecen al pueblo como las calles o las plazas; y por último las cosas de las corporaciones (res universitates) que pertenecen a las ciudades o los municipios como los mercados o foros.

b) Res in commercio: se utilizaba para designar a las cosas que son objeto de

relaciones jurídico-patrimoniales, es decir las que son susceptibles de apropiación particular. En esta categoría se encuentran la mayoría de objetos corporales que podía utilizar el hombre para satisfacción de sus necesidades y se pueden dividir en: res mancipi y res nec mancipi, cosas corporales e incorporeales, muebles e inmuebles, consumibles y no consumibles, fungibles y no fungibles, divisibles e indivisibles, simples y compuestas, principales y accesorias y fructíferas y no fructíferas".²²

Con base a la relación del tema objeto de estudio en este capítulo, se realiza un resumen de las cosas muebles e inmuebles:

- a) Cosas muebles: de acuerdo a su movilidad o facilidad de transporte las cosas pueden ser muebles e inmuebles. Son muebles (res mobiles) las cosas inanimadas que pueden trasladarse de un lugar a otro sin ser deterioradas en su sustancia o forma, por ejemplo: caballos, carruajes, los granos, etc.
- b) Son inmuebles: las que conforme a su naturaleza, físicamente son imposibles de que cambien de lugar, es decir que no pueden ser trasladadas de un lugar a otro; por ejemplo los fundos y los edificios.

Por último dentro de la clase de los mobilia, están los semovientes (semoventes) como los esclavos y los animales, que se pueden mover de un lugar a otro por sus propios medios.

²² Argüello, Luis Rodolfo. **Manual de derecho romano**. Pág. 168.

2.2. Definición de bienes

Alessandri expone que: “La etimología de la palabra bienes delata el carácter útil de las cosas que el Derecho considera. Proviene ella del adjetivo latino bonus, que, a su vez, deriva del verbo beare, el cual significa hacer feliz. Realmente, aunque las cosas que se tienen por propias no dan la felicidad, contribuyen al bienestar del hombre por la utilidad moral o material que de ellas puede obtener. Para entrar en la categoría de bienes las cosas deben ser, además de útiles, apropiables, o sea, susceptibles de caer bajo el dominio o poder del hombre, sea por la aprehensión material o de cualquier otra manera. Las cosas útiles y apropiables, o sea, las que pueden ser objeto de derechos, se denominan específicamente bienes. Las cosas, pues, difieren de los bienes, se dice, como el género de la especie: las cosas son el género; los bienes, la especie. Síguese de esto que todos los bienes son cosas, pero no todas las cosas son bienes.”²³

Para Ossorio bien es: “Utilidad, beneficio, caudal, hacienda. Dentro de ese sentido, los bienes son de muchas clases, porque pueden referirse a un concepto inmaterial y espiritual o a uno material”.²⁴ Por su parte Cabanellas, al referirse al significado de bienes expone que: “Las cosas de que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan. Cuanto objeto puede ser de alguna utilidad. Todos los cuerpos, en la mayor amplitud material, útiles, apropiables y adecuado para satisfacer necesidades humanas. Más en concreto, los que componen la hacienda, el caudal, la riqueza o el patrimonio

²³ Alessandri Rodríguez, Arturo. **Tratado de derecho civil, tomo II.** Pág. 12.

²⁴ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág. 83.

de las personas”.²⁵

De las anteriores definiciones se concluye que los bienes son las cosas que pueden ser objeto de un derecho y representan un valor pecuniario; cuya característica principal es la circunstancia de poder ser objeto de apropiación por los particulares y que sobre ellos se puede constituir una relación jurídica, en este sentido por ejemplo; el sol es una cosa indispensable y útil para la vida, pero no es un bien porque no puede ser objeto de apropiación; en cambio un terreno si es un bien porque puede apropiarse.

Rojina Villegas señala: “Desde un punto de vista jurídico, la ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Este significado es distinto del económico, pues en este sentido, bien es todo aquello que pueda ser útil al hombre. Por tanto, aquellos bienes que no pueden ser objeto de apropiación, aun cuando sean útiles al hombre, no lo serán desde el punto de vista jurídico”.²⁶

En la doctrina existen dos clasificaciones importantes sobre los bienes:

- a) Los bienes corporales:
 - Fungibles y no fungibles
 - Consumibles por el primer uso y no consumibles; y
 - Bienes con dueño cierto y conocido y bienes sin dueño, abandonados o de

²⁵ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual, tomo I.** Pág. 513.

²⁶ Rojina Villegas, Rafael. **Compendio de derecho civil, tomo II.** Pág. 67.

dueño ignorado

b) Los bienes en general, que agrupa a los bienes corporales como a los incorporales:

- Bienes muebles e inmuebles
- Bienes corpóreos e incorpóreos
- Bienes de dominio público y de propiedad de los particulares

El Código Civil, Decreto Ley Número 106, establece en el Artículo 442 “Son bienes las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, y se clasifican en inmuebles y muebles”.

2.3. La propiedad sobre los bienes

Rojina Villegas indica que la propiedad es: “el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”.²⁷

El Artículo 464 del Código Civil estatuye lo siguiente: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes”.

²⁷ Ob. Cit. Tomo II. Pág. 79.

En relación a lo anteriormente expuesto, se puede establecer que la propiedad es un derecho real de goce y disposición, que por su misma naturaleza y por los efectos que produce, es la más amplia y perfecta de las relaciones jurídicas que el hombre puede establecer sobre las cosas. Por derecho real se entiende como un poder inmediato y directo que el hombre ejerce sobre una cosa para satisfacer sus necesidades, que se puede ejercitar y hacer valer frente a todos. La propiedad o dominio es concebida como la más importante de las relaciones que el hombre guarda con las cosas.

Por otro lado, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 39 en relación a la propiedad regula: “Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos”.

2.4. Bienes inmuebles

Los bienes inmuebles son aquellos que tienen una situación fija y no pueden ser desplazados sin ocasionar daños a los mismos.

Ossorio indica que bien inmueble es: “El que no puede ser trasladado de un lugar a otro. Los inmuebles pueden serlo:

- a) Por naturaleza: aquellas cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo y todo lo que está incorporado a él de manera orgánica, como los edificios;
- b) Por destino: como los bienes muebles que, manteniendo su individualidad, se unen por el propietario a un inmueble por naturaleza, con excepción –para algunas legislaciones- de aquellos adheridos con miras a la profesión del propietario de una manera temporaria;
- c) Por accesión: las cosas muebles que se encuentran realmente inmovilizadas por su adhesión física y perpetua al suelo;
- d) Por su carácter representativo: como los instrumentos públicos acreditativos de derechos reales sobre bienes inmuebles. De este último concepto, algunas legislaciones exceptúan los relativos a los derechos de hipoteca y anticresis”.²⁸

El Artículo 445 del Código Civil regula: “Son bienes inmuebles:

- 1o. El suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las minas mientras no sean extraídas, y las aguas que se encuentren en la superficie o dentro de la tierra;
- 2o. Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados;
- 3o. Las construcciones adheridas al suelo de manera fija y permanente;
- 4o. Las cañerías conductoras de agua, gas o electricidad, incorporadas al inmueble;
- 5o. Los ferrocarriles y sus vías; las líneas telegráficas y telefónicas, y las estaciones

²⁸ Ob. Cit. Pág. 85.

radiotelegráficas fijas;

6o. Los muelles, y los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa; y

7o. Los viveros de animales, palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos de modo permanente a la finca”.

Asimismo el Artículo 446 del Código Civil establece “Se consideran inmuebles para los efectos legales, los derechos reales sobre inmuebles y las acciones que los aseguran”.

2.5. Bienes de dominio público

Las teorías modernas definen el dominio como el derecho que posee una persona de usar, disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza, para su provecho y en servicio de la sociedad. Por esta razón, otra clasificación importante de los bienes es la que se distingue por razón a las personas a quienes pertenecen y se dividen de la forma siguiente: bienes de dominio público o de propiedad privada. Los bienes de propiedad privada se refieren a los bienes de los que pueden ser titulares los particulares en forma individual o colectiva. Aunque en algunas ocasiones el Estado o cualquier otra entidad de derecho público puede ser titular o propietario de bienes de propiedad privada y actuar como un particular.

Para Cabanellas son públicos: “Los que, en cuanto a la propiedad, pertenecen a un pueblo, provincia o nación, y, en cuanto al uso, a todos los individuos de su territorio. Se denominan también bienes del dominio público y de la Nación”.²⁹

Rojina Villegas expone que: “Los bienes de dominio público se subdividen en tres grupos:

- Bienes de uso común
- Bienes destinados a un servicio público, y
- Bienes propios del Estado”.³⁰

En relación a esta división, la doctrina expone algunas teorías; la primera indica que el Estado sí ejerce un derecho de propiedad sobre los bienes del dominio público pero con algunas modificaciones importantes, ya que declara ciertos bienes como inalienables e imprescriptibles. Existe una segunda teoría que se refiere a que el Estado no ejerce un derecho de propiedad, sino que realiza una vigilancia sobre los bienes del dominio público. Una tercera teoría afirma que el Estado no puede ser considerado como el titular de los bienes, puesto que estos bienes no pertenecen a un propietario determinado, su régimen jurídico se determina por la afectación que realiza la ley para el uso común o para un servicio público.

²⁹ **Ob. Cit.** Pág. 529.

³⁰ **Ob. Cit. Tomo II.** Pág. 76.

Con base a los anteriores conceptos, se puede señalar que los bienes de dominio público, es un conjunto de bienes propiedad del Estado, que se encuentran destinados al uso común, al servicio de las entidades estatales, a un servicio público, para satisfacer necesidades colectivas ya sea en forma directa o indirecta, y que se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público con características de ser bienes inalienables e imprescriptibles.

Por otro lado, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 121 regula: “Son bienes del Estado:

- a) Los de dominio público;
- b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;
- c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
- d) La zona marítimo terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
- e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;



- f) Los monumentos y las reliquias arqueológicas;
- g) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privado que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
- h) Las frecuencias radioeléctricas”.

El Artículo 457 del Código Civil establece que “Los bienes del dominio del poder público pertenecen al Estado o a los municipios y se dividen en bienes de uso público común y de uso especial”.

Los bienes nacionales de uso común se encuentran establecidos en el Artículo 458 del Código Civil: “Son bienes nacionales de uso público común:

- 1o. Las calles, parques, plazas, caminos y puentes que no sean de propiedad privada;
- 2o. Los puertos, muelles, embarcaderos, pontones y demás obras de aprovechamiento general, construidos o adquiridos por el Estado o las municipalidades;
- 3o. Las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva; los lagos y ríos navegables y flotables y sus riberas; los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional; las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento industrial, en la forma que establece la ley de la materia; y las aguas no aprovechadas por particulares; y
- 4o. La zona marítimo-terrestre de la República, la plataforma continental, el espacio aéreo y la estratósfera en la extensión y forma que determina la ley”.

Los bienes nacionales de uso común por regla general son para uso de los particulares en forma gratuita y sin ninguna distinción; además estos bienes son inalienables e imprescriptibles; como lo regula el Artículo 461 del Código Civil.

La inalienabilidad se refiere a que los bienes nacionales de uso común, no se pueden vender o enajenar válidamente, ni tampoco pueden ser objeto de ningún acto jurídico que implique la transferencia de su dominio; es decir que estos bienes se encuentran fuera del comercio, ya que no son susceptibles de apropiación particular. Debido a que los bienes de dominio público “están destinados a satisfacer necesidades colectivas, de tal manera que, si el régimen que les fuera aplicable permitiera su libre enajenación como cuando se trata de una propiedad que sólo satisface necesidades particulares de su titular, se haría imposible la satisfacción de los intereses colectivos”.³¹

La imprescriptibilidad se entiende como la imposibilidad de adquirir un bien o un derecho por la posesión continuada durante el tiempo regulado por la ley o porque ha caducado un derecho por el transcurso del tiempo señalado en virtud de falta de ejercicio del derecho por parte del acreedor, es decir que el objeto de que los bienes de uso común sean imprescriptibles es para conservar el dominio público en su totalidad y de esta manera evitar cualquier usurpación del bien por los particulares.

³¹ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 349.

En relación a la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público, el Estado solamente puede concesionarlos o darlos en arrendamiento; por ejemplo, las áreas de reservas del Estado, que no se pueden otorgar en propiedad a los particulares, por lo cual se legaliza la posesión por medio de un contrato de arrendamiento. Otra característica de los bienes de dominio público es la inembargabilidad, ya que estos bienes no son susceptibles de ser embargados por los órganos jurisdiccionales, ya que se debe anteponer el interés general al interés particular del acreedor.

Por último, en relación a las teorías anteriormente mencionadas sobre si el Estado ejerce un derecho de propiedad, se concluye que en la legislación guatemalteca, se considera que el Estado sí es propietario de los bienes de dominio público y ejerce un verdadero derecho de propiedad y no de simple vigilancia; con base a los artículos arriba indicados, como es el caso del Artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece "Son bienes del Estado: a) Los de dominio público..."; también el Artículo 457 del Código Civil regula "Los bienes del dominio del poder público pertenecen al Estado o a los municipios y se dividen en..."; asimismo el Artículo 461 del Código Civil establece que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles, por lo que al prohibirse la enajenación se reconoce la titularidad del derecho de propiedad del Estado.


2.6. Bienes del Estado de dominio privado

También son llamados, según la doctrina española bienes patrimoniales del Estado; son aquellos que no han sido destinados para el uso común, al servicio público o a un propósito de interés general; y son bienes que las entidades administrativas poseen como instrumentos para el desarrollo de sus actividades. A diferencia de los bienes de dominio público del Estado, estos bienes sí son alienables; además estos bienes se encuentran sometidos a los mismos principios y reglas que son aplicadas a la propiedad de los particulares regidas en el derecho privado; aunque con ciertas modificaciones; ya que para disponer de estos bienes se necesita de la autorización por parte de la administración; a través de acuerdos gubernativos.

Para Morfín los bienes patrimoniales del Estado son: “los que le pertenecen de modo privativo, que no son de uso común de todos los ciudadanos, pero que están destinados a prestar servicio a las dependencias estatales, municipales y sus entidades para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentran los que son susceptibles de explotación por los particulares mediante contrato o concesión legalmente otorgada”.³²

Por otro lado el autor Héctor Villegas expone en relación a los bienes de dominio privado del Estado que: “El Estado posee, además, otros bienes que pueden satisfacer necesidades individuales o colectivas, pero que no se afectan al uso de todos los

³² Morfín, Anabella. **Gestión del patrimonio del estado**. Pág. 35.

- 
- 4o. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales antes de ser extraídos, así como cualquiera otra sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo;
 - 5o. Los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada;
 - 6o. Los que habiendo sido de propiedad particular queden vacantes, y los que adquieran el Estado o las municipalidades por cualquier título legal;
 - 7o. Los excesos de propiedades rústicas o urbanas, de conformidad con la ley; y
 - 8o. Los monumentos y las reliquias arqueológicas”.

2.7. Diferencia entre dominio público y dominio privado

Para Ossorio la diferencia entre los bienes públicos y los bienes privados del estado, es el interés jurídico ya que en los bienes públicos “el Estado actúa como persona de Derecho Público; y con respecto a los bienes privados actúa como persona de Derecho Privado”.³⁴

Es decir que las normas que regulan el dominio público y las relaciones entre la administración pública y los administrados, son de derecho público; siendo normas de subordinación; mientras que en el dominio privado son normas de derecho privado que sirven para coordinar las relaciones entre la administración y los administrados.

Para determinar si un bien es de dominio público o de dominio privado, en primera instancia se debe establecer si los bienes o cosas se encuentran destinados para el uso

³⁴ **Ob. Cit.** Pág. 84.

común sin discriminación (tales como calles, carreteras, canales, ríos, playas y otros semejantes) o están destinados a la prestación de un servicio público; y en segunda instancia identificar las normas que se aplican a los bienes; si corresponden al derecho público o al derecho privado.

2.8. El patrimonio del Estado

Se entiende por patrimonio el conjunto de derechos de que puede ser titular una persona, así como las obligaciones o cargas que lo gravan. Etimológicamente deriva de la voz patrimonium, que significaba lo recibido del padre o pater.

Por su parte Ossorio señala que: “En una definición más jurídica, el patrimonio representa una universalidad constituida por el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a una persona, y que pueden ser apreciables en dinero”.³⁵

Para el autor Gabino Fraga en forma más específica expone que “El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado”³⁶ Mientras que Anabella Morfin indica que: “Por patrimonio del Estado se entiende también la universalidad de bienes y derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cubrir sus atribuciones.

³⁵ Ob. Cit. Pág. 555.

³⁶ Ob. Cit. Pág. 343.

Bienes que integran el patrimonio del Estado:

- a) Bienes no afectados, es decir, no son del dominio público declarados por medio de la técnica de la afectación y los no declarados del dominio público (edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo)
- b) Derechos reales y de arrendamiento sobre bienes estatales;
- c) Derechos de propiedad incorporal (rentas, valores, etc.);
- d) Bienes inmuebles vacantes y los que se adquieran por cualquier título;
- e) Los poseídos por los particulares susceptibles de ser reivindicados por el Estado;
- f) Ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas;
- g) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales y cualquier sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo;
- h) Los monumentos y reliquias arqueológicas;
- i) Los recursos naturales de las áreas protegidas;
- j) Los excesos de propiedades rústicas o urbanas;
- k) Los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada;
- l) Bienes muebles adquiridos por cualquier título legal³⁷.

En resumen se puede determinar que el patrimonio del Estado es un conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto de dominio público, como de dominio privado, cuya titularidad le corresponde al Estado, en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) que le sirven para el

³⁷ Ob. Cit. Pág. 30.

cumplimiento de sus atribuciones. Asimismo el Estado como propietario exclusivo de los bienes que forman parte de su patrimonio, y en ejercicio de su soberanía, le corresponde administrar dichos bienes y de esta forma obtener mayores ingresos económicos para el cumplimiento de sus fines.

2.9. Adscripción de los bienes del Estado

Cabanellas define la adscripción como “Destino más o menos transitorio a un lugar o función”.³⁸

En Guatemala “La adscripción es la figura mediante la cual un bien que pertenece al patrimonio del Estado pasa a disposición de un órgano del Estado para el cumplimiento de sus fines”.³⁹

La figura de la adscripción como un mecanismo que emplea el Estado para que sus instituciones puedan gozar del libre uso de los bienes inmuebles que conforman su patrimonio, sin que esto implique la transferencia de la propiedad del mismo; ha sido utilizada desde mediados del siglo XX aproximadamente.

La adscripción no se encuentra regulada ni en el derecho civil ni en el derecho administrativo; sin embargo a raíz de su reiterado uso y operatividad ha venido a

³⁸ **Ob. Cit.** Pág. 199.

³⁹ Morfín. **Ob. Cit.** Pág. 28.

conformar una institución que encuadra dentro del derecho consuetudinario; en consecuencia, la adscripción es una figura que utiliza el Estado de Guatemala para demarcar o definir el uso o destino específico que debe dársele a determinados bienes inmuebles ya sea parcial o totalmente en el entendido que este uso o destino es un derecho que se circunscribe únicamente a las propias instituciones del Estado integrados en Ministerios, Secretarías, Unidades Ejecutoras, Direcciones Generales, entidades descentralizadas, autónomas y otras dependencias del sector público sin que ello implique la transferencia de la propiedad.

La adscripción solamente procede en bienes inmuebles propiedad del Estado considerados como bienes públicos de uso no común, que estén en disponibilidad, que no tengan un uso o destino específico; cuya autorización se realiza a través de un Acuerdo Gubernativo en el cual el Estado manifiesta su voluntad en un acto unilateral.

En resumen, la adscripción básicamente es una manifestación de la voluntad del Estado por medio de un Acuerdo Gubernativo, en el cual otorga un bien inmueble de su propiedad de uso no común, que se encuentre en disponibilidad, a favor de cualquiera de sus instituciones y dependencias; para un uso y destino específico de acuerdo al cumplimiento de sus fines, sin que ello implique la transferencia de dominio o la propiedad del bien inmueble.

CAPÍTULO III

3. Ministerio de Finanzas Públicas

En la actualidad le corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas por conducto del Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, vigilar por la correcta aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento los Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, y a la Dirección de Bienes del Estado le corresponde ejecutar dichas disposiciones. Por estas razones es necesario tratar sobre las funciones, objetivos y la estructura del Ministerio de Finanzas Públicas y también es importante determinar cuáles son las atribuciones de la Dirección de Bienes del Estado y las funciones específicas de los departamentos que la conforman; ya que son estas instituciones las que se encuentran encargadas de otorgar y regularizar el arrendamiento de los bienes inmuebles que son propiedad del Estado.

Para el cumplimiento de sus funciones el Organismo Ejecutivo necesita auxiliarse de los ministerios que la ley establezca. En el segundo párrafo del Artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo se regula: “Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República”. Actualmente existen catorce ministerios que integran el Organismo Ejecutivo, a cada ministerio la ley le establece su propia competencia, la cual se debe ejercitar con observancia de los principios que rigen la función administrativa.

Al Ministerio de Finanzas Públicas como parte integrante del Organismo Ejecutivo, le corresponde hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado.

También coordina lo pertinente con la Superintendencia de Administración Tributaria y proporciona el apoyo necesario a todas las instituciones que conforman la administración central, descentralizadas y las autónomas, para el desarrollo de los procesos de programación y ejecución presupuestaria, mediante la implementación y fortalecimiento del Sistema Integrado de Administración Financiera, aplicando para el efecto, técnicas, procedimientos y mecanismos de control.

El Ministerio de Finanzas Públicas, encuadra su política institucional en los principios y compromisos del Pacto Fiscal y en las acciones orientadas a cumplir con la política fiscal, constituyendo la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con todas las obligaciones de carácter constitucional, principalmente aquellas que están relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común y fundamentalmente para el desarrollo sostenible del país.

Dentro del marco de transparencia en la gestión pública, se considera que uno de los elementos fundamentales lo constituye el fortalecimiento y extensión del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a otras entidades fuera de la

administración central, con su respectivo control de acuerdo al Sistema de Auditoria Gubernamental (SAG), en ese sentido se continuará con la implementación del SIAF-SAG en las municipalidades del país, con el objeto de mejorar la calidad del gasto. Otro elemento importante es la extensión del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado Guatecompras, el cual mejora los mecanismos de control y fiscalización de las instituciones del Estado.

El Artículo 35 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece: “Al Ministerio de Finanzas Públicas le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes, que constituyen el patrimonio del Estado; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) Formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo, en función de la política económica y social del Gobierno.
- b) Proponer al Organismo Ejecutivo la política presupuestaria y las normas para su ejecución dirigiendo, coordinando y consolidando la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado en lo que corresponde al Gobierno Central y entidades descentralizadas y autónomas para su presentación al Congreso de la República.
- c) Formular las normas para la desconcentración en la percepción de los ingresos y en la ejecución de los egresos.

- d) Programar el flujo de ingresos y egresos con base en las prioridades y disponibilidades del Gobierno, en concordancia con los requerimientos de los organismos y dependencias del Estado.
- e) Transferir a los Organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, en función de los ingresos percibidos.
- f) Llevar el registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad del Estado, facilitar los lineamientos de su aplicación desconcentrada, así como preparar los informes analíticos consolidados correspondientes.
- g) Evaluar cuatrimestralmente la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y proponer las medidas correlativas que sean necesarias.
- h) Efectuar el cierre contable y liquidar anualmente el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.
- i) Recaudar, administrar, controlar y fiscalizar los tributos y, en general, todas las demás rentas e ingresos que deba percibir el Gobierno, de conformidad con la ley.
- j) Llevar los registros y ejercer las acciones administrativas y judiciales necesarias para cobrar los tributos que se adeuden y denunciar la posible comisión de delitos o faltas contra la hacienda pública.
- k) Administrar descentralizadamente el sistema aduanero de conformidad con la ley y los convenios internacionales.
- l) Proponer al Organismo Ejecutivo los anteproyectos de ley necesarios para la racionalización y sistematización de la legislación tributaria.

- m) Consolidar el registro de los bienes del Estado y de los títulos valores que constituyan activos del Estado, incluyendo los de las entidades descentralizadas y autónomas.
- n) Controlar, registrar y custodiar los fondos y valores públicos, excepto cuando dichas funciones estén atribuidas por la ley a órganos o dependencias distintas.
- o) Definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.
- p) Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Se exceptúan de esta función los casos contemplados en el inciso g) del Artículo 14 de la presente ley.
- q) Programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno, las donaciones y los legados.
- r) Gestionar la constitución, en cualquiera de las instituciones del sistema bancario nacional, de los fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros y la ejecución de los programas del Gobierno Central, así como reglamentar, registrar y controlar su operación. Para el efecto se deberá coordinar conjuntamente con las instituciones responsables del sector.

- s) Programar y administrar el servicio de la deuda pública interna y externa del Gobierno Central y llevar el registro respectivo.
- t) Coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas”.

3.1. Objetivos

- a) Establecer y desarrollar en representación del gobierno de la República, las políticas del Estado en materia fiscal, presupuestaria, de ingresos y gastos, de tesorería, de crédito público, del patrimonio y adquisiciones, y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, de conformidad con la Constitución Política y la ley.
- b) Alcanzar a través de sus programas de política financiera, una óptima administración de los recursos del Estado, para lograr la estabilidad económica y el desarrollo integral del país.

3.2. Funciones ejecutivas del Ministerio de Finanzas Públicas

El Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas regula: “Además de las que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, el Ministerio de Finanzas Públicas tiene asignadas las funciones siguientes:

- a) Formular la política fiscal y financiera del corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del gobierno;
- b) Proponer al Organismo Ejecutivo, la política presupuestaria y las normas para su ejecución, dirigiendo, coordinando y consolidando la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado;
- c) Proponer a la Superintendencia de Administración Tributaria, las normas para la desconcentración en la percepción de los ingresos;
- d) Coordinar con la Superintendencia de Administración Tributaria, la programación del flujo de ingresos provenientes de la recaudación de los impuestos;
- e) Transferir a los organismos y entidades del Estado los recursos financieros asignados en sus respectivos presupuestos, de acuerdo con la captación de los ingresos;
- f) Llevar el registro consolidado de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad del Estado, facilitar los lineamientos de su aplicación desconcentrada, así como preparar los informes analíticos y consolidados correspondientes;
- g) Evaluar cuatrimestralmente la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y proponer al Organismo Ejecutivo las medidas correctivas que en el ámbito de su competencia sean necesarias;
- h) Efectuar el cierre contable y liquidar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado;
- i) Consolidar el registro de los bienes que constituyen activos del Estado y llevar la contabilidad patrimonial correspondiente;

- j) Controlar, registrar y custodiar los fondos y valores públicos, excepto cuando dichas funciones estén atribuidas por la ley a órganos o dependencias distintas;
- k) Definir con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos, de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa;
- l) Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Se exceptúan de esta función los casos contemplados en el artículo 14 inciso g) de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República;
- m) Programar, negociar, registrar, controlar y administrar el endeudamiento interno incluyendo las donaciones y los legados;
- n) Gestionar la constitución en cualquiera de las instituciones del sistema bancario nacional, de los fideicomisos, fondos y otros instrumentos financieros; así como la ejecución de los programas del Gobierno Central, debiendo reglamentar, registrar y controlar sus operaciones. Para el efecto debe coordinar con las instituciones responsables del sector;
- o) Programar y administrar el servicio de la deuda pública interna y externa del Gobierno Central y llevar el registro respectivo;

- p) Fijar las normas y procedimientos operativos, relacionados con el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, en aplicación de la ley de la materia;
- q) Establecer, desarrollar y dirigir, las funciones de administración de personal, administración financiera y la administración de bienes y servicios, en cada una de las unidades y dependencias administrativas del Ministerio;
- r) Preparar durante la primera semana del mes de diciembre de cada año, los planes de trabajo del siguiente ejercicio fiscal, de cada una de las unidades o dependencias administrativas del Ministerio; y,
- s) Presentar durante los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de actividades del Ministerio, que deberá contener además la ejecución presupuestaria”.

3.3. Estructura administrativa

El Artículo 5 del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas establece: “El Ministerio de Finanzas Públicas administrativamente se estructura así:

1. Despacho Ministerial
2. Asesoría, Control y Comunicación:
 - a) Asesoría Específica
 - b) Asesoría Jurídica
 - c) Auditoría Interna
 - d) Comunicación Social



3. Viceministerio de Administración Financiera:
 - a) Dirección Técnica del Presupuesto
 - b) Dirección de Contabilidad del Estado
 - c) Tesorería Nacional
 - d) Dirección de Crédito Público
4. Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación:
 - a) Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal
 - b) Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
 - c) Dirección de Bienes del Estado
 - d) Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles
 - e) Dirección de Transparencia Fiscal
 - f) Dirección de Fideicomisos
5. Viceministerio de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas:
 - a) Dirección de Tecnologías de la Información
 - b) Taller Nacional de Grabados en Acero
 - c) Dirección Financiera
 - d) Dirección de Recursos Humanos
 - e) Dirección de Servicios Administrativos
 - f) Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal”.

3.4. Dirección de Bienes del Estado

La Dirección de Bienes del Estado, se encuentra regulada en el capítulo V, Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas; sus alcances jurídicos y competencia se exponen a continuación. El Artículo 43 de dicho reglamento preceptúa: Dirección de Bienes del Estado. “La Dirección de Bienes del Estado es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas responsable de mantener un registro consolidado, moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado”.

3.5. Reseña histórica de la Dirección de Bienes del Estado

Durante el gobierno del General Lázaro Chacón, por medio del Decreto Gubernativo Número 982 de fecha 10 de noviembre de 1928, se crea el Departamento de Bienes Nacionales. Las funciones encomendadas a esta dependencia fueron principalmente, ejercer control sobre los bienes de los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo sus entidades descentralizadas o autónomas. Más adelante, durante el gobierno del presidente Jorge Ubico Castañeda por medio de los Acuerdos Gubernativos Números 1142 y 1346 se dio énfasis al control, la inspección y vigilancia de las fincas rústicas y urbanas propiedad del Estado. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la dependencia tuvo participación en el control y trámite de los expedientes relativos a la expropiación de bienes realizada a los ciudadanos alemanes residentes en el país.

Concluido el período de la Revolución (1944-1954), durante el régimen del Coronel Carlos Castillo Armas, se promulgó el Decreto Presidencial Número 68, el cual contenía disposiciones para la vigilancia e intervención de los bienes que se encontraban en poder de funcionarios y empleados públicos adjudicados durante la administración del presidente Jacobo Arbenz Guzmán.

La dependencia fue elevada a la categoría de Dirección, el 27 de marzo de 1989 mediante el Acuerdo Gubernativo Número 8-89, emitiéndose el reglamento interno correspondiente y se le nombra Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones. Leyes más recientes facultaron a la dependencia para intervenir en licitaciones públicas, así como legalizar fincas del Estado a favor de familias en situación de pobreza.

En la actualidad, el accionar de la dependencia gira alrededor de normas legales vigentes y principalmente lo que regulan los artículos 43 al 45 del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas.

Desde el año 1999, la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal estableció un marco de principios y compromisos que deberían orientar a los ciudadanos en cuanto a sus derechos y obligaciones de tipo fiscal y a la vez los deberes y potestades del Estado en su relación económica financiera con la sociedad guatemalteca. Dentro de dicho marco se redactaron capítulos que se refieren exclusivamente a la gestión del patrimonio público, lo que involucra a todos los bienes del Estado.

Desde la fundación del Estado de Guatemala, su patrimonio, en diversas ocasiones ha sido percibido como botín político de funcionarios de gobierno que abusando de su autoridad, se han servido de los recursos nacionales que pertenecen a los ciudadanos guatemaltecos, para lograr beneficios personales. Sobran ejemplos, muchas veces hábilmente escondidos, de funcionarios que se apropiaron de grandes extensiones territoriales o que pagaron con bienes públicos favores de amigos y correligionarios.

El país vivió un largo período de dictaduras militares, primero de corte conservador y luego liberal, tiempo durante el cual los bienes de la nación fueron administrados por funcionarios que usualmente ponían dichos bienes al servicio de las clases pudientes bajo el supuesto de contribuir al desarrollo económico del país.

En el año 1928 surge el Departamento de Bienes Nacionales, por medio de la promulgación del Decreto Gubernativo Número 982, que permitió a esta dependencia ejercer control sobre los bienes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, (Secretarías de Estado, establecimientos de instrucción pública y de beneficencia). Desde entonces, los bienes del Estado, particularmente los de uso no común fueron sujetos a fiscalización por medio de un registro de dichos bienes. Sin embargo, esta dependencia fue utilizada por gobiernos autoritarios para lograr objetivos particulares, como sucedió después de la Segunda Guerra Mundial con la confiscación de las fincas que poseían los ciudadanos alemanes residentes en nuestro país.

Fue durante los dos períodos de gobiernos revolucionarios que sucedieron la dictadura de Jorge Ubico, que se inició un proceso de desarrollo institucional para que el Estado mediante la administración pública pudiera atender las demandas sociales de la población, principalmente en las áreas de salud y previsión social, educación, seguridad laboral y beneficios para los trabajadores del sector público y privado.

La gestión del patrimonio del Estado adquiere relevancia en la medida que las instituciones públicas requieren de instalaciones físicas, mobiliario y equipo y otros insumos fungibles y no fungibles que son vitales para el desarrollo de sus programas de trabajo. Esto da lugar a la necesidad de que las instituciones de gobierno incluyendo las autónomas y descentralizadas posean certeza jurídica de los bienes que administran, asimismo que dicha administración se realice con base a principios gerenciales para lograr la optimización en el uso de recursos.

La utilización de un bien público conlleva un costo de oportunidad que consiste en el mejor uso alternativo que se le pudiera dar a dicho bien si se utilizara en otro proyecto o servicio. De esta forma si un bien inmueble estatal, o una fracción del mismo, se encuentra ocioso o utilizado para fines distintos para lo que fue otorgado, representa una pérdida social, tomando en consideración que en muchas ocasiones el Estado paga arrendamiento por el uso de inmuebles y que muchas instituciones públicas no disponen de ese bien para el logro de sus objetivos.

3.6. Atribuciones

En el Artículo 44 del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas se regula: “Son atribuciones de la Dirección de Bienes del Estado, las siguientes:

1. Disponer de un registro moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado;
2. Desarrollar el marco teórico conceptual y definir la tecnología a utilizar, así como los instrumentos de investigación para el desarrollo del registro, control y administración del patrimonio del estado;
3. Proponer la legislación específica, para establecer el régimen legal relativo a la administración, acceso, uso y protección del patrimonio del Estado;
4. Consolidar y actualizar el registro de los bienes muebles e inmuebles del patrimonio del Estado, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas;
5. Dictar normas para la captación de recursos provenientes de la administración de bienes inmuebles que se encuentran en situación irregular, se recuperen y se adscriban al Ministerio de Finanzas Públicas;
6. Proporcionar apoyo logístico a los proyectos institucionales, que tengan como finalidad la modernización del sistema de registro del patrimonio del Estado;
7. Requerir información sobre los bienes inmuebles urbanos y rústicos que tengan en propiedad, adscripción, usufructo o uso todas las dependencias del Estado, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas;

8. Hacer el estudio de los bienes inmuebles propiedad del Estado, que estén en poder de dependencias del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, sin haber cumplido los requisitos de ley;
9. Investigar los bienes del Estado en posesión de particulares, ya sea en uso, usufructo o arrendamiento, para establecer que se haya cumplido con la ley, y en los casos que corresponda, promover las acciones legales para su recuperación;
10. Analizar, opinar y gestionar sobre la procedencia de solicitudes de usufructos, adscripciones, permutas, arrendamientos y servidumbres de bienes inmuebles que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas y autónomas, así como las donaciones a favor del Estado;
11. Analizar, opinar y gestionar las solicitudes de adjudicación de fracciones de terreno de fincas propiedad del Estado, de personas de escasos recursos económicos de conformidad con la ley de la materia;
12. Coordinar las acciones judiciales con las entidades respectivas, para promover los procesos de herencias vacantes y sumarios de desocupación;
13. Coordinar con las instituciones correspondientes, o gestionar según corresponda, de conformidad con la legislación vigente, la realización de las solicitudes de titulaciones supletorias que afectan los intereses patrimoniales del Estado.
14. Administrar, a través de la Comisión correspondiente la subasta, venta o permuta de piezas metálicas, materiales y desechos de hierro, acero bronce, aluminio y otros metales propiedad del Estado, de conformidad con el Decreto Número 103-97 del Congreso de la República y su Reglamento;

15. Requerir información sobre los bienes muebles e inmuebles, incluyendo los de carácter cultural, histórico y natural, que forman parte del inventario de las instituciones del Estado, incluidas las entidades descentralizadas y autónomas;
16. Legalizar las transferencias de bienes muebles entre instituciones del sector público, incluyendo embajadas y consulados de Guatemala;
17. Administrar los bienes muebles en tránsito del Estado;
18. Autorizar las bajas de bienes muebles en mal estado, que son patrimonio del Estado, en coordinación con la Contraloría General de Cuentas; y,
19. Desarrollar otras funciones que le asigne la Ley y el Despacho Ministerial”.

3.7. Estructura interna

El Artículo 45 del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas establece: “Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección de Bienes del Estado se estructura de la manera siguiente:


- a) Dirección
- b) Subdirección
- c) Unidad de Servicios Administrativos Internos
- d) Departamento de Estudios y Proyectos
- e) Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado
- f) Departamento de Gestión y Legalización
- g) Departamento de Registro del Patrimonio del Estado
- h) Departamento de Adjudicación y Legalización de Bienes Muebles”.

3.8. Unidad de Servicios Administrativos Internos

Tiene como objetivo general, brindar un apoyo logístico que permita planificar, coordinar y controlar las actividades de apoyo para el funcionamiento de los diferentes departamentos de la Dirección, así como programar, ejecutar y administrar los recursos financieros; entre las principales actividades que realiza, está la elaboración del anteproyecto de presupuesto, instrumento que expresa la información financiera y programación física de las metas que se esperan alcanzar en el ejercicio fiscal que se presupuesta.

3.9. Departamento de Estudios y Proyectos

Su objeto radica en determinar la vocación y destino de los bienes inmuebles del Estado para el mejor uso y mayor aprovechamiento de los mismos, a través de estudios técnicos y de factibilidad, emitiendo opiniones y dictámenes relacionados con el patrimonio del Estado. El Departamento de estudios y proyectos es el encargado de otorgar y regular lo relativo al arrendamiento de bienes inmuebles o fracciones de éstos, que se encuentren registrados a nombre del Estado, a favor de personas individuales, jurídicas, entidades del sector público, descentralizadas y autónomas, determinando así el mejor uso, vocación, destino y aprovechamiento de los mismos, a través de estudios técnicos y de factibilidad.



Una de las funciones principales de dicho departamento, es legalizar y otorgar en arrendamiento bienes inmuebles o fracciones de éstos, que son propiedad del Estado de Guatemala, a personas individuales o jurídicas que actualmente ocupan o solicitan a la Dirección de Bienes del Estado, de acuerdo a lo que establece el Acuerdo Gubernativo número 905-2002 Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, y de esta forma aprovechar el potencial económico de estos bienes o sus fracciones, para captar recursos financieros que ingresen al fondo común del erario nacional y que pueden ser utilizados para la prestación de servicios públicos en beneficio de la población.

3.10. Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado

Su objetivo principal es la elaboración de los estudios técnico registrales y catastrales de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio inmobiliario del Estado, realizando investigaciones de gabinete, registrales y de campo de los bienes propiedad del Estado en toda la República de Guatemala, determinando la situación registral de las fincas ya sean éstas urbanas o rústicas, y sus características topográficas, su situación general y el uso que se le da a las mismas.

3.11. Departamento de Gestión y Legalización

Algunas de sus funciones son: dictaminar sobre las solicitudes de adscripción, donación, usufructo y otras, asimismo, establecer su actuar dentro del marco legal

administrativo y del derecho común para dar respuesta a las gestiones realizadas por entidades centralizadas, descentralizadas, autónomas y de particulares, que persigan realizar proyectos que apoyen las políticas de orden social del Estado

3.12. Departamento de Registro del Patrimonio del Estado

Su objeto consiste en la digitalización y actualización de las fincas propiedad del Estado en el Sistema Integrado Administrativo (SIAD), además cuenta con un archivo físico que contiene tanto la información legal que avala la propiedad del Estado, como también la recopilación de Leyes de la República desde 1871 a la fecha. Asimismo, desarrolla la localización y determinación de uso de bienes inmuebles propiedad del Estado.

3.13. Departamento de Adjudicación y Legalización de Bienes Muebles

Su objeto radica en administrar un registro eficaz de los bienes muebles, emitiendo resoluciones de legalización de traslados y bajas de bienes muebles no fungibles. También le corresponde practicar avalúos a bienes muebles estatales, coordinar los procedimientos para llevar a cabo las subastas públicas de los bienes muebles. Realizar la recepción de material ferroso, administrar bienes en tránsito y asesorar a encargados de inventarios de instituciones del sector público.

CAPÍTULO IV

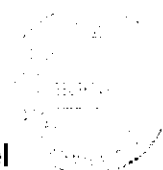
4. Importancia de reformar el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002

4.1. Arrendamiento de bienes inmuebles

El Artículo 1880 del Código Civil regula que “El arrendamiento es el contrato por el cual una de las partes se obliga a dar el uso o goce de una cosa por cierto tiempo, a otra que se obliga a pagar por ese uso o goce un precio determinado”. También el Artículo 1896 del citado Código estatuye “Los arrendamientos de bienes nacionales, municipales o de entidades autónomas o semiautónomas, estarán sujetos a sus leyes respectivas y, subsidiariamente a lo dispuesto en este Código”.

El arrendamiento por lo general no se encuentra sujeto a formalismos a fin de facilitar la contratación y adquisición de bienes. Dependiendo del caso, el arrendamiento será regulado por el Decreto Número 151, Ley de Transformación Agraria, el Decreto Número 126-97, Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, todas del Congreso de la República de Guatemala; el Acuerdo Gubernativo número 905-2002 y en forma subsidiaria por el Código Civil.

El contrato de arrendamiento de un hangar del aeropuerto la Aurora, por ejemplo, es finalmente aprobado por el Acuerdo Gubernativo número 939-2002 Reglamento



Tarifario de los Servicios Aeroportuarios y de Arrendamiento en los Aeródromos del Estado.

El Artículo 138 de la Ley de Transformación Agraria, en asuntos agrarios, regula: “En caso de permuta o arrendamiento:

- I. La solicitud del interesado o la iniciativa del Ejecutivo, se publicará en el Diario Oficial y en otro de los de mayor circulación, por dos veces dentro del término de 15 días, con el fin de dar oportunidad a quienes se interesen en proponer condiciones más favorables que las publicadas.
- II. Pasado el término de 10 días después de la última publicación, el Consejo Nacional de Transformación Agraria, emitirá dictamen sobre las propuestas presentadas.
- III. Avalúo por expertos de conformidad con lo establecido para el caso de venta.

Cumplidos los requisitos anteriores, el Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobernación, emitirá acuerdo que contenga:

1. Las consideraciones que establezcan la necesidad de realizar la operación y el provecho que de ella resulte.
2. Descripción precisa del inmueble o inmuebles motivo de la operación y, en su caso, el que se adquiera en cambio.
3. Fijación de la renta, plazo y demás estipulaciones y la forma en que deben ingresar al tesoro nacional los valores respectivos.

El plazo del arrendamiento se fijará de acuerdo con la índole del cultivo a que la finca haya de destinarse, pero en ningún caso excederá de 10 años y el inmueble no podrá ser subarrendado sin previa autorización del Ejecutivo”.

Asimismo el Artículo 139 de la citada ley establece: "Será condición precisa en los contratos de arrendamiento de fincas rústicas propiedad de la Nación, que los arrendatarios se comprometan a otorgar a los trabajadores permanentes del inmueble una participación no menor del diez por ciento de las utilidades".

El Artículo 140 de la Ley de Transformación Agraria preceptúa: "El Instituto Nacional de Transformación Agraria, bajo su responsabilidad cuidará:

- 1) De que en los contratos de arrendamiento de fincas rústicas, propiedad de la Nación, se incluya el inventario respectivo, con especificación de la maquinaria, útiles, enseres, semovientes y demás bienes que se entreguen al arrendatario; y
- 2) De que, al vencimiento del contrato, se haga la devolución específica de los bienes, en el mismo estado en que hubieren sido recibidos, salvo el deterioro consiguiente a su uso racional".

Por otro lado el Artículo 44, numeral 2, de la Ley de Contrataciones del Estado establece: "No será obligatoria la licitación, pero se sujetan a cotización o al procedimiento determinado en esta ley o en su reglamento, los casos siguientes:

- 2.1 El arrendamiento con o sin opción de compra de inmuebles, maquinaria y equipo dentro o fuera del territorio nacional, para su servicio, con o sin opción de compra dentro o fuera del territorio nacional, conforme el procedimiento determinado en el reglamento de esta Ley. (Se relaciona con el Artículo 21 del Reglamento)".

El Artículo 21 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado regula: “El arrendamiento de inmuebles, maquinaria y equipo a que se refiere el numeral 2.1 del Artículo 44 de la Ley, podrá efectuarse siempre que el organismo, dependencia o entidad interesada careciere de ellos, los tuviere en cantidad insuficiente o en condiciones inadecuadas. Para el efecto, la dependencia o unidad interesada deberá justificar la necesidad y conveniencia de la contratación, a precios razonables en relación a los existentes en el mercado; y con estos antecedentes la autoridad administrativa superior de la entidad interesada si lo considera procedente, aprobará el contrato respectivo,”.

Asimismo, el Estado de Guatemala, puede dar en arrendamiento sus reservas territoriales, o sea terrenos ubicados en las playas, como lo establece el Decreto Número 126-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala, a través de la entidad denominada Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (OCRET), dependencia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. En este tipo de contratos de arrendamiento el plazo máximo autorizado por la ley es de 30 años.

El Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 905-2002 Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento, Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, preceptúa lo siguiente: “MATERIA. El presente Reglamento tiene por objeto autorizar y regular lo relativo al arrendamiento de bienes inmuebles o fracciones de éstos que estén

registrados a nombre del Estado, Gobierno o Nación, a favor de personas individuales, jurídicas, entidades del sector público, descentralizadas y autónomas”.

4.2. Seguridad jurídica y certeza jurídica

La palabra seguridad proviene de la palabra latina securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de secura) que significa estar seguros de algo y libres de cuidados. Para Máximo Pacheco citando a J. T. Delos: “En su sentido más general la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación”.⁴⁰ Por otro lado para Ossorio, la seguridad jurídica es: “Condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que la integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. A su vez la seguridad limita y determina las facultades y los deberes de los Poderes Públicos. Como es lógico, la seguridad jurídica solo se logra en los Estados de Derecho”.⁴¹

De acuerdo a los conceptos anteriormente expuestos se puede determinar que la seguridad jurídica es un requerimiento de toda sociedad moderna y libre para dar estabilidad y certeza a los individuos acerca de cuáles son sus derechos y sus

⁴⁰ Pacheco G. Máximo. **Teoría del derecho**. Pág. 493.

⁴¹ **Ob. Cit.** Pág. 695.

deberes. La seguridad jurídica es un principio general del derecho universalmente reconocido, que consiste en una protección efectiva de la ley a los titulares de una relación jurídica, de tal manera que el sujeto activo se encuentra garantizado en el ejercicio pacífico y en la eficacia de su derecho y el sujeto pasivo protegido en cuanto al real alcance y permanencia del deber que la misma relación le impone.

Asimismo la seguridad se puede concebir de tres maneras: "a) Seguridad por el Derecho, que es la seguridad contra todo lo que atenta contra los Derechos de las personas; b) Certeza del Derecho, que exige la perceptibilidad cierta de la norma de Derecho, y c) Seguridad contra las modificaciones del Derecho, que produzcan incertidumbre del Derecho vigente, es decir las modificaciones jurídicas arbitrarias realizadas sin estudio y consulta previos".⁴²

Es importante mencionar entonces que la seguridad se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como para su aplicación, y representa la seguridad de que los individuos conocen o pueden conocer lo que está prohibido, mandado y permitido por el poder público, en relación de uno para los demás y de los demás para uno. Le corresponde al Estado como principal exponente del poder público establecer las disposiciones legales a seguir y de esta manera la persona tiene la garantía que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

⁴² Pacheco. **Ob. Cit.** Pág. 494.

Por otro lado la certeza jurídica es un elemento fundamental de todo sistema jurídico, se refiere al grado de conocimiento de la norma jurídica por parte de la población, es por ello que es importante la difusión del marco normativo que se encuentra vigente y de esta forma tener plena seguridad sobre que disposiciones aplican a cada caso concreto. Por certeza se entiende el conocimiento claro y seguro en orden a que los presupuestos o elementos estructurales de una relación jurídica se ajustan al sistema legal vigente y garantizar la confianza en que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

La certeza jurídica, en tanto principio de la seguridad jurídica implica, entre otras cosas lo siguiente; que el legislador persiga la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe evitar de provocar situaciones objetivamente confusas.

Para dar seguridad y certeza jurídica a las personas individuales, jurídicas, entidades del sector público, descentralizadas y autónomas en relación al arrendamiento de bienes inmuebles o fracciones de éstos que están registrados a nombre del Estado, que no tengan destino específico, se formuló el 20 de diciembre del 2002 el Acuerdo Gubernativo Número 905-2002, para establecer un procedimiento para otorgar y regularizar los arrendamientos; y de esta forma lograr seguridad jurídica al Estado y a los particulares de protección a sus derechos y deberes.

4.3. Bienes inmuebles públicos

En el capítulo II se desarrolló el tema de los bienes inmuebles propiedad del Estado, determinando las características de los bienes inmuebles, de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado del Estado; asimismo estableciendo cuáles son los bienes del Estado, los bienes de uso público común y de uso especial que se encuentran regulados en la legislación guatemalteca.

El Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002 estatuye que: “sólo podrán darse en arrendamiento, los bienes inmuebles o fracciones de éstos del dominio del poder público de uso no común....”

De acuerdo al Artículo antes citado es importante recordar cuales son los bienes del poder público de uso no común. En la doctrina investigada existe una clasificación que divide a los bienes de dominio público en tres grupos: bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios del Estado.

En el Artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala se estatuye:
“Son bienes del Estado:

- a) Los de dominio público;
- b) Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento

- hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;
- c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
 - d) La zona marítimo terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
 - e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;
 - f) Los monumentos y las reliquias arqueológicas;
 - g) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privado que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
 - h) Las frecuencias radioeléctricas”.

Mientras que el Artículo 457 del Código Civil establece que “Los bienes del dominio del poder público pertenecen al Estado o a los municipios y se dividen en bienes de uso público común y de uso especial”.

Los bienes de uso público común por regla general son para el uso de los particulares en forma gratuita y sin ninguna distinción, además son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables y se encuentran regulados en el Artículo 458 del Código Civil descritos en el capítulo II del presente trabajo de investigación.

Los bienes de uso especial citados en el Artículo 457 del Código Civil, no se encuentran expresamente señalados en la legislación vigente en Guatemala, por tal razón se asume que son los bienes nacionales de uso no común, y con base a lo expuesto en el capítulo II se determinó que son bienes de dominio privado del Estado; y que pueden ser aprovechados económicamente, para que el Estado adquiriera ingresos que le sirvan para cumplir con sus atribuciones y lograr alcanzar el bienestar común.

El Artículo 459 del Código Civil estatuye: “Son bienes nacionales de uso no común:

- 1o. Los que están destinados al servicio del Estado, de las municipalidades y de las entidades estatales descentralizadas, y los demás que constituyen su patrimonio;
- 2o. Los de uso público, cuando dejen de serlo de hecho o por virtud de una ley;
- 3o. Los ingresos fiscales y municipales;
- 4o. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales antes de ser extraídos, así como cualquiera otra sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo;
- 5o. Los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada;
- 6o. Los que habiendo sido de propiedad particular queden vacantes, y los que adquieran el Estado o las municipalidades por cualquier título legal;
- 7o. Los excesos de propiedades rústicas o urbanas, de conformidad con la ley; y
- 8o. Los monumentos y las reliquias arqueológicas”.

Realizando un análisis comparativo e interpretativo entre los bienes del dominio del Estado que regula el Artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con los bienes que establece el Artículo 459 del Código Civil como bienes

del dominio del poder público de uso no común (o de uso especial), se puede concluir, que la norma constitucional en el caso de los minerales, no hace la calificación de que éstos sean considerados como bienes del Estado antes o después de ser extraídos, como sí lo establece el Código Civil, por lo que deberá de integrarse a la norma constitucional.

En el caso de los bienes de uso común y no común, el Código Civil, incluye otros no contemplados por la norma constitucional citada, sin embargo, debemos considerarlos incluidos en el literal a) del Artículo 121 constitucional, que simplemente los denomina los del dominio público, por ser aquella una norma ordinaria que desarrolla la constitucional.

Los bienes del dominio público como se indicó anteriormente se dividen en varias clases, de acuerdo a su función pueden ser:

- a) Los bienes que están fuera del comercio, se encuentran afectos al uso público y cuyo titular es la colectividad (Artículo 458 del Código Civil);
- b) Los bienes propiedad de una entidad pública que se encuentran destinados a un servicio público, y que tienen una competencia administrativa específica (Artículo 459 del Código Civil);
- c) Los bienes a cuya explotación solo acceden los particulares en virtud de un título

administrativo por lo general a través de una concesión o contratación (Artículo 461 del Código Civil)

4.4. Formas de administrar bienes públicos

4.4.1. Enajenación de inmuebles estatales

El Artículo 461 del Código Civil regula que: “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por las ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que establecen las leyes respectivas”. Es por ello que los bienes que este Código clasifica como de uso común: calles, parques, caminos, puertos, muelles, lagos, ríos, etc. solo pueden ser aprovechados por medio de concesión otorgada según los requisitos que establezca cada ley, por ejemplo: la Ley de Contrataciones del Estado (Artículos 95 al 97)

Por otro lado el Artículo 90 del Decreto Número 57-92, Ley de Contrataciones del Estado, regula que: “Para la enajenación y transferencia de bienes inmuebles propiedad del Estado o de sus entidades autónomas o descentralizadas, deberá emitirse un Acuerdo Gubernativo por conducto del Ministerio o Ministerios que corresponda, si se trata de bienes del Estado, o un acuerdo de la autoridad máxima de la entidad autónoma o descentralizada y se observarán las reglas siguientes:

1. Se deberá describir en detalle los bienes cuya enajenación se llevará a cabo

- incluyendo sus datos registrales con base en la certificación correspondiente y que la autoridad interesada, determine la conveniencia de la contratación e inicie el trámite del expediente acompañando las justificaciones pertinentes.
2. Que se practique el avalúo del bien por parte del Ministerio de Finanzas Públicas.
 3. Que se emita acuerdo gubernativo, que autorice la contratación por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas y con el refrendo del titular del Ministerio que haya iniciado el trámite.
 4. Se podrá acordar, si se juzga conveniente a los intereses del Estado o de la entidad enajenante, la contratación de personas naturales o jurídicas especializadas en la intermediación con bienes inmuebles, para que se hagan cargo de la ejecución del procedimiento de oferta y subasta pública, u otro mecanismo análogo sujeto, en todo caso, a las normas y condiciones cuyas bases se deberán determinar en el acuerdo respectivo.
 5. Si se juzga conveniente a los intereses del Estado o de la entidad correspondiente, se podrá disponer de la contratación de intermediarios de prestigio internacional, de modo que la oferta y subasta pública u otro mecanismo análogo se promueva también a nivel internacional.”

Asimismo el procedimiento de la subasta pública se encuentra regulado en los Artículos 58 al 62 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.



4.4.2. Usufructo

El usufructo es un derecho real de mero goce, por medio del cual una persona goza y disfruta de un bien de ajena pertenencia, que no implique su destrucción o deterioro, durante un tiempo determinado. Al titular del derecho se llama usufructuario y la propiedad gravada con este derecho nuda propiedad.

De conformidad con el Artículo 703 del Código Civil, se establece que “Pertenece al usufructuario los frutos naturales y civiles que los bienes produzcan ordinaria y extraordinariamente, salvo las limitaciones establecidas en el título en que se constituya”. El usufructo debe constituirse en escritura pública y puede constituirse por tiempo fijo, vitalicio, puramente o bajo condición pero no a perpetuidad y sobre toda clase de bienes muebles e inmuebles, puede constituirse a favor de personas individuales y jurídicas.

El Artículo 706 del Código Civil estatuye que el usufructo de bienes nacionales, podrá ser hasta por cincuenta años. El Estado a través de distintos entes públicos ha otorgado en usufructo principalmente bienes inmuebles, y últimamente, se ha utilizado este tipo de contrato para favorecerse de patrimonios completos de entidades, con el objeto de evitar el otorgamiento de la concesión que resulta más favorable a los intereses del Estado, a pesar de ello, su control se encuentra relegado a las entidades que los otorgan y en muy pocos casos la Dirección de Bienes del Estado, que es la entidad garante de su control, posee un registro unificado de tales bienes y por ende de tales

contratos.

En el caso cuando por ejemplo una municipalidad otorga un bien inmueble en usufructo a favor de una entidad del Estado, el Código Civil limita al Estado a adquirir el usufructo vitalicio.

4.4.3. Donación

De conformidad con el Artículo 1855 del Código Civil se establece: “La donación entre vivos es un contrato por el cual una persona transfiere a otra la propiedad de una cosa, a título gratuito”. La donación también puede ser remuneratoria y onerosa. La donación debe ser celebrada en escritura pública.

Por regla general, el Estado no donará los inmuebles de su propiedad sin menoscabo de su propio patrimonio o destrucción del mismo. En consecuencia, ni la doctrina, ni la ley acepta la donación de inmuebles e ingresos fiscales, a favor de particulares. Los particulares, al contrario, acordaran cuantas donaciones deseen dar al Estado, libremente, de inmuebles, muebles, semovientes, capitales, etc. La donación de inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad se sujeta a las normas del Código Civil sobre la donación, y la donación de inmuebles no inscritos en dicho registro, también se sujeta a las mismas normas.

Respecto a las donaciones, el Artículo 53 del Decreto Número 101-97, Ley Orgánica del

Presupuesto, estatuye: “Sin la previa autorización del Ministerio de Finanzas Públicas, los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas no pueden aceptar donaciones o préstamos no reembolsables que exijan aporte nacional o que impliquen gastos inmediatos que deban cubrirse con recursos estatales. Los convenios de donación, que en parte o en su totalidad contengan aportes en especie, deben incluir cláusula de obligatoriedad de certificar a la unidad especializada del Ministerio de Finanzas Públicas, el ingreso a almacén o inventario. Todo convenio de donación debe ser aprobado por acuerdo gubernativo con el refrendo del Ministerio de Finanzas Públicas”.

4.4.4. Permuta

El Artículo 1852 del Código Civil, establece que “La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes transfiere la propiedad de una cosa a cambio de la propiedad de otra. Cada permutante, es vendedor de la cosa que da y comprador de la que recibe en cambio; y cada una de las cosas es precio de la otra. Este contrato se rige por los mismos principios del contrato de la compraventa, en lo que fueren aplicables”.

En materia agraria y con fines de desarrollo económico y social, los requisitos de la permuta o cambio de inmuebles, previstos en el Artículo 138 de la Ley de Transformación Agraria, ya se expusieron dentro del tema arrendamiento de bienes inmuebles.

El Artículo 1 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado estatuye: “Las negociaciones entre las dependencias de los organismos y entidades a que se refiere el Artículo 2 de la Ley; se podrán hacer con o sin pago, por permuta o por compensación, así:

- a) Cuando se trate de bienes muebles, equipos y suministros, servicios personales y no personales, previa autorización de las autoridades superiores correspondientes que determina el Artículo 9 de la Ley.
- b) Cuando se trate de transferencia de posesión o de propiedad de bienes inmuebles, previa autorización por Acuerdo Gubernativo, formalizándose mediante escritura pública suscrita ante el Escribano de Gobierno. La Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones o la oficina encargada del inventario de las entidades descentralizadas, levantará el acta de la entrega respectiva y hará en sus registros las anotaciones correspondientes”.

Supletoriamente se observan las normas del Código Civil sobre el contrato de permuta. La permuta prevista en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, comprende bienes muebles e inmuebles, equipos y suministros. En sustitución de la permuta, el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece la compensación, o sea, la entrega de inmuebles de una organización pública a otra.

En algunas oportunidades, las municipalidades han solicitado el perfeccionamiento de una permuta y a cambio de un inmueble propiedad del Estado, ofrecen un local ubicado dentro del edificio municipal, sin embargo, esto legalmente no procede, en virtud que no

se puede desmembrar la propiedad horizontal.

4.4.5. Transferencias

La compraventa informal es la figura más usada, pero evidentemente no permite los beneficios de protección legal por los altos costos de acceso al sistema para la mayoría de guatemaltecos. Las compraventas de derechos sucesorios, de derechos de posesión y de mejoras son las más extendidas en el ámbito rural. En comunidades indígenas las transferencias se realizan a través de normas consuetudinarias.

En el caso de tierras adjudicadas en copropiedad por el Estado con reserva de dominio, las transferencias formales requieren la autorización del Gerente General de Fontierras. Usualmente este requisito no es cumplido y las operaciones se realizan en la informalidad.

Las transferencias de propiedad no son excesivamente onerosas ni complicadas para aquellos que cuentan con títulos inscritos. Pero esta no es la situación de la mayoría de propietarios del sector rural.

4.4.6. Adscripción

Es una afectación administrativa que consiste en asignar en determinado Ministerio u otra dependencia del Estado, un inmueble para regularizar el uso; formalizándose dicho

acto, por medio de un Acuerdo Gubernativo y el acta de formal entrega respectiva.


Por tratarse de un acto administrativo y no contractual, el mismo no debe constar en escritura pública. Asimismo, por no constituir derecho real, no origina inscripción en el Registro General de la Propiedad, registrándose únicamente en el registro administrativo a cargo de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. Esta es la figura jurídica que más se utiliza para regularizar legalmente los inmuebles que tienen en uso las diferentes entidades estatales; sin embargo, la misma no figura dentro de nuestra normativa jurídica; de ahí la necesidad de una ley de bienes inmuebles nacionales.

4.4.6.1. Requisitos

- a) Solicitud dirigida a la Dirección de Bienes del Estado por parte de la institución interesada.
- b) Indicar cuál es la ubicación exacta del inmueble susceptible de adscripción.
- c) Indicar cuál es el destino que se le dará al inmueble solicitado.

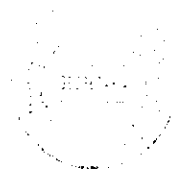
4.4.6.2. Procedimiento de la adscripción

- a) El Director de Bienes del Estado traslada la solicitud de adscripción del bien inmueble al departamento de Gestión y Legalización, quien es el encargado de conocer y analizar las solicitudes de adscripción

- 
- b) Un analista jurídico del departamento de Gestión y Legalización traslada el expediente al departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, para los estudios catastrales respectivos, así como información de soporte necesario para su trámite.
 - c) Con el informe técnico que presenta el departamento de Investigación del Patrimonio de Estado, el analista jurídico del departamento de Gestión y Legalización determina si procede continuar o no con el trámite del expediente. Si procede la solicitud y se cumple con los requerimientos solicitados, el analista jurídico elabora el dictamen técnico el cual contiene la información necesaria sobre el inmueble solicitado acompañando planos, fotografías, certificación registral reciente, así como el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos para el otorgamiento y formalización de la adscripción.
 - d) Enseguida se traslada expediente al Director de Bienes del Estado para su aprobación, quien a su vez lo traslada a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas para que lo conozca y emita su dictamen jurídico y sea trasladado a la Procuraduría General de la Nación para su visto bueno.
 - e) Conocido el expediente por la Procuraduría General de la Nación y otorgado su visto bueno, lo remite a la Asesoría Jurídica quien traslada el expediente al Director de Bienes del Estado para que se continúe el trámite del expediente
 - f) El Director de Bienes del Estado remite el expediente al departamento de Gestión y Legalización para que imprima el Acuerdo Gubernativo y exposición de motivos en papel especial con sello de agua del Ministerio de Finanzas Públicas
 - g) El departamento de Gestión y Legalización traslada el expediente completo al

Director de Bienes del Estado con el Acuerdo Gubernativo y exposición de motivos, quien a su vez traslada el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas para que lo eleve al despacho del Ministro de Finanzas Públicas para su aprobación y refrendo respectivo

- h) La Dirección de Servicios Administrativos con el refrendo del Ministro de Finanzas Públicas lo envía a la Secretaría General de la Presidencia de la República para su conocimiento y refrendo del Presidente de la República
- i) Aprobado por la Secretaría General de la Presidencia de la República y firmado por el Presidente de la República lo envía al Diario de Centro América, para la publicación del Acuerdo Gubernativo y remite el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas
- j) La Dirección de Servicios Administrativos traslada el expediente a la Dirección de Bienes del Estado con fotocopia de la publicación del acuerdo gubernativo de referencia para continuar con el trámite.
- k) El Director de Bienes del Estado traslada el expediente al departamento de Gestión y Legalización para que se proceda a realizar la entrega del inmueble a la institución solicitante, se facciona acta de entrega a la entidad correspondiente y posteriormente se traslada el expediente completo al departamento de Registro del Patrimonio del Estado para que realice las anotaciones correspondientes y luego proceda a su archivo.



4.5. Bienes inmuebles arrendados en la Dirección de Bienes del Estado

En esta investigación se describe el procedimiento actual para el arrendamiento de fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, para ello se consultó el Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado (específicamente el procedimiento para el arrendamiento de áreas menores de cien metros cuadrados sin subasta pública: Código: MFP-DBE-EYP08). El departamento responsable de este procedimiento es el de Estudios y Proyectos; son 28 actividades y con un tiempo estimado de duración de 18 días; el objetivo de este procedimiento consiste en otorgar mediante contrato administrativo de arrendamiento, fracciones de inmuebles estatales sin el procedimiento de subasta pública, la base legal de este procedimiento son los Artículos 5, 9 y 12 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002 Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el cual se realiza de la siguiente manera:

- a) El jefe del departamento de Estudios y Proyectos recibe solicitudes de arrendamiento, margina y traslada al Jefe de Sección de Comercialización
- b) El jefe de Sección de Comercialización, analiza, margina y traslada a analista comercial
- c) El Analista comercial realiza supervisión, identifica el inmueble, elabora informe de campo, conforma expediente con número de registro y lo traslada con providencia al departamento de Investigación del Patrimonio del Estado para realizar trabajos de campo y gabinete

- d) El departamento de Investigación del Patrimonio del Estado recibe expediente, realiza levantamiento topográfico, elabora plano, demuestra a través de certificación la propiedad del inmueble y devuelve al departamento de Estudios y Proyectos
- e) El asistente del departamento de Estudios y Proyectos recibe expediente con informe técnico y con providencia firmada por el jefe del departamento traslada al jefe de Sección de Comercialización
- f) El jefe de Sección de Comercialización recibe expediente, lo revisa y traslada a Asesoría de Dirección para que lo traslade a la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI)
- g) Asesoría de Dirección recibe expediente y traslada a Dirección para firma y traslado a DICABI
- h) DICABI recibe expediente, determina el valor de la renta, emite resolución y devuelve a Asesoría de Dirección
- i) Asesoría de Dirección recibe expediente, revisa y con visto bueno de Dirección traslada al departamento de Estudios y Proyectos
- j) El Asistente de departamento recibe expediente con resolución y visto bueno del jefe del departamento de Estudios y Proyectos lo traslada al jefe de Sección de Comercialización
- k) El jefe de Sección de Comercialización recibe expediente, revisa solicitudes y resolución del valor de la renta, y establece si existe más de una solicitud
- l) Si existen varias solicitudes el jefe de Sección de Comercialización/Analista Comercial, convocan a los solicitantes, se escuchan ofertas, se adjudica al mejor

postor, se facciona el acta de adjudicación del inmueble y se continúa con el trámite respectivo.

- m) Si solamente hay una solicitud, el analista jurídico recibe el expediente, elabora proyecto de contrato administrativo de arrendamiento y proyecto de Acuerdo Ministerial y traslada al jefe de Sección de Comercialización para su aprobación
- n) El jefe de Sección de Comercialización recibe, revisa y establece si ambos documentos reúnen los requisitos necesarios
- o) Si los documentos no reúnen los requisitos necesarios el jefe de Sección de Comercialización, devuelve documentos al analista jurídico para realizar los cambios correspondientes (contrato administrativo de arrendamiento y proyecto de acuerdo ministerial)
- p) Si los documentos reúnen los requisitos necesarios, el jefe de Sección de Comercialización traslada el expediente al analista jurídico para continuar con trámite
- q) El analista jurídico recibe contrato administrativo de arrendamiento, convoca al interesado para la suscripción del mismo. Agrega al expediente junto con proyecto del acuerdo ministerial, elabora providencia de traslado al despacho superior
- r) El analista comercial recibe copia del contrato, lo registra en la base de datos y elabora la primera boleta de depósito en el Banco de Guatemala, solicita la fianza de cumplimiento del arrendatario y la traslada al jefe de Sección de Comercialización para su revisión
- s) El jefe de Sección de Comercialización recibe, revisa fianza de cumplimiento y establece si la misma reúne los requisitos necesarios

- t) Si la fianza de cumplimiento no reúne los requisitos necesarios, entonces el jefe de Sección de Comercialización la devuelve al analista comercial para que el arrendatario solicite la corrección a la afianzadora respectiva
- u) Si la fianza de cumplimiento reúne los requisitos necesarios, el jefe de Sección de Comercialización la adjunta al contrato administrativo de arrendamiento, se agrega al expediente y continúa su trámite respectivo
- v) El asistente del departamento recibe expediente y con providencia traslada a Asesoría de Dirección
- w) Asesoría de Dirección recibe, revisa y traslada el expediente al despacho de Dirección para firma y traslado a la Dirección de Servicios Administrativos
- x) La dirección de servicios administrativos revisa y traslada documentos al despacho superior del Ministerio para los refrendos respectivos, traslada expediente a la Dirección de Bienes del Estado
- y) Asesoría de dirección recibe y traslada al asistente de departamento de Estudios y Proyectos para continuar el trámite
- z) El asistente del departamento recibe expediente y con providencia firmada por el jefe del departamento de Estudios y Proyectos lo traslada al jefe de Sección de Comercialización
- aa) El jefe de Sección de Comercialización recibe y lo traslada al analista jurídico para transcribir y certificar contrato
- bb) El analista jurídico recibe y notifica al arrendatario, a la Dirección Financiera y se agrega al expediente la copia certificada del contrato y del acuerdo ministerial de aprobación

A través del Departamento de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Bienes del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, se han otorgado y regularizado bienes inmuebles propiedad del Estado a través de contratos administrativos de arrendamiento en la siguiente proporción:

No.	AÑO	CANTIDAD DE CONTRATOS SUSCRITOS
1	2003	33
2	2004	47
3	2005	65
4	2006	32
5	2007	29
6	2008	56
7	2009	19
8	2010	3
9	2011	3
10	2012	08

4.6. Análisis del Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002

El Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo número 905-2002 establece: "Naturaleza. Para los efectos del artículo anterior, sólo podrán darse en arrendamiento, los bienes

inmuebles o fracciones de éstos del dominio del poder público de uso no común, que a la fecha no tengan destino específico, que no se les esté dando el uso para el cual fueron otorgados y que no estén adscritos a otras instituciones del Estado”.

El Artículo antes citado regula que solo podrán darse en arrendamiento, los bienes inmuebles o fracciones de éstos del dominio del poder público de uso no común.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 121 se refiere a los bienes del Estado de una manera muy amplia, en virtud que dentro de esta categoría se incluyen los bienes de dominio público, el territorio donde el Estado de Guatemala se encuentra geográficamente ubicado, esto incluye sus zonas marítimas, lagos, ríos y vertientes, aguas subterráneas, la plataforma continental y el espacio aéreo, el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y minerales o cualquier otra materia orgánica o inorgánica que lo conforma, las reliquias arqueológicas y cualquier otro recurso de dominio público. Es interesante notar que dicha descripción se encuentra ubicada en la sección décima de la Carta Magna, que se refiere al régimen económico y social de la República, por lo que se puede inferir que el legislador otorgó un alto valor económico a dichos bienes.

Existe, sin embargo, una clara distinción entre los bienes del Estado que son de dominio público y los que son de uso particular o privativo. Las literales c), g) y h) del mismo artículo constitucional se refieren a éstos últimos, como es el caso del patrimonio de los organismos estatales, de los municipios y entidades descentralizadas o

autónomas estatales, los ingresos fiscales y municipales y otros ingresos privativos de entidades descentralizadas y autónomas y las frecuencias radioeléctricas que el Estado puede usufructuar.

El Decreto Ley Número 106 Código Civil regula lo relativo al concepto, clasificación y dominio de los bienes del poder público y privado. En el Artículo 445 de dicho cuerpo legal, se definen los bienes inmuebles como “1°.-El suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las minas mientras no sean extraídas, las aguas que se encuentren en la superficie o dentro de la tierra; 2°.- Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados; 3°.- Las construcciones adheridas al suelo de manera fija y permanente; 4°.- Las cañerías conductoras de agua, gas o electricidad, incorporadas al inmueble; 5°.- Los ferrocarriles y sus vías; las líneas telegráficas y telefónicas, y las estaciones radiotelegráficas fijas; 6°.- Los muelles y los diques y construcciones que aún cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa; y 7°.- Los viveros de animales, palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos de modo permanente a la finca.”

Los Artículos 446 al 450 del mismo cuerpo legal explican que para efectos legales se consideran inmuebles los derechos reales sobre inmuebles y las acciones que los aseguran, también definen como parte de un inmueble los materiales que no se pueden separar del inmueble sin destruir su integridad, los materiales separados mientras se

hacen reparaciones y los accesorios del bien que son necesarios para lograr su fin económico.

En el Artículo 458 se describen los bienes nacionales de uso común, dentro de los cuales se encuentran las calles, plazas, caminos y puentes que no sean de propiedad privada, puertos, muelles, embarcaderos, las aguas de las zonas marítimas, lagos y ríos navegables, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional, las caídas de agua y nacimientos no aprovechadas por particulares, la plataforma continental, el espacio aéreo y la estratosfera.

Por otra parte, el Artículo 459 describe los bienes nacionales de uso no común, dentro de los que se encuentran: “Los que están destinados al servicio del Estado, de las municipalidades y de las entidades estatales descentralizadas y los demás que constituyen su patrimonio. Los ingresos fiscales y municipales, los terrenos baldíos y las tierras que no sean propiedad privada, los que habiendo sido propiedad privada queden vacantes y los que adquiera el Estado o las municipalidades por cualquier título legal. Los excesos de propiedad rústica o urbana de conformidad con la ley, los monumentos y las reliquias arqueológicas.”

En ese orden de ideas la Constitución Política de la República de Guatemala menciona que son bienes del Estado los bienes de dominio público y el Código Civil divide los bienes de dominio público en bienes de uso público común y de uso especial o no común, pero en este caso el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo establece que los


bienes que pueden darse en arrendamiento son los del dominio del poder público de uso no común los cuales el Código Civil estipula entre ellos los que están al servicio del Estado, los terrenos baldíos y las tierras que no sean propiedad privada.

En el Estado de Guatemala existen varias fincas o fracciones de ellas que están al servicio del Estado, asimismo terrenos baldíos que han sido objeto de arrendamiento por parte de la Dirección de Bienes del Estado como administradora de los bienes nacionales.

El Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo citado, también regula: "...sólo podrán darse en arrendamiento, los bienes inmuebles o fracciones de éstos que a la fecha no tengan destino específico..", esto significa que los inmuebles no contemplados en usufructo, donación, permuta, transferencia y adscripción; pueden solicitarse o regularse por medio de contrato administrativo de arrendamiento.

Asimismo, el Artículo antes citado estatuye: "...sólo podrán darse en arrendamiento, los bienes inmuebles o fracciones de éstos... que no se les esté dando el uso para el cual fueron otorgados y que no estén adscritos a otras instituciones del Estado".

Esto significa que este Artículo exceptúa los bienes inmuebles que estén en usufructo, donación, permuta y transferencia, resaltando los que estén en adscripción; sin embargo, en la actualidad existen fracciones de los bienes inmuebles estatales que están adscritos a otras instituciones y que están siendo utilizadas por particulares, debido a que las instituciones favorecidas se los han otorgado mediante la figura del



arrendamiento, pero que no han seguido el procedimiento del arrendamiento de bienes inmuebles estatales regulado en el Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado.

En la actualidad existen varios bienes inmuebles adscritos a varios ministerios, por ejemplo en el caso del Ministerio de Salud; en el que dichos inmuebles se destinaron para hospitales y centros de salud, pero que en sus espacios interiores existen fracciones de terrenos ocupadas para casetas, cafeterías y otras ventas, sólo en el Hospital Roosevelt de la zona 11 de la ciudad de Guatemala existen más de 40 locales comerciales que aún no han sido regularizados, en virtud de que el Ministerio de Salud no tiene norma vigente o procedimientos para regularizar las fracciones en arrendamiento.

En diferentes ministerios se han adscrito bienes inmuebles para diferentes usos: los centros de salud, escuelas, institutos, comisarías y otros; pero dentro de estas instalaciones se tienen fracciones de terreno que están siendo utilizadas por particulares para usos comerciales y no pueden ser regularizados por el Acuerdo Gubernativo 905-2002 ya que en el Artículo 2 está estipulado que no se pueden dar en arrendamiento dichos bienes inmuebles.

4.7. Expedientes asignados en la Dirección de Bienes del Estado que no han sido resueltos

En la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas desde el mes de enero hasta el mes de agosto de dos mil doce; existen más de 150 expedientes que versan sobre solicitudes de bienes inmuebles para arrendamiento, de negocios que existen en fracciones de inmuebles estatales adscritas a instituciones.

En la mayoría de los casos las solicitudes son de negocios de comida, servicios sanitarios y de venta de productos varios, en virtud de que han dirigido sus solicitudes de regularización de las fracciones a las instituciones que tienen adscritos los bienes inmuebles pero estas por no contar con una norma que les permita regularizar dichas fracciones, los remiten a la Dirección de Bienes del Estado para que les otorguen en arrendamiento las fracciones que ocupan.

Desde el año 2003 al 2009 han sido regularizados más de 300 negocios por medio de contratos administrativos de arrendamiento, en terrenos que no están siendo utilizados por instituciones; sin embargo, fueron denegados más de 100 solicitudes de negocios que estaban ubicados en fracciones de inmuebles adscritos a instituciones estatales.

En el año 2012 se encuentran entre 100 a 125 solicitudes para el arrendamiento de fracciones de inmuebles propiedad del Estado, que están sin resolver, entre ellas 15

solicitudes de vallas publicitarias ubicadas en el Instituto Dr. Imrich Fishmann de la zona 13 de la ciudad de Guatemala y otras en diferentes establecimientos de salud.

4.8. Análisis de reforma del Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002

De la necesidad de regular el régimen de arrendamiento de inmuebles estatales, surge la iniciativa de promover un reglamento perteneciente a la materia, tanto para normar el sometimiento a dicho régimen de inmuebles subutilizados, así como para regularizar la situación de los inmuebles previamente arrendados por los distintos Ministerios de Estado, por medio de convenios sin mayor soporte legal.

Como producto de dicha iniciativa el 17 de enero del 2003 entra en vigencia el Acuerdo Gubernativo número 905-2002, el cual fue formulado el 20 de diciembre del 2002 y publicado en el Diario de Centro América el 16 de enero del 2003, principalmente teniendo en mente el sometimiento al régimen de arrendamiento de inmuebles con vocación comercial comprobada, que se encontraran desaprovechados, previo procedimiento de pública subasta.

Cabe mencionar que en la práctica administrativa posterior a la vigencia de dicho reglamento se encontró que lo más común no era el sometimiento de nuevos inmuebles al régimen de arrendamiento, sino la regularización de fracciones de inmuebles adscritos a instituciones estatales, ocupadas de forma anterior a su vigencia.

Por tal razón han existido más solicitudes para el arrendamiento de fracciones de terreno de inmuebles adscritos a instituciones estatales, que de bienes inmuebles que no están utilizadas por ninguna institución.

Esto limita a la Dirección de bienes del Estado, para que regularice y otorgue en arrendamiento bienes inmuebles propiedad del Estado, dejando de percibir fondos por ese concepto. Los valores de renta para arrendamientos de casetas, vallas y ventas de otros artículos de consumo, oscilan según las resoluciones de la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas publicas de la siguiente forma: por caseta Q. 900.00, por valla publicitaria Q. 1800.00 y por otros negocios hasta Q.5000.00; estos ingresos económicos los deja de percibir el Estado de Guatemala, al no regularizar las fracciones ocupadas por particulares o denegar las solicitudes para el arrendamiento de fracciones de inmuebles estatales que se encuentran adscritos a diferentes instituciones gubernamentales, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo número 905-2002 que limita a la Dirección de Bienes del Estado para no regularizar u otorgar en arrendamiento dichas fracciones de los inmuebles.

Por los puntos anteriormente expuestos se considera indispensable la reforma del Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 905-2002, para adecuarla a las diferentes situaciones que se han dado con más frecuencia en la práctica administrativa.

Por tal razón el Artículo antes citado debería reformarse y regular lo siguiente:

REGULACION ACTUAL DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 905-2002	PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 905-2002
<p>“Naturaleza. Para los efectos del artículo anterior, sólo podrán darse en arrendamiento, los bienes inmuebles o fracciones de éstos del dominio del poder público de uso no común, que a la fecha no tengan destino específico, que no se les esté dando el uso para el cual fueron otorgados y que no estén adscritos a otras instituciones del Estado”.</p>	<p>“Naturaleza. Para los efectos del artículo anterior, podrán darse en arrendamiento, los bienes inmuebles o fracciones de éstos del dominio del poder público de uso no común, que a la fecha no tengan destino específico, que no se les esté dando el uso para el cual fueron otorgados y que no estén adscritos a otras instituciones del Estado; sin embargo en el caso de los inmuebles adscritos que tengan espacios que excedan sus necesidades, previo dictamen del departamento de Estudios y Proyectos, de la Dirección de Bienes del Estado que compruebe que no se están utilizando y que no afectan el destino para el cual fueron otorgados, podrán darse en arrendamiento”.</p>

De esta forma la Dirección de Bienes del Estado quedaría facultada para regularizar y otorgar las fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado que actualmente se encuentran adscritos a diferentes instituciones y dependencias gubernamentales, en arrendamiento por medio del contrato administrativo correspondiente y generar más ingresos económicos para el Estado que se traducirán en la prestación de servicios públicos que contribuyen a lograr alcanzar la realización del bien común

CONCLUSIONES

1. El Estado de Guatemala deja de percibir ingresos económicos debido a que la normativa legal vigente, prohíbe dar en arrendamiento las fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado adscritos a instituciones gubernamentales; sin embargo, muchas de estas fracciones están siendo utilizadas por particulares para uso comercial, sin que exista el contrato administrativo de arrendamiento, siendo beneficiadas las instituciones a cuyo favor se ha otorgado la adscripción.
2. Ante la ausencia de un contrato administrativo de arrendamiento en las fracciones de bienes inmuebles adscritas a instituciones del Estado, no existe certeza jurídica para la institución estatal ni para el particular en cuanto a los alcances y limitaciones del contrato, por consiguiente no existe un título ejecutivo que sirva de base en caso fuera necesario iniciar acciones legales posteriores.
3. Es indispensable que el Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, promueva la reforma de la norma vigente sobre el arrendamiento de fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, adscritos a instituciones y dependencias gubernamentales, para incrementar los ingresos económicos del Estado por concepto de arrendamientos.

4. Desde enero del año 2003 cuando cobró vigencia la regulación sobre el arrendamiento de bienes inmuebles propiedad del Estado, hasta la presente fecha, ha existido desconocimiento de esta normativa legal, en las diferentes instituciones gubernamentales ya que las autoridades superiores han dado en arrendamiento dichas fracciones sin estar legitimados para ello.

5. La adscripción es una figura enmarcada dentro del derecho consuetudinario, por la que el Estado permite a una institución o dependencia gubernamental disponer de un bien que pertenece a su patrimonio, para el cumplimiento de sus fines y funciones, sin que ello implique la transferencia de dominio o la propiedad del bien inmueble.

RECOMENDACIONES

1. Reformar la normativa legal vigente específicamente para quitar la prohibición de dar en arrendamiento las fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado, que se encuentran adscritos a instituciones y dependencias gubernamentales, siempre que dichas fracciones se encuentren disponibles y que al darse en arrendamiento no afecten los fines y funcionamiento de las instituciones estatales
2. Se haga constar en el acta de entrega del bien inmueble adscrito, que la institución beneficiada queda enterada del contenido de la norma legal vigente que regula el arrendamiento de bienes inmuebles y fracciones de éstos que son propiedad del Estado; para que cuando se pretenda dar en arrendamiento fracciones de los inmuebles adscritos, se proceda de acuerdo a lo regulado por dicha normativa legal
3. Realizar una investigación de campo a nivel nacional por el departamento de Estudios y Proyectos de la Dirección de Bienes del Estado; para determinar las fracciones de bienes inmuebles propiedad del Estado adscritos a instituciones y dependencias gubernamentales; que están siendo utilizadas por particulares para uso comercial, sin que exista el respectivo contrato de arrendamiento

4. Se suscriban los contratos administrativos necesarios para regularizar las condiciones en que se arrenda y los usos que se permiten al particular sobre las fracciones de inmuebles propiedad del Estado, otorgando seguridad jurídica a las instituciones estatales y a los particulares y también para incrementar los ingresos económicos del Estado de Guatemala por concepto de arrendamiento

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de derecho administrativo, parte general**. México: Ed. Porrúa, 1996.
- ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. **Tratado de derecho civil, partes preliminar y general**. Tomo II; Santiago, Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1998.
- ALTAMIRA GIGENA, Julio I. **Responsabilidad del estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. S.C.A., 1973.
- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino. **Tratado general del derecho administrativo**. Barcelona, España: Casa Editorial Urgel, 1963.
- ARGÜELLO, Luis Rodolfo. **Manual de derecho romano**. 3a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2002.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 30a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 2008.
- CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo, parte general**. Tomo I; 9a. ed.; Guatemala: Ed. Orión, 2006.
- CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I**. Tomo I; 6a. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. **Teoría general del estado**. 2a. ed.; México: Facultad de Derecho/UNAM. Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Tomo I; 14a. ed.; Guatemala: Ed. Talleres de impresiones graficas, 2003.
- DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho administrativo uruguayo**. México: Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Plus Ultra, (s.f.).

DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1973.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 28a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1989.

MORFÍN, Anabella. **Gestión del patrimonio del estado**. Guatemala: FLACSO, Ed. Serviprensa C.A., 2000.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1981.

PACHECO G., Máximo. **Teoría del derecho**. 4a. ed.; Santiago, Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1993.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Derecho administrativo español**. México: Ed. Porrúa, 2005.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Compendio de derecho civil**. Tomo II; México: Ed. Porrúa, 1990.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. Tomo único; 5a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1994.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Civil. Decreto Ley Número 106, Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, 1964.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Decreto Número 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y Acuerdo Gubernativo número 1056-92

Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala y Acuerdo Gubernativo número 240-98

Ley de Transformación Agraria. Decreto Número 1551 del Congreso de la República de Guatemala, 1962.

Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala. Decreto Número 126-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Reglamento para Regularizar y Otorgar en Arrendamiento, Bienes Inmuebles Propiedad del Estado. Acuerdo Gubernativo Número 905-2002. Diario de Centro América, Guatemala, 16 de enero 2003.

Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Gubernativo Número 394-2008. Diario de Centro América, Guatemala, 31 de diciembre 2008.

Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Ministerial Número 354-2001 de fecha 28 de septiembre 2001.