

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

**LA IMPORTANCIA DE FORMULAR, EL PLAN DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO, QUE ESTABLEZCA UNA VISIÓN A LARGO PLAZO, PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA**

JOSUÉ OSVALDO CANAS FUENTES

GUATEMALA, JUNIO DE 2013

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

**LA IMPORTANCIA DE FORMULAR, EL PLAN DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO
JURÍDICO, QUE ESTABLEZCA UNA VISIÓN A LARGO PLAZO, PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSUÉ OSVALDO CANAS FUENTES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, junio 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 I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
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 PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
Vocal: Lic. Cesar Augusto López López
Secretario: Lic. Raúl Antonio Castillo Hernández

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Dixon Díaz Mendoza
Vocal: Lic. Juan Carlos Rios
Secretario: Lic. Jorge Mario Yupé Cárcamo

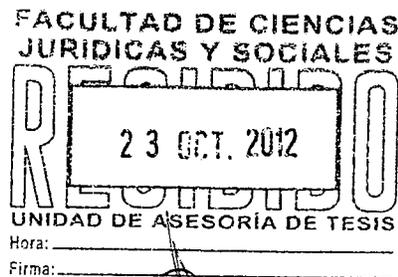
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
Abogado y Notario
8va. Avenida 20-22, Zona1, Ciudad de Guatemala
Tel. 22327936

Guatemala, 23 de octubre de 2012

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



Respetable Doctor:

De conformidad con la resolución de fecha 7 de Agosto año 2012, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis, de esta facultad, procedí a asesorar a el bachiller, Josué Osvaldo Canas Fuentes, en su trabajo de tesis titulado "LA IMPORTANCIA DE FORMULAR, EL PLAN DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO, QUE ESTABLEZCA UNA VISIÓN A LARGO PLAZO, PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA".

Después de haber estudiado el trabajo de tesis precitado, formular y analizar sugerencias, y de haber sido atendidas dichas consideraciones por parte de la sustentante, todo ello respetando sus criterios y sin afectar el fondo del asunto, procedo a emitir el dictamen correspondiente en los términos siguientes:

- a. El contenido científico, jurídico y técnico de tesis mencionado, es de mucha relevancia en materia del derecho administrativo, contiene un enfoque descriptivo y analítico de la formulación de las políticas, planes, proyectos y programas de la administración pública de Guatemala, profundizando en el estudio e investigación del mismo.
- b. La metodología y técnica de investigación utilizada en la elaboración del trabajo de tesis, incluyen los métodos inductivo, deductivo, analítico, sintético, descriptivo, y científico, emplea técnicas de observación y de bibliografía, de la cual se ha realizado las consultas y citas correspondientes.
- c. El trabajo de mérito está redactado en forma clara, observando técnicas gramaticales y utilizando lenguaje técnico y jurídico adecuado.

Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
Abogado y Notario
8va. Avenida 20-22, Zona1, Ciudad de Guatemala
Tel. 22327936

-
- d. Lo considero un trabajo interesante y constituye un valioso aporte académico al Derecho Administrativo.
 - e. Las conclusiones y recomendaciones son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación.
 - f. La bibliografía y leyes examinadas son las adecuadas para el estudio y análisis jurídico doctrinario del tema investigado.

Por las razones anteriores, emito DICTAMEN FAVORABLE, en virtud de que el trabajo indicado cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para Elaboración, de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, siendo procedente continuar con el proceso de aprobación de tesis y para ello nombrándosele revisor.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestra de mi consideración y estima.

F.

Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
Abogado y Notario
Colegiado No. 7188

Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

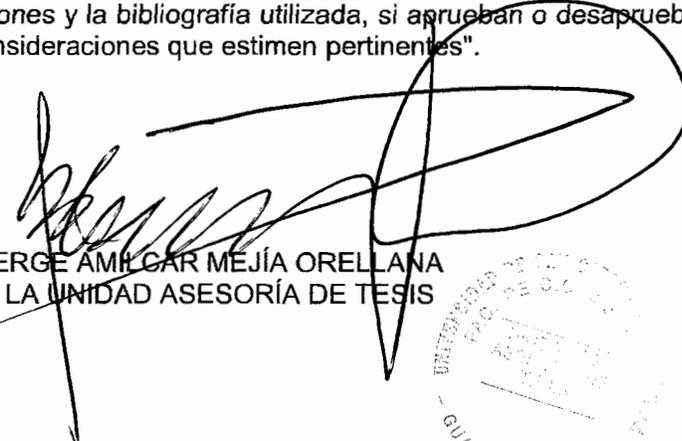
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 30 de octubre de 2012.

Atentamente, pase a la LICENCIADA SILVIA ELENA TOLEDO CORONADO, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del estudiante JOSUÉ OSVALDO CANAS FUENTES, intitulado: "LA IMPORTANCIA DE FORMULAR, EL PLAN DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO, QUE ESTABLEZCA UNA VISIÓN A LARGO PLAZO, PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA."

Me permito hacer de su conocimiento que está facultada 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 AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyr.





Licda. Silvia Elena Toledo Coronado

Abogada y Notaria

15 Avenida 15-16 Zona 1, Ciudad de Guatemala

Tel. 57092738

Guatemala, 19 de noviembre 2012

Señor Jefe:
De la Unidad de Tesis
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Respetable Doctor:

En atención al nombramiento de fecha treinta de octubre de dos mil doce, en donde se me designa como REVISOR de tesis, del estudiante JOSUÉ OSVALDO CANAS FUENTES, respecto a su trabajo de tesis intitulado "LA IMPORTANCIA DE FORMULAR, EL PLAN DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO, QUE ESTABLEZCA UNA VISIÓN A LARGO PLAZO, PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA", con el objeto de informar sobre mi labor y oportunamente emitir dictamen respectivo:

- A. El contenido científico y técnico de la investigación realizada en el campo del derecho administrativo, resulta importante tomando en cuenta que la actividad de planificación de la administración pública es importante para el logro de objetivos dentro de la prestación de servicios y construcción de obras, sin embargo, a la presente fecha no existe una visión a largo plazo que delimite y que oriente el campo de acción de la administración pública en Guatemala.
- B. Con respecto a la metodología y técnicas utilizadas, estas se determinan en el contenido íntegro de la investigación, ya que el aporte que representa el método analítico es fundamental tomando en cuenta que la información requirió análisis principalmente de índole jurídico para seleccionar los temas que se desarrollan en el informe de la misma. En cuanto a la técnica la más recomendable fue la bibliográfica, por la diversidad de autores nacionales y extranjeros existente en materia administrativa.
- C. Con respecto a la redacción el asesor hace referencia a que la alumno utilizó en cuanto a la redacción, ortografía y puntuación, las bases y directrices establecidos por la Real Academia Española.
- D. La contribución científica, que en forma integral presenta la estudiante en la



Licda. Silvia Elena Toledo Coronado

Abogada y Notaria

15 Avenida 15-16 Zona 1, Ciudad de Guatemala

Tel. 57092738

presente investigación es un gran aporte, para el derecho administrativo ya que pretende estudiar y analizar, la importancia de formular y ejecutar una ley, que contenga un Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala, que sirva como instrumento jurídico, a la administración pública de Guatemala en la formulación y ejecución de planes, políticas, programas, y proyectos a largo plazo.

- E. Las conclusiones y recomendaciones, son afines al contenido íntegro de cada uno de los capítulos y para el efecto se consideran de gran utilidad en la investigación.
- F. La bibliografía utilizada, se considera que fue la más oportuna estableciendo, que en materia administrativa hay abundantes textos de autores nacionales y extranjeros mismos que se encuentran en el apartado correspondiente de la presente investigación jurídica.

Por lo que considero que cumple con los requisitos, que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público, por lo anteriormente indicado procedo a emitir el presente dictamen de REVISOR en forma FAVORABLE, para que pueda continuar con el proceso de aprobación de tesis.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Licda. Silvia Elena Toledo Coronado
Abogada y Notaria
Colegiado 4249

Licda. Silvia Elena Toledo Coronado
ABOGADA Y NOTARIA



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de mayo de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOSUÉ OSVALDO CANAS FUENTES, titulado LA IMPORTANCIA DE FORMULAR, EL PLAN DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO JURÍDICO, QUE ESTABLEZCA UNA VISIÓN A LARGO PLAZO, PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GUATEMALA.. 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/sllh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

A DIOS:

Porque tú me creaste con un propósito, y añades sentido, amor y esperanza a mi vida, para poder enfrentar los desafíos que la vida me presenta, y porque teniéndote a ti en mi corazón, lo tengo todo en la vida

A MIS PADRES:

Oswaldo Canas García y María Fuentes de Canas, por su amor incondicional, por dejar a un lado sus sueños y verlos reflejados en mi, por los esfuerzos y sacrificios durante toda mi vida.

A MI HERMANA:

Lilian Migdalia Canas Fuentes, por estar conmigo en los momentos difíciles, así como en los de felicidad.

A MI SOBRINA:

Roció Eunice Canas Fuentes, por ser un regalo de Dios que ha traído una bendición inagotable a nuestras vidas.

A LA FAMILIA QUE DIOS ME PERMITIRÁ TENER

Con quienes podre compartir en mi madurez los frutos que hoy siembre en mi juventud.

A MIS MENTORES:

Quienes muchas veces no teniendo el título de maestros me han enseñado con su ejemplo como vivir una vida extraordinaria

A MIS AMIGOS:

Con mucho amor y respeto.



A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. Erick Rolando Hutiz Enríquez

A MI REVISOR DE TESIS:

Licda. Dora Marisol López Siliézar.

A MI ALMA MATTER:

La tricentenaria y grande entre las grandes Universidad de San Carlos de Guatemala, y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales casa de estudios que me forjó en la ciencia del derecho.

A MI PATRIA:

Por ser el hogar en donde Dios me permitió nacer.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO

1. El Estado y la administración pública.....	1
1.1. Estado.....	3
1.1.1. Origen del vocablo.....	5
1.1.2. Elementos del Estado.....	6
1.1.2.1. Elementos previos del Estado.....	7
1.1.2.2. Elementos constitutivos del Estado.....	8
1.1.3. Funciones del Estado.....	10
1.1.3.1. Función legislativa.....	10
1.1.3.2. Función jurisdiccional.....	11
1.1.3.3. Función administrativa.....	12
1.2. Administración.....	13
1.2.1. Etimología.....	13
1.2.2. Definición.....	14
1.2.3. Administración privada.....	15
1.2.4. Administración pública.....	15
1.2.5. Naturaleza de la administración.....	18
1.3. Proceso de administración pública.....	18
1.4. Clasificación de las actividades del proceso de administración pública.....	19
1.4.1. Actividades de planificación.....	19
1.4.2. Actividades de decisión política.....	21
1.4.2.1. Discusión y aprobación del presupuesto anual.....	22
1.4.2.2. Sanción, promulgación y publicación del presupuesto anual.....	23
1.4.3. Actividades de ejecución.....	24

1.4.4. Actividades de control y asesoría.....	25
---	----

CAPÍTULO II

2. Administración pública de planificación.....	29
2.1. Contenido de la administración pública de planificación.....	31
2.2. Ámbito institucional de aplicación de la administración pública de planificación.....	34
2.3. Definición.....	36
2.4. Principios rectores.....	37
2.4.1. Principio de precisión.....	37
2.4.2. Principio de unidad.....	40
2.4.3. Principio de flexibilidad.....	41
2.4.4. Principio de continuidad.....	43
2.4.5. Principio de participación cuidada y consensualismo.....	45
2.4.6. Principio de publicidad.....	47
2.4.7. Principio de equilibrio.....	48
2.5. Instituciones propias de la administración de planificación.....	48
2.5.1. Plan.....	48
2.5.2. Programa.....	49
2.5.3. Proyectos.....	50
2.5.4. Política para la planificación.....	51
2.5.5. Presupuesto.....	52
2.6. Administración pública de planificación en Guatemala.....	53
2.6.1. Presupuesto anual.....	56
2.6.2. Vinculación del plan con el presupuesto.....	57

CAPÍTULO III

3. Sustento jurídico del plan de desarrollo de Estado.....	59
--	----



	Pág.
3.1. Derecho comparado.....	59
3.1.1. Legislación mexicana.....	60
3.1.2. Legislación hondureña.....	62
3.2. El plan de Estado, fundamentado en la Constitución Política de la República de Guatemala.....	65
3.3. Armonización con la Ley Orgánica del Presupuesto.....	67
3.4. Participación de la población en la formulación del plan de desarrollo de Estado, contenido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	69
3.5. El plan de Estado como instrumento para alcanzar un desarrollo social y económico con fundamento en la Ley de Desarrollo Social.....	71
3.6. El plan de desarrollo de Estado como medio jurídico para alcanzar los objetivos planteados en los acuerdos de paz.....	73

CAPÍTULO IV

4. La importancia de formular, el plan de desarrollo de Estado, como instrumento jurídico, que establezca una visión a largo plazo, para la administración pública en Guatemala.....	77
4.1. Definición de plan de desarrollo de Estado.....	77
4.2. Formulación de la Ley Plan de Desarrollo de Estado.....	78
4.3. Objeto del plan de desarrollo de Estado en la administración pública....	81
4.4. Principios jurídicos que rigen el plan de Estado.....	82
4.5. Importancia de contar con un plan de desarrollo de Estado, en la administración pública de Guatemala.....	83
4.5.1. Importancia económica.....	84
4.5.2. Importancia social.....	85
4.5.3. Importancia jurídica.....	87
4.6. El plan de desarrollo de Estado como marco jurídico en la formulación de políticas, programas, proyectos y planes de cada año, en la administración pública de Guatemala.....	87



	Pág.
CONCLUSIONES	91
RECOMENDACIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	95



INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala desde 1986, año en que entró en vigencia la actual Constitución Política de la República de Guatemala e inició un período democrático, así como la histórica firma de los acuerdos de paz en el año de 1996, ha carecido de una visión clara, objetiva y concreta de Estado, que establezca metas a corto, mediano y largo plazo, plasmadas y materializadas en un plan, que responda al clamor social de sus habitantes. Así como que tengan su sustento jurídico- social en la Carta Magna, los acuerdos de paz, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización, el Código Municipal, la Ley de Desarrollo, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley Orgánica del Presupuesto, que dicho plan sea formulado, estructurado, ejecutado y respetado por los actores políticos en turno, pero que esté fundado en un pacto social y no en políticas partidistas.

Guatemala se ve afectado grandemente por la carencia de visión a largo plazo de la administración pública, que le permita dar una dirección, permanencia, obligatoriedad y continuidad en la formulación de planes, políticas, programas y proyectos, así como del presupuesto anual, ya que estos son realizados por los funcionarios públicos en turno, de acuerdo a su ideología política, principios, valores, o sus propios intereses sin un instrumento o cuerpo legal que les sirva de marco y guía en su formulación y ejecución.

En la actualidad es necesario para la administración pública contar con un instrumento jurídico que tenga plasmada una visión con metas a corto, mediano y largo plazo, que cuente con indicadores de logros en el tema de formulación y ejecución de planes.



Dicho instrumento jurídico, debe ser un plan de desarrollo de Estado que permita como república salir de un subdesarrollo, no como un acto fortuito sino como un proceso sistematizado y articulado regido y fundado en principios de continuidad, participación ciudadana, consensualismo, bienestar común, justicia, igualdad, adaptabilidad a la realidad, coordinación, seguridad y certeza jurídica, entre los diversos sectores económicos y sociales del país, además que sea el reflejo de un proceso abierto y participativo.

El presente trabajo pretende investigar la importancia de formular y ejecutar una ley que contenga un plan de desarrollo del Estado de Guatemala a largo plazo, que sirva como instrumento jurídico a la administración pública de Guatemala, ello contribuiría a una visión a largo plazo y tendría por objeto regular un marco jurídico en la formulación y ejecución de planes, políticas, programas, y proyectos con una vigencia superior a la de un gobierno constitucional. Lo cual permitiría el desarrollo económico y social de la república de Guatemala.

Sobre el contenido de este trabajo de tesis en el capítulo primero, se presenta temas sobre el Estado y la administración pública, el proceso de administración pública y la clasificación de las actividades del proceso de administración pública; en el capítulo segundo se expone sobre el tema de administración pública de planificación, sus principios rectores, las instituciones y su aplicación en Guatemala; en el capítulo tercero, se desarrolla temas que hacen referencia al sustento jurídico del plan de Estado, así como derecho comparado de otros Estados que han implementado un plan de desarrollo de Estado.



Para finalizar en el capítulo cuarto se propone la importancia de formular, un plan de desarrollo de Estado, como instrumento jurídico, que establezca una visión a largo plazo, para la administración pública en Guatemala.

La metodología y técnicas de investigación empleadas en la elaboración de este trabajo de tesis, para poder analizar la importancia en la formulación e implementación de una Ley Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala, fueron los métodos analítico, sintético, descriptivo, científico, deductivo, inductivo e histórico, asimismo, empleo técnicas de observación y bibliográfica.

Finalmente, para que sirva este trabajo de investigación al Estado de Guatemala para establecer la importancia de contar con una Ley Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala, como un instrumento jurídico a la administración pública de Guatemala en la formulación de planes, políticas, proyectos y programas a largo plazo que permitan establecer una visión transformadora del Estado de Guatemala.



CAPÍTULO I

1. El Estado y la administración pública

El Estado es una forma de organización social que se constituye de diversos elementos los cuales se entrelazan y relacionan para alcanzar fines y objetivos para las personas que lo integran, dicha organización social está conformada por diversos estratos sociales, políticos, económicos, culturales e ideológicos, los cuales buscan un desarrollo y bienestar, así también es una denominación que reciben los entes políticos soberanos sobre un determinado territorio.

En el plano nacional el papel del Estado es proporcionar un marco jurídico y orden en sus relaciones, en el que su población pueda vivir de manera segura y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad. Es así que en la actualidad la mayoría de Estados tienden a crear ciertas instituciones de carácter jurídico (legislativas, ejecutivas y judiciales) para uso interno, que les permita cumplir con sus funciones, y así justificar su existencia. A través de la historia, la presencia del Estado en la vida de los ciudadanos ha sido mayor que en otros.

En la Constitución Política de la República de Guatemala, en su preámbulo, establece la idea, que el Estado es un ente organizado jurídica y políticamente, siendo responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz, así como el responsable de establecer un régimen de juridicidad.



En el Artículo 1 del mismo cuerpo legal se establece que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” De lo anterior se infiere que el Estado es un ente organizado, el cual tiene un rol importante, siendo esta la realización del bien común no como un lugar a donde llegar, sino como una actividad constante a desarrollar.

Así también, en el Artículo 2 de este cuerpo legal se establecen los deberes del Estado: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.” En este artículo establecen obligaciones, para el Estado de Guatemala, el cual debe buscar los mecanismos, instrumentos y medios para poder brindarlos a sus habitantes dentro de un marco jurídico de acción.

En el Artículo 140 de la Carta Magna, se establece acerca del Estado de Guatemala: “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 republicano, democrático y representativo.” Al analizar este artículo se establece, características propias del Estado de Guatemala, como son la libertad, independencia, soberanía, organización social y jurídica.

Al establecer la relación del Estado con la administración pública se puede decir que la administración pública, es objeto de estudio y de regularización del derecho administrativo, el cual es parte del ordenamiento jurídico del Estado de Guatemala, este último considerado por algunos autores como un elemento importante del mismo.

Así mismo se puede decir que la administración pública, tiene una relación importante con el Estado ya que es un medio para alcanzar los fines y objetivos preestablecidos por el Estado, dentro de un marco jurídico vigente y positivo, a través de la prestación de servicios y construcción de obras públicas.

Con respecto a la actividad del Estado se puede establecer que se conforma: "(...) en el conjunto de acciones, tareas y facultades que legalmente tiene para actuar de naturaleza jurídica, material y técnica, que le corresponde como persona jurídica de derecho público, la que realiza por medio de órganos administrativos que integran la administración pública, tanto nacional, regional, como departamental y municipal."¹

De esto se puede entender que la administración pública, desarrolla un conjunto de actividades necesarias para el Estado, con el objeto de satisfacer necesidades sociales, las cuales tienen la característica de ser ininterrumpidas para alcanzar los objetivos y fines propuestos, utilizando recursos de tiempo, personas, dinero y bienes.

1.1. Estado

El Estado es una institución jurídica muy importante en la época contemporánea, ya que sobre este concepto se fundamentan otras instituciones sociales. A continuación se procede a referir definiciones del concepto Estado, para inferir en una definición en forma incluyente y en forma amplia.

¹ Calderón M, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo**, parte general, pág. 5.

Se puede definir al Estado como: “Una SOCIEDAD HUMANA, establecida en el TERRITORIO que le corresponde, estructurada y regida por un ORDEN JURÍDICO, que es creado, defendido y aplicado por un PODER SOBERANO, con el FIN, de obtener el BIEN PÚBLICO TEMPORAL, formando una institución con PERSONALIDAD JURÍDICA Y MORAL”² (sic)

Así también es definido de la siguiente manera: “Es la sociedad jurídicamente constituida, con capacidad de gobernarse, imponerse la ley en su territorio y su población con el reconocimiento de la comunidad Internacional.”³

“Es la organización jurídica de la sociedad, que se expresa como un conjunto coherente de instituciones dentro de un ordenamiento político y administrativo, y con un sistema jerárquico de normas jurídicas y órganos.”⁴

Al analizar las anteriores definiciones se puede definir al Estado de Guatemala, en forma amplia como: una persona de derecho público con capacidad jurídica plena, cuya personería es ejercitada por la Procuraduría General de la Nación, el presidente y otros funcionarios, el cual esta integrado por un organismo legislativo, un organismo judicial y un organismo ejecutivo, más entidades autónomas, descentralizadas y de control, el cual cuenta con territorio, población, soberanía, legislación, y un sistema de administración publica para alcanzar sus fines y objetivos preestablecidos, para lo cual se organiza jurídica y políticamente.

² Vásquez Ramos, Reynerio, **Teoría del Estado**. Pág. 6.

³ Huitz, Erick. **Estudio del derecho internacional público**. Pág. 33.

⁴ Zenteno Barillas, Julio César. **Hombre, sociedad, estado y derecho, material de apoyo**. Pág. 2.



1.1.1. Origen del vocablo

Al investigar el origen del vocablo Estado, se puede establecer en algunos textos jurídicos, de autores como el Reynerio Vázquez y Gerardo Prado, desde un punto de vista histórico y jurídico, dicho contenido se puede exponer en forma resumida de la siguiente manera:

Uno de los primeros antecedentes del vocablo Estado lo encontramos en la antigua Grecia en donde la organización política y social denominada *polis*, que quiere decir ciudad, palabra que identificaba la realidad política de aquella época. Posteriormente surge el concepto de *to-joinon*, palabra griega que significa comunidad. En Roma aparece el concepto de *civitas*, vocablo latino que también significa ciudad, así también aparece la institución jurídica y social de *res pública*, que significa cosa común del pueblo.

Posteriormente surge el *imperium*, termino que no tiene que ver solamente con el territorio sino también con el poder, lo cual permitió hablar de *res imperantes*, en lugar de la *res populi*. El vocablo de imperio se usó en diferentes lugares durante la Edad Media, en Alemania se llamó *reich*; en España reino, en Inglaterra y en Francia, *empire*, conceptos los cuales denotan un mismo significado.

En el período del Renacimiento surge el término de *cita* en Italia, el cual era dado a cada reino e identifico a un Estado en particular (Estado de Venecia, Estado de Roma y Estado de Florencia) sin importar su estructura política y social.

Durante el siglo XVI se empezó a utilizar la palabra Estado, con la finalidad de denominar a toda comunidad política estatal, ya que el tratadista Nicolás Maquiavelo (1469-1597), en su obra *El Príncipe*, utilizó la expresión *lo stato* para referirse a un nuevo status político.

Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo, minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de Estado, en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* de situación a *Estado* en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el uso del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*.

En la época contemporánea existe esa imprecisión para referirse al Estado, ya que se utilizan incorrectamente las palabras poder, pueblo, nación, potencia y república, ya que estas se refieren a elementos o características del fenómeno Estado.

1.1.2. Elementos del Estado

Al respecto de los elementos del Estado en la doctrina jurídica se establece: "El Estado tienen elementos previos que se denominan así, porque existían antes de que se conforman el Estado, como lo son el territorio y la sociedad humana. Los elementos constitutivos son los que van a conformar la existencia del Estado por eso la composición del Estado..."⁵ De acuerdo a lo anterior se analiza estos elementos.

⁵ Vásquez Ramos, Reynerio, **Ob. Cit.** Pág. 43.



Al estudiar la clasificación de los elementos del Estado, se encuentra en algunos textos jurídicos, de juristas como el Reynerio Vázquez y Gerardo Prado, estableciendo características, fundamentos e instituciones, dicho contenido se puede exponer en forma resumida de la siguiente manera:

1.1.2.1. Elementos previos del Estado

Estos elementos son los que existen antes de que se constituya o reconozca un Estado, los cuales son importantes y necesarios para su conformación.

- A. **Sociedad humana:** Es el sistema o conjunto de relaciones que se establecen entre los individuos y grupos con la finalidad de constituir cierto tipo de colectividad, estructurada en campos definidos de actuación en los que se regulan los procesos de pertenencia, adaptación, participación, comportamiento, autoridad, burocracia, conflicto y otros.

El concepto de sociedad se ha empleado en las ciencias sociales de todas las épocas con significado y fundamentación diferente, ya que este ha tenido un contexto distinto: en Roma se utilizaba para definir un grupo constituido por decisión voluntaria con finalidad compartida. El filósofo griego Aristóteles consideró a la sociedad como organismo vivo, concepción que el teólogo italiano Tomás de Aquino completó y desarrolló como totalidad orgánica propia, base del pensamiento social cristiano: los individuos que la componen son partes de un todo, regulado por fuerzas trascendentes.

A partir del siglo XVI se formuló una concepción contractualista que ve en la sociedad la construcción de un orden artificial fundado en una asociación de individuos que ceden su derecho a un ente social capaz de garantizar el orden y la seguridad en sus relaciones.

- B. Territorio: Porción de la superficie terrestre perteneciente espacio sobre el que se asienta la comunidad de personas. En el ámbito político, el territorio es definido por teorías que lo consideran un elemento constitutivo de los Estados, entre la población y el gobierno; como el objeto y límite de la acción institucional, pues el territorio sería el lugar donde las autoridades ejercitan el poder y con una clara orientación autoritaria que algunos analistas repudian, un ámbito en expansión como se desprende de los postulados nacionalsocialistas del espacio vital, fundamentados sobre todo en interpretaciones racistas.

1.1.2.2. Elementos constitutivos del Estado

Son todos los elementos que conforman la existencia del Estado los cuales son necesarios para el nacimiento y reconocimiento de los mismos.

- A. Ordenamiento jurídico: Es el conjunto de normas constitucionales, ordinarias, reglamentadas e individualizadas, así como doctrinas, principios e instituciones de carácter jurídico, que regulan las relaciones dentro una sociedad, de carácter vigente y positivo, e impero-atributivas que se relacionan entre sí, y las cuales están jerarquizadas.

Así, el derecho cumple una función importante dentro de la sociedad, resulta como un elemento de organización de la estructura de la sociedad.

B. El fin del Estado: “Con la palabra fin queremos indicar que hay un propósito, o dicho en otros términos hay un objetivo que se desea alcanzar. Con la frase fin del Estado se plantea aquello que dicha organización política debe conseguir con la participación del poder y el establecimiento del orden. Ese objetivo consistirá en una finalidad elevada y superior, que está en relación con las necesidades de los habitantes de la citada organización, ya que esos individuos buscaran su perfeccionamiento y desarrollo.”⁶ De lo anterior se entiende que el fin es un objetivo axiológico, por medio del cual el Estado justifica su existencia y organización.

C. El poder público o soberanía: Este es un elemento constitutivo del Estado que consiste en un poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política.

La facultad de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos. El concepto de soberanía surgió en los siglos XVI y XVII en donde lo europeos empezaron a buscar fundamentos laicos sobre los que basar la autoridad de los incipientes Estados nacionales. Este es un elemento importante de todo Estado para poder logra una estabilidad y orden en su competencia.

⁶ Prado, Gerardo, **Teoría del Estado**. Pág. 117.

D. Personalidad jurídica del Estado: al respecto se puede definir la personalidad jurídica como: "(...) la condición que el derecho exige y confiere para poder formar parte del mundo jurídico; es la investidura que actúa como "conditio sine qua non" para proyectar y recibir los efectos jurídicos. Es el marchamo sin el cual no se puede entrar en el campo de la juridicidad."⁷

Establecido que la personalidad es un ropaje que el derecho otorga y reconoce a las personas individuales y jurídicas para ser sujetas de derechos y obligaciones, es necesario establecer que la personalidad es un elemento importante de la persona jurídica. El Código Civil, en el Artículo 15 reconoce al Estado como una persona jurídica.

1.1.3. Funciones del Estado

Las funciones son manifestaciones de acción del Estado, por medio de la cual se organiza para poder funcionar y alcanzar sus fines que lo originan y justifican.

1.1.3.1. Función legislativa

Se puede definir a la función legislativa como: "(...) la actividad que desarrolla el Organismo Legislativo (Congreso de la República), en la promulgación de leyes que van en beneficio de la población y es el único órgano que de conformidad con la ley tiene atribuida esta función."⁸

⁷ Puig Peña, Federico. **Compendio de derecho civil español, tomo I.** Pág. 283

⁸ Calderón M, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte especial,** Pág. 16.

Al analizar lo anterior se infiere en que la función legislativa es la actividad del Estado, que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de los ciudadanos entre sí.

De conformidad con el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece una de las atribuciones principales, que le corresponde al poder legislativo, que consiste en decretar, reformar y derogar las leyes. Con dicha actividad le permite al Estado crear un ordenamiento jurídico vigente.

1.1.3.2. Función jurisdiccional

Esta es la actividad del Estado que consiste en administrar justicia a casos concretos en los cuales existe controversia o litigio con observancia de las normas jurídicas vigentes.

De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico la función judicial se ejerce con exclusividad por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de jurisdicción ordinaria privativa.

La justicia se imparte de conformidad con la constitución y las leyes de la república. Corresponde a los tribunales la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, como lo establece el Artículo 203, de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.2.3.3. Función administrativa

Al respecto de la función administrativa se establece: “consiste en el actuar del Estado promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. En ella se encuentra comprendida la función gubernamental o alta dirección del Estado.”⁹ De lo anterior se establece que la función administrativa es importante para satisfacer las necesidades de los habitantes y ciudadanos del Estado.

Así también se define como: “La función administrativa es la que normalmente comprende al Organismo Ejecutivo, que se realiza por medio de un orden jurídico determinado (el Derecho Administrativo) y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por interés general y bajo un régimen de política o control.”¹⁰

De lo anterior se infiere en la función administrativa es la actividad del Estado, que consiste en un conjunto de acciones necesarias, concretas y continuas, de carácter subordinado, que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata, las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste, brindando obras y servicios a la población.

⁹ Prado, Gerardo. **Ob. Cit.** Pág. 214.

¹⁰ Calderón M, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 7.

1.2. Administración

La administración es un proceso técnico necesario para poder alcanzar objetivos a corto mediano y largo plazo, así como lograr un mejor aprovechamiento de los recursos. Este proceso técnico esta compuesto por etapas y pasos. La administración es considerada por algunos tratadistas como una rama de la ciencia que se dedica a estudiar y establecer las instituciones, principios y normas que rigen el proceso de preceder, organizar, mandar, ejecutar, coordinar y controlar.

1.2.1. Etimología

Al respecto del origen de este vocablo se puede establecer que: "La etimología de la palabra administración proviene *Ad* y del verbo *ministro-as-are*, administrar, servir, ejecutar y más singularmente del sustantivo *ministratio- ministraciones*, servicio, acto de servir."¹¹

Para el autor Reyes Ponce, citado por el por el tratadista Calderón, establece el origen de la palabra administración: "la palabra administración, se forma del prefijo *ad*, hacia, y de *ministratio*. Esta última palabra viene a su vez de *minister*, vocablo compuesto de *minis*, comparativo de inferioridad, y del sufijo *ter*, que sirve como término de comparación."¹² Es de esto la importancia del origen del vocablo administrar el cual en su escancia en una actividad dirigida a servir.

¹¹ *Ibid.* Pág. 1.

¹² *Ibid.* Pág. 4.

1.2.2. Definición

Para el Autor Henry Fayol, citado por el autor Calderón administrar es “proveer, organizar, mandar, coordinar y controlar.”¹³ En esta definición se pueden establecer características de la función administrativa.

El autor E. F.L. Brech, citado por el anterior autor, establece que administración es “Un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado”¹⁴ Al analizar lo anterior se establece que la administración es un proceso técnico.

Así también el autor Calderón cita a los compiladores Paterson and Plowman, para definir que la administración, entendiéndola como: “Una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular”¹⁵

De las anteriores definiciones se puede inferir que la administración es un conjunto de actividades o pasos que consisten en dirigir o inspirar a los demás y que conlleva la responsabilidad de planear y regular la forma eficiente las operaciones de una empresa, una persona individual o una organización social, para lograr un propósito determinado y obtener un mejor aprovechamiento de los recursos que se tienen y los que se pretenden obtener.

¹³ **Ibid.** Pág. 5.

¹⁴ **Ibid.**

¹⁵ **Ibid.**



1.2.3. Administración privada

Se puede entender que: “La administración privada es la que realizan los particulares, ya sea en beneficio personal con intereses propios o colectivos, los cuales valiéndose del trabajo y el capital buscan satisfacer sus propias necesidades en el menor tiempo posible y utilizando la menor cantidad de recursos”¹⁶

De esto se puede establecer que es un proceso técnico y necesario, consistente en un conjunto de pasos y etapas para establecer objetivos y alcanzar fines dentro de la esfera de los particulares, con el capital y recursos de propiedad privada, cuya finalidad principal es el acrecentar el patrimonio de un particular.

1.2.4. Administración pública

Se puede definir a la administración pública como: “El conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.”¹⁷

Al analizar la anterior definición se puede establecer que la función administrativa es una serie de etapas que persiguen un fin, la realización del bien común.

¹⁶ Castellanos, Estuardo. **Administración pública, material para estudio de la fase pública.** Pág. 2.

¹⁷ Calderón M, Hugo Haroldo, **Ob. Cit.** Pág. 11.

Así también “La administración pública es el conjunto de órganos y entidades públicas del Estado a cargo de servidores públicos, que desarrollan funciones para satisfacer necesidades sociales, alcanzar el bien común por medio de servicios públicos con el presupuesto público en el territorio nacional para atender a los usuarios bajo un ordenamiento jurídico positivo y vigente.”¹⁸

Desde un punto de vista material se define a la administración pública como: “(...) una serie de pasos que realizan los distintos órganos administrativos para utilizar de la mejor manera los recursos del Estado para la prestación de servicios públicos que colaboran con la realización del bien común”¹⁹

Desde un punto de vista formal se puede definir a la administración pública como: “(...) el conjunto de órganos administrativos que prestan los diversos servicios públicos para utilizar los recursos del Estado de la mejor manera para la realización del bien común”²⁰

Analizado lo anterior, se puede decir que los elementos de la administración pública son: 1. El elemento subjetivo o personal (Conformado por los servidores públicos que trabajan en los distintos órganos administrativos); 2. El elemento territorial o geográfico (Constituido por el lugar en donde el órgano administrativo lleva a cabo sus actividades); 3. El elemento orgánico o estructural (Constituido por los órganos y estructuras que lo forman); 4. El elemento funcional (Constituido por las actividades que el órgano realiza).

¹⁸ Castellanos, Estuardo. **Ob. Cit.** Pág. 2.

¹⁹ **Ibid.**

²⁰ **Ibid.**

Así también se establecen otros elementos: 5. El elemento material (Constituido por los recursos materiales y financieros que el órgano utiliza para la consecución de sus fines); 6. El elemento teleológico o finalista (Constituido por el fin que el órgano persigue); 7. El elemento técnico (Consistente en ese conjunto de etapas y pasos, ordenados y concatenados); y 8. El elemento jurídico (La competencia que la ley le asigna al órgano administrativo y que define las atribuciones y facultades de este).

Como sujeto es un complejo de órganos armonizados, constituido, unido por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados; en su objeto, que la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de finalidades y objetivos.

De estas notas al ser integradas se puede decir que la administración pública es parte importante de un Estado y esta conformada por órganos administrativos y entidades públicas, los cuales están a cargo de funcionarios públicos, quienes realizan actividades de planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, con el objetivo de satisfacer necesidades sociales y alcanzar el bien común de la población, a través de obras y servicios públicos, dentro de un territorio y tiempo determinado, bajo un ordenamiento jurídico vigente y positivo. Dicha administración cuenta con recursos y un presupuesto establecido para lograr sus fines y objetivos y justificar su existencia.

De lo anterior se puede entender la importancia de la función administrativa, ya que esta permite alcanzar un bien común, a través de obras y servicios públicos, lo que conlleva a establecer una sociedad desarrollada y estable.



1.2.5. Naturaleza de la administración

La naturaleza de la administración pública es discutida por la doctrina si es una ciencia, un arte o una técnica, se debe recordar al respecto que una ciencia es una rama del conocimiento humano, en la cual basándose en el estudio de los principios, teorías y relaciones de un fenómeno determinado se intenta controlarlo de la mejor manera posible para el servicio de la humanidad.

Un arte es la expresión de la creatividad, de los sentimientos y emociones del ser humano de una forma agradable. Y una técnica es la habilidad adquirida mediante la práctica para la realización de algo.

Es por ello que la mayoría de autores considera que la administración es una rama de la ciencia, que en la misma se estudian y establecen instituciones, normas, escuelas de pensamiento, principios, teorías, técnicas y relaciones, que deben realizarse para realizar de la mejor manera los distintos pasos necesarios para obtener los fines que deseamos en el menor tiempo posible y con la utilización de los mejores recursos que se pueda.

1.3. Proceso de administración pública

Podemos entenderlo como el conjunto de actividades, pasos ordenados y concatenados los cuales son asignados por la ley a los órganos y entidades.

“Esas actividades se clasifican según el proceso de administración, en actividades de planificación o preparatorias (...), actividades de decisión política (...), actividad de ejecución (...), actividad de asesoría y consultoría.”²¹ También el proceso de administración estudiado por unos autores como pasos de la administración pública los cuales los dividen en “La planificación, la coordinación, la organización, la dirección y el control.”²²

1.4. Clasificación de las actividades del proceso de administración pública

Las actividades del proceso de administración, públicas la podemos clasificar como, actividades de planificación, actividades de discusión, actividades de ejecución y dentro del proceso de ejecución encontramos dos momentos importantes los cuales son: actividades de control y actividades de asesoría. A continuación se procederá a desarrollar las diferentes actividades, estableciendo sus elementos e instituciones.

1.4.1. Actividades de planificación

Estas actividades también son llamadas “(...) actividades de planificación o preparatorias de lo que será el plan de gobierno y el presupuesto general del Estado(...)”
Los actos derivados de la actividad de planificación se denominan en general, planes de gobierno y están integrados por programas, proyectos y presupuesto.”²³

²¹ Godínez Bolaños, Rafael. **Los actos administrativos, colección juritex.** 18. Pág. 1.

²² Calderón M, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 13.

²³ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 1.

La planificación “Que significa la investigación para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende. La planificación significa *ver hacia el futuro*. Para planificar se utilizan toda clases de métodos y técnicas científicas.”²⁴

Al respecto de la planeación puede establecerse que “La planeación fija con precisión lo que va a hacerse. La planeación consiste, por lo tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización. Goet, ha dicho que planear es hacer que ocurran cosas que de otro modo no habrían ocurrido equivale a trazar los planos para fijar dentro de ello nuestra futura acción”²⁵

De lo anterior puede inferirse que la planeación es un proceso continuo de análisis prospectivo de las condiciones económicas, sociales, políticas de la nación, con el propósito de determinar objetivos, metas, estrategias, políticas, proyectos y mecanismos, cuya finalidad es la atención de las necesidades de la población.

Entendemos que la planificación es la primera parte importante de la actividad de la administración pública, en donde se enmarca o articula el camino a seguir, así como determinará el campo de acción de la administración pública; planificar es definir cuales son las metas u objetivos que se pretenden alcanzar y establecer las actividades que hay que realizar para alcanzar dichas metas.

²⁴ Calderón M, Hugo Haroldo, **Ob. Cit.** Pág. 13.

²⁵ **Ibid.** Pág. 165.

En general, la actividad de planeación significa hacer un estudio de las necesidades para en el futuro realizar las acciones, y así satisfacer esas necesidades. En Guatemala, entendemos que esta etapa abarca desde la formulación del proyecto de presupuesto, hasta su presentación al Congreso de la República de Guatemala, para su discusión y aprobación. Como establece el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala en su literal b), en cuanto a otras funciones del Congreso: “(...) El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado pro el Congreso.”

De lo anterior se entiende la importancia del proceso de planeación, en la cual debe procurarse en esta etapa, el lograr hacer un estudio de las necesidades, para poder priorizar las actividades las cuales deberán ser discutidas por el congreso.

1.4.2. Actividades de decisión política

Al respecto de las actividades de decisión política se puede preceptuar que: “(...) las actividades de decisión política, a cargo de los funcionarios superiores del Organismo Ejecutivo y los diputados del Congreso de la República, cuando eligen los proyectos de planes y presupuesto para ser aplicados durante el próximo año”²⁶

²⁶ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 1.

De lo anterior se infiere que, esta es la fase del proceso de administración pública en la cual se dan actos relacionados con la decisión para aprobar el plan de gobierno y el presupuesto, los cuales revisten características esencialmente políticas, ideológicas y económicas. Los funcionarios encargados de esta función se fundamentan en un sustento jurídico, social y económico.

Así también se establece como resultado de la decisión política en Guatemala: “La decisión da como resultado el presupuesto general de Estado de cada año, que lleva implícito el plan de gobierno a ejecutar. Esto significa que debe existir una política de Estado y de gobierno coherente con las necesidades sociales y las posibilidades financieras del Estado.”²⁷

1.4.2.1. Discusión y aprobación del presupuesto anual

En esta etapa se procede a discutir y aprobar el presupuesto anual, el cual entra en vigencia a través de una ley ordinaria. Como se establece al respecto: “Corresponde al Congreso de la República, la discusión y aprobación del Presupuesto General del Estado (...)”²⁸. En el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su literal b), que corresponde a otras atribuciones del Congreso, “Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.” En esta etapa juega un papel importante el Congreso de la República de Guatemala.

²⁷ **Ibid.**

²⁸ Monterroso, Gladys. **Fundamentos financieros, finanzas públicas.** Pág.224.

Al analizar la anterior cita textual, se puede establecer que el proceso de discusión y aprobación, es una fase de consenso, entre los diversos partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la República de Guatemala.

1.4.2.2. Sanción, promulgación y publicación del presupuesto anual

Al respecto de esta fase se puede establecer: “Corresponde al Presidente de la República, quien en cumplimiento del Artículo 183 de la Constitución Política de la República, sancionará la Ley del Presupuesto para su posterior publicación, que se realizará en el Diario de Centro América antes del 1º de enero del año siguiente para su vigencia”²⁹

Como establece el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, le corresponde las funciones de sanción y promulgación al presidente de la República de Guatemala.

En cuanto a la publicación y entrada de vigencia el Artículo 180 del mismo cuerpo legal preceptúa que: “la ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.”

En esta etapa intervienen tanto el Congreso de la República como el ejecutivo para establecer un control inter organismos.

²⁹ *Ibid.* Pág. 225.

1.4.3. Actividades de ejecución

En cuanto a las actividades de ejecución se puede definir que: “La ejecución consiste en realizar o llevar a cabo las actividades planificadas. Es el paso más importante de la administración, ya que en él es cuando realmente se prestan los servicios a la población o se realiza el fin de la administración.”³⁰ De lo anterior se infiere que las actividades de ejecución, consisten acciones encaminadas a materializar los planes, proyectos y programas, a través de servicios públicos y construcción de obras.

Así también se pueden entender como aquellas actividades, dentro del proceso de administración pública, que consisten en llevar a cabo el plan de gobierno y el presupuesto anual del Estado, al respecto se establece “(...) la actividad de ejecución, que legalmente es competencia de la totalidad de funcionarios públicos superiores, intermedios y menores, asignados a los órganos y dependencias del Organismo Ejecutivo así como a las entidades descentralizadas y autónomas, encargadas de la prestación de servicios, construcción y mantenimiento de la obra pública y de la atención a los requerimientos y solicitudes de los usuarios, particulares, o población en general.”³¹

De lo anterior se infiere que el proceso de ejecución está a cargo de todos los funcionarios públicos superiores, intermedios y menores, que conforman el sector público, tanto de los tres organismos, como entidades autónomas y descentralizadas.

³⁰ Castellanos, Estuardo. **Ob. Cit.** Pág. 1

³¹ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 1.

Al respecto es importante señalar dos aspectos importantes: el primero consiste en que la ejecución debe regirse por las leyes y reglamentos que determina su creación y administración, así como por las normas y procedimientos establecidos por el Ministerio de Finanzas Públicas, lo anterior se fundamenta en el Artículo 25 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101- 97 del Congreso de la República de Guatemala.

El segundo aspecto consiste en la forma en que se llevara a cabo la distribución del presupuesto a cada nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación, en una forma ordenada y preestablecida, mediante acuerdo gubernativo, del organismo ejecutivo, esto se fundamenta en el Artículo 27 del cuerpo legal, anteriormente citado.

1.4.4. Actividades de control y asesoría

El proceso de ejecución cuenta con dos momentos importantes como lo son, las actividades de control y de asesoría. Con relación de las actividades de control se establece: “De igual forma, durante el proceso de ejecución los actos de los funcionarios, deben ser objeto de control técnico, financiero o de cuentas y jurídico. El control está encomendado a técnicos en las áreas del conocimiento humano aplicable al asunto objeto de la supervisión (ingeniería, arquitectura, urbanismo, medicina preventiva, salubridad, educación, contralores o auditores, abogados, etc., y da como resultado que la actividad sometida a fiscalización pueda ser aprobada o por el contrario, objeto de modificaciones y hasta revocación.”³²

³² **Ibid.** Pág. 2.

Al analizar esta cita textual se entiende que el control es importante dentro del proceso de la administración pública ya que permite evaluar la correcta ejecución, de lo contrario orientaría a reparos, revocaciones y modificaciones.

Es importante mencionar que esta fase de la administración esta a cargo de técnicos y profesionales, que pertenecen al sector público como entidades privadas nacionales e internacionales y la población civil.

Se puede definir la etapa de control como: "(...) verificar o evaluar si están llevando a cabo las actividades que se planificaron, y si están resultando tal cual se planifico y en el caso de que no fuere así, tomar las medidas necesarias para poder enmendar los errores."³³ De lo anterior es la importancia de tener un control que se eficaz para evitar que se den incidencias que afecten el resultado.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece al respecto del régimen de control y fiscalización en su Artículo 232: "La Contraloría General de Cuentas ejerce una función fiscalizadora de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de lo organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas." Así también se establece, en este cuerpo normativo que están sujetos a esta fiscalización, los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

³³ Castellanos, Estuardo. **Ob. Cit.** Pág. 2.

Así mismo regula el Artículo 34 de la Ley Orgánica del Presupuesto en cuanto al alcance de la evaluación: “La evaluación presupuestaria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de las causas y las recomendaciones de medidas correctivas.” De lo anterior es importante mencionar que el control es una actividad necesaria que permite optimizar los resultados, ya que permite evaluar los resultados tanto físicos como financieros.

Al respecto del control y fiscalización de los presupuestos del sector público, le corresponde al organismo ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de las municipalidades y de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, será por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso, lo anterior se fundamenta en el Artículo 17 del mismo cuerpo legal anteriormente citado.

Al respecto de las actividades de asesoría se establece que: “Durante el proceso de ejecución, surgen dudas y problemas de naturaleza técnica, financiera o contable y jurídica que dan lugar a que las consultas que se dirigen a los técnicos para que mediante dictámenes y opiniones propongan soluciones a los problemas o la aclaración de las dudas.”³⁴ De lo anterior se infiere que las actividades de asesoría son importantes ya que permiten ejecutar de la mejor manera los proyectos y programas, orientándolos de la mejor forma a que cumplan con los requerimientos legales.

³⁴ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 2.



CAPÍTULO II

2. Administración pública de planificación

Dentro de las actividades y funciones que realiza la administración pública de planificación, le corresponde a esta realizar un estudio con todos los métodos y técnicas para establecer las necesidades y proporcionar soluciones, así como determinar y estudiar los principios, normas, instituciones y sistemas que regirán la formulación de los anteproyectos y proyectos del presupuesto, los cuales contienen los planes, programas, políticas y proyectos de la administración pública.

De esto se entiende, que el proceso de planificación parte del supuesto de la existencia de necesidades de carácter social, dichas necesidades deben ser suplidas de acuerdo a un fundamento real o material, jurídico y político. Así como la planificación debe de responder y sostenerse bajo estos tres pilares importantes: “Pues primero hay que establecer cuales son las necesidades, para posteriormente de establecerlas ver hacia delante o en el futuro, las acciones que tenemos que realizar para cubrir las necesidades”³⁵

Al analizar y estudiar los fundamentos material, jurídico y político se infiere en que el fundamento real o material, de la administración pública de planificación sería la parte económica, la cual esta conformada por el capital o conjunto de ingresos que posee el Estado cada año.

³⁵ Calderón M, Hugo Haroldo, **Ob. Cit.** Pág. 13.

Así también este fundamento se integra por el clamor, social el cual surge de la comunidad de acuerdo a la exigencia de satisfacción de necesidades.

El fundamento jurídico en Guatemala se encuentra principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, los acuerdos de paz, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización, el Código Municipal, la Ley de Desarrollo, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley Orgánica del Presupuesto.

El fundamento político se encuentra en la ideología del gobierno y la sociedad, en los principios, valores de los partidos políticos a que pertenecen los funcionarios públicos. Dicha ideología que interviene en el proceso de interpretación, aplicación e integración de las normas jurídicas en favor del bien común y el clamor social, para decidir que necesidades a atender y en que forma serán satisfechas, conjuntamente con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Como establece la Carta Magna en su Artículo 225: “Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”

De lo anterior se establece el papel teórico importante que juega el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural ya que este es legalmente en facultado para formular políticas de desarrollo, a nivel nacional.



2.1. Contenido de la administración pública de planificación

Entendiendo como contenido de la administración pública de planificación a todas aquellas instituciones, principios y actividades necesarias para alcanzar sus fines, las cuales conforman esta rama del derecho administrativo y son objeto de estudio y análisis.

Al analizar el ordenamiento jurídico guatemalteco se determina parte del contenido de la administración pública de planificación en Guatemala, en la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 237, el cual regula: “El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivo a cubrir sus egreso.”

En el anterior artículo se encuentran instituciones jurídicas importantes como lo es, el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, la existencia y desarrollo un ejercicio fiscal, la estimación de los ingresos a obtener, la determinación de los gastos e inversiones por realizar y la estructuración programática del presupuesto.

Así también el Artículo 238, de la Carta Magna establece al respecto de la Ley Orgánica del Presupuesto: “La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del



Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación; b) Los casos que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. (...); c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales; d) Las normas y regularización a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago; e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en los que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto; f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas y autónomas. (...); g) La forma de comprobar los gastos públicos; h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos.”

Al hacer un análisis de este artículo, se encuentra otra parte del contenido de la actividad de la administración pública de planificación, como lo es la formulación, discusión, aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos Y egresos del Estado.

Así mismo se establecen las transferencias de fondos, la implementación de economías, la regularización de la deuda pública interna y externa, su amortización y pago, las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, la formas de remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, la forma de comprobar los gastos públicos y las formas de recaudación de los ingresos públicos. Estas instituciones forman parte importante del contenido de la administración de pública de planificación.

Así mismo al analizar el ordenamiento jurídico guatemalteco se encuentra actividades, principios e instituciones de la administración pública de planificación, las cuales están establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 1 el cual preceptúa de la siguiente manera:

“La presente ley tiene por finalidad normar, los sistemas presupuestarios de contabilidad integrada, gubernamental, de tesorería, y de crédito público, a efecto de: a. Realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos (...); b. Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público; c. Desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público; d. Velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público coordinar los programas de desembolso y utilización de los recursos, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa; e. Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado; y f. Responsabilizar a la autoridad superior de cada organismo o entidad del sector, por la implementación y mantenimiento de: I. Un sistema contable integrado (...); II. Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión (...); III. Procedimientos que aseguran el eficaz y eficiente desarrollo de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.”

En este artículo se establecen instituciones jurídicas de la administración pública de planificación, las cuales son necesarias para lograr una eficacia y eficiencia en su actividad, como lo son: el sistema presupuestario, el sistema de contabilidad integrada gubernamental, el sistema de tesorería y sistema de crédito público.

Así mismo en este artículo se establecen actividades de la administración pública de planificación como son la programación, organización, coordinación ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos, sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público; desarrollar y mantener sistemas integrados sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público, velar por el uso eficaz y eficiente manejo del crédito público, fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de control, y responsabilizar a la autoridad superior de organismo o entidad del sector público por el cumplimiento de sus actividades asignadas a través de la ley. Dichas actividades que tiene por objeto logra alcanzar los objetivos y fines establecidos.

2.2. Ámbito institucional de aplicación de la administración pública de planificación

El ámbito de aplicación institucional de la administración pública de planificación, se entiende como el campo material, en donde se desarrollan las actividades de discusión, formulación, ejecución y control de los planes, programas, proyectos y políticas de la administración pública de Guatemala. En otras palabras es el campo en donde se desarrollan las actividades de planificación.

Al hacer un estudio del ordenamiento jurídico de Guatemala se encuentra que en los tres organismos del Estado, se desarrollan actividades de planeación administrativa, ya que en estos organismos, aunque tengan su función principal asignadas por la ley, necesariamente tienen que realizar actividades de planificación para su existencia.

Así también se establece que las entidades descentralizadas y autónomas también desarrollan actividades de planificación, para lograr ejecutar obras públicas y brindar servicios públicos a favor de la población.

Por último se encuentra que en las empresas cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado y en todas las instituciones que conforman el sector público, necesitan realizar actividades de planificación para lograr su fines y justificar su existencia.

Lo anterior se puede fundamentar en el Artículo 2 de la Ley Orgánica del Presupuesto en el cual establece el ámbito de aplicación de la ley “Están sujetos a las disposiciones de la presente ley: a. Los organismos del Estado; b. Las entidades descentralizadas y autónomas; c. Las empresas cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado; y d. Las demás instituciones que conforman el sector público.”

Este artículo es importante ya que se establecen las instituciones que están sujetas a la aplicación del presupuesto del Estado, y por consiguiente a la administración de recursos.

2.3. Definición

La administración pública de planificación puede entenderse como una actividad que consiste en: “hacer estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y la soluciones a esas necesidades. Es en general la planificación, establecer las necesidades y las soluciones para cubrir las necesidades. Actividad práctica permanente y concreta del Estado (criterio, objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y d los individuos que lo integran (criterio finalista).”³⁶

De lo anterior se entiende la importancia de la administración pública de planificación ya que se establecen actividades prioritarias para el desarrollo de una sociedad.

Así también es definido como el: “(...) establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional o del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de duración intermedia y que suelen extenderse entre un bienio y un quinquenio”³⁷

“(...) consiste en definir las metas de la organización, en trazar estrategias para conseguirlas, en elaborar planes y programas de trabajo y en coordinar las actividades.

Planificar es ver hacia el futuro.”³⁸

³⁶ Prat, Julio A., **Derecho administrativo**, Pág. 133.

³⁷ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 731.

³⁸ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo, teoría general y procesal**. Pág. 1.

En base a estas definiciones, se puede establecer que a la administración pública de planificación desde un punto vista jurídico, como el conjunto de actividades, principios e instituciones fundadas en ley que tienen por objeto establecer las necesidades de la población, para poder determinar la forma más eficiente y efectiva de ser suplida a través de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, a corto, mediano y largo plazo.

2.4. Principios rectores

Principio es la base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede a desarrollar el conocimiento y la actividad en cualquier materia.

Los principios son lineamientos, nociones o directrices que orientan la creación, interpretación aplicación, e integración de los planes, programas, políticas y proyectos en la actividad de planeación de la administración pública. A continuación se procede a hacer un análisis jurídico, de los principios más importantes, que rigen el proceso de planificación de la administración pública en Guatemala.

2.4.1. Principio de precisión

Al respecto del principio se establece: “La planificación debe hacerse en forma clara y no con afirmaciones vagas, debe ser preciso para lo que se quiere realizar.”³⁹

³⁹ Castellanos, Estuardo. **Ob. Cit.** Pág. 1.



De lo anterior se infiere que la planificación debe ser realizada en una forma exacta. Al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala, regula en su Artículo 237 al respecto de la estructura programática: “(...) La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática.”

Este principio también se ve enmarcado en el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el cual establece “El Presupuesto de cada uno de los organismos y entes señalados en esta ley será anual y contendrá, para cada ejercicio fiscal, la totalidad de las asignaciones destinados a su financiamiento, mostrando el resultado económico y la producción de bienes y servicios que generan las acciones previstas.” Al analizar los artículos anteriores se encuentra que la estructura del presupuesto anual del Estado de Guatemala, se realizara en forma programática, esto quiere decir que se detallaran la serie de operaciones y actividades que se pretenden ejecutar, así como la asignación económica exacta que se necesita para su financiamiento.

Así también se establece en el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto en cuanto a la estructura programática del presupuesto, se estructurará de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas, atendiendo a las siguientes categorías programáticas: “a. Programa; b. Subprograma; c. Proyecto; y d. Actividad u obra. Para la conformación del presupuesto de ingresos se utilizará el Clasificador de Recursos por Rubro, y en lo que respecta a los egresos se utilizará las clasificaciones siguientes; a. Institucional; b. Objeto del gasto; c. Económica; d. Finalidad y funciones; e. Fuentes de financiamiento; y f. Localización geográfica.” En este artículo se ve reflejado el principio de precisión al ver todas estas clasificaciones.

Así también este mismo cuerpo legal en el Artículo 18, establece al respecto del contenido del proyecto de presupuesto: “El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado a ser presentado al Congreso de la República, se estructura conforme a lo estipulado en el artículo 19 de la Ley y el artículo 11 de este reglamento; el que contendrá como mínimo la siguiente información: A. Exposición de motivos; B. Las clasificaciones siguientes: 1. Económica de los ingresos; 2. Económica del gasto; 3. Institucional por objeto del gasto; 4. Institucional por finalidad y función; 5. Institucional regional; 6. Regional y finalidad; y, 7. Cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.”

Al analizar estos artículos se establece que el presupuesto general de ingresos e egresos del Estado, se intenta en la medida de lo posible, fundamentarse en el principio de precisión, ya que se entiende que el presupuesto anual de la administración pública, el cual contiene los planes de gobierno, están orientados a ser precisos en su contenido, estableciendo en forma precisa las necesidades que se quieren suplir, la forma en que van a ser suplidas estas necesidades, los recursos que se requieren, el tiempo necesario, los objetivos y fines a alcanzar.

Este principio orienta a la administración pública de planificación, a establecer con exactitud sus prioridades, así como la forma en que serán satisfechas, los recursos con que piensa satisfacerlas, el tiempo estimado de realización. Siendo fundamental en este principio, el estudio e investigación de profesionales para establecer estos aspectos lo más acertado a la realidad. Este principio es importante para lograr una buena ejecución.

2.4.2. Principio de unidad

Al respecto del principio de unidad se puede establecer que: “La planificación debe ser una sola, a manera de que todo lo que se realiza se lleve a cabo con una sola planificación”⁴⁰

Así también al respecto de este principio se establece que: “El principio de unidad exige que el Presupuesto Público debe ajustarse a una política presupuestaria única y cumplir un régimen único, expresado en la normativa del sistema. Si la política presupuestaria no es única, no se garantiza el logro de las metas y objetivos señalados en el Presupuesto del Estado.”⁴¹

De lo anterior se entiende que el principio de unidad orienta al presupuesto anual a ser uno sólo, en donde se armonizan todos los proyectos de presupuesto para los tres organismos del Estado, y las entidades autónomas y descentralizadas que conforman el sector público, los cuales son aprobados en una sola ley ordinaria que tendrá vigencia y será positiva para todo el territorio de Guatemala.

Así mismo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 237: “(...) La unidad del presupuesto es obligatorio (...)” en este artículo se encuentra fundamentado el principio de unidad el cual consiste en que todas las finanzas, figuren en un solo presupuesto.

⁴⁰ **Ibid.**

⁴¹ Monterroso, Gladys. **Ob. Cit.** Pág.215.

2.4.3. Principio de flexibilidad

Al respecto de este principio preceptúa lo siguiente: “Durante el año presupuestario pueden surgir imprevistos por diversas razones, por lo que es necesario efectuar ajustes al presupuesto formulado para que su ejecución se sujete a normas establecidas.”⁴² De lo anterior se establece que este principio es importante ya que el proceso de ejecución de la administración pública pueden presentarse situaciones no esperadas, las cuales requirieran soluciones no establecidas, para esto el principio orienta al plan, a permitir un grado de cambio para ajustarse a las necesidades previo llevar un procedimiento.

Este principio se encuentra enmarcado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 238, literal b) el cual norma así: “Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencias, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas;”

El principio de flexibilidad se encuentra en las transferencias y modificaciones presupuestarias, las cuales resultan necesarias durante la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. Al respecto dichas transferencias y modificaciones se realizan de la siguiente manera: 1. Por medio de acuerdo gubernativo refrendado por los titulares de las instituciones afectadas, cuando el traslado sea de una institución a otra.

⁴² *Ibid.* Pág. 216.



Así también: 2. Por medio de acuerdo emitido por Ministro de Finanzas Públicas, siempre y cuando las transferencias ocurran dentro de una misma institución 3. Por resolución ministerial del Ministerio interesado 4. Resolución de la Secretaria General de la Presidencia de la República cuando se trate del presupuesto de la Presidencia de la República; y 5. Resolución de la máxima autoridad de cada dependencia y secretaría, cuando corresponda al presupuesto de las secretarías y otras dependencias del organismo ejecutivo. Lo anterior se fundamenta en el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto

En cuanto a la flexibilidad presupuestaria de las entidades descentralizadas y autónomas se encuentra enmarcado en el Artículo 41 de este mismo cuerpo legal el cual establece: “Las modificaciones de la ejecución de los presupuestos de las entidades descentralizadas con excepción de las autónomas, que impliquen la disminución de los resultados económicos y financieros previstos o la alteración sustancial de la inversión programada o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser analizados y decididos por el Organismo Ejecutivo, oída la opinión del Ministerio de Finanzas Públicas. En los demás casos las entidades establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias en la forma como se regule en el reglamento de esta ley.”

El reglamento de dicho cuerpo jurídico en el Artículo 25 segundo párrafo establece: “En lo que respecta al segundo párrafo de dicho artículo, las modificaciones presupuestarias referidas a transferencias que no afecten gastos mencionados en el párrafo anterior, deberán ser aprobadas pro la autoridad superior de la entidad (...)”

En estos artículos al ser analizados, se establece la facultad de hacer transferencias de partidas y modificaciones presupuestarias, dentro de la administración pública de Guatemala, lo que orienta a una flexibilidad en la ejecución del presupuesto ya que permite realizar un ajuste y modificación en su ejecución económica, no de una forma conveniente a intereses particulares, sino en favor del interés social.

2.4.4. Principio de continuidad

Al respecto del principio de continuidad se puede establecer lo siguiente: “La formulación de un presupuesto corresponde a un período presupuestario, este período presupuestario de ninguna manera es independiente de los anteriores y posteriores, cada año fiscal es un intervalo de tiempo que se toma para la elaboración, presentación y cierre de los Estados Financieros.

La administración no tiene porque detenerse el 31 de diciembre de cada año, por lo que todos los gastos que se hayan programado en gestiones anteriores, deberán ser incorporados al presupuesto actual para complementar la duración en la contabilidad en los ejercicios anteriores.”⁴³

Este principio de continuidad se ve enmarcado en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 238 último párrafo: “Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuesto correspondientes.”

⁴³ *Ibid.* Pág. 216.

Al analizar este párrafo se entiende que una obra o servicio puede durar dos o más años fiscales, se interpreta que pueden ser tres, cuatro, cinco, y más años fiscales, porque no se establece un tope y para lo cual se debe proveer los fondos necesarios para su terminación a través de la planificación a largo plazo, lo cual deberá ser incluido en los presupuestos anuales del Estado.

Así también se encuentra fundado en la Ley Orgánica del Presupuesto, en el Artículo 15, el cual se refiere a la continuidad de la ejecución del presupuesto: “Cuando en los presupuestos de los organismos y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir servicios, cuyo plazo de ejecución exceda de un ejercicio fiscal, se deberá adicionar a la información del ejercicio el monto de los ingresos invertidos en años anteriores y los que se invertirán en el futuro sobre la base de una programación financiera anual, así como los respectivos cronogramas de ejecución física, congruentes con el programa de inversiones públicas elaborados por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Cuando se contrate obras o servicios cuya ejecución abarque más de un ejercicio fiscal se programarán las asignaciones necesarias en los presupuestos correspondientes hasta su terminación.”

Al analizar este artículo, se establece su importancia, ya que faculta a la administración pública de Guatemala a ejecutar obras o servicios que abarquen más de un ejercicio fiscal hasta su terminación por medio de contrataciones, así como la inclusión de créditos.

Lo cual orienta y faculta a la actividad de planeación, de la administración pública, a una continuidad en la formulación de programas, políticas, proyectos y obras a largo plazo.

2.4.5. Principio de participación ciudadana y consensualismo

Puede entenderse a la participación ciudadana como el: “(...) involucramiento e incidencia del ciudadano común en los procesos de toma de decisiones, que inciden y se relacionan con la satisfacción de necesidades existenciales y radicales, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones. Implica interacciones con el Estado y otros actores sociales e instituciones.”⁴⁴

El principio de participación ciudadana se encuentra en el cuarto considerando de la Ley del Organismo Ejecutivo: “(...) la participación ciudadana como aquel proceso por el cual los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones sobre políticas acciones públicas y en la provisión de servicios, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública;”

Este mismo principio se encuentra enmarcado en la Ley General de Descentralización, en su Artículo 17, en el cual se establece a la participación ciudadana como el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización.

⁴⁴ González Camargo, Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política**. Pág. 198

Al respecto de la participación ciudadana, el jurista Castillo González citando a Manuel Lara estable: "(...) el pueblo está formando parte de la conducción de los asuntos que atañen a todos; de una u otra manera el pueblo participa de los asuntos públicos en su sociedad, pues son cuestiones que afectan la vida diaria de cada individuo;"⁴⁵

De esto entendemos, que es necesario en todo proceso de planificación, ejecución y fiscalización de la administración pública, la participación de la ciudadana, en la formulación de planes, proyectos, políticas y programas ya que estos son asuntos que afectan la vida de cada individuo de la sociedad. Este principio se ve enmarcado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural ya que estos son el medio principal de la participación de la población en la gestión pública y en el Artículo 3 de este cuerpo legal se establece en cuanto el objeto del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada.

Al respecto del principio de consensualismo, se establece que: "El consenso equivale al consentimiento de cada grupo sobre las decisiones a tomar, siempre que el acuerdo se obtenga sobre las diferencias."⁴⁶ De lo anterior se entiende que consenso, es obtener acuerdo, producido por consentimiento y concertación entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos, en el caso de Guatemala es obtener el acuerdo de los diferentes sectores que conforman la sociedad guatemalteca.

⁴⁵ Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 93.

⁴⁶ **Ibid.**

Estos principios se encuentran en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en su número romano I. el cual se refiere a la democratización y desarrollo participativo “A. Participación y concertación social 1. Para profundizar un democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar: a) la concertación y el dialogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico, b) la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo y c) la participación efectiva de los en la edificación, priorización de la sociedad.”

Al analizar lo anterior se entiende que el principio de consensualismo y participación ciudadana, tiene su naturaleza en el involucramiento de la población en la toma de decisiones, así como en la participación en el proceso de discusión, formulación, ejecución y control de políticas, planes, programas y proyectos. Lo que aplicado a realidad guatemalteca permitiría fortalecer una democracia participativa y no sólo representativa.

2.4.6. Principio de publicidad

Este principio establece que el presupuesto es un documento cuyo contenido, puede ser consultado por cualquier ciudadano de la república, esto se fundamenta en el Artículo 237, párrafo quinto de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Así también se establece que el presupuesto, se dispondrán copias en instituciones importantes de Guatemala, el cual podrá ser consultado libremente.

2.4.7. Principio de equilibrio

Este principio orienta al presupuesto a que los egresos deben ser congruentes con los ingresos que se esperan percibir, para poder financiar lo programas y proyectos a ejecutar. Este principio permite que no exista un gasto mayor, relativo al de los ingresos que se esperan captar en el año fiscal, lo que permite que el presupuesto sea apegado a la realidad financiera y fiscal del Estado.

2.5. Instituciones propias de la administración de planificación

Estos conceptos son pilares sobre los cuales se desarrolla y fundamenta la actividad de la administración pública de planificación.

2.5.1. Plan

Esta es una institución importante la cual puede definir al plan como “Todo proyecto, esquema o preparación de obra o proceder; programa o previsión general de gobierno”⁴⁷

⁴⁷ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 731.

También puede entenderse como: “establecimiento de una estructura coherente al servicio del progreso nacional del bienestar público mediante la ejecución de obras, la intensificación productora, la creación o activación de instituciones en plazos de duración intermedia y que suelen extenderse entre un bienio y un quinquenio.”⁴⁸

Al respecto de los planes de gobierno se establece: “Los actos derivados de planificación se denominan en general planes de gobierno y están integrados por programas, proyectos y presupuesto.”⁴⁹

De lo anterior se entiende, que los planes de la administración pública son el documento que contiene un modelo sistemático de una actuación pública los cuales se integran por programas, proyectos y presupuestos los que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.

2.5.2. Programa

Los programas son un conjunto de actividades planificadas por la administración pública, con el objeto de brindar un determinado servicio o construir una determinada obra pública, los cuales son de carácter general, para todo el territorio de la administración pública y en beneficio de toda la población, a dichos programas se les asigna un presupuesto para su ejecución, así como un tiempo para su duración y terminación.

⁴⁸ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 501

⁴⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 1.

Al respecto de los programas se establece que: “Los programas cubren cierta materia administrativa dirigida a toda la población (por ejemplo el programa de salud preventiva) (...)”⁵⁰

Así también los programas son parte importante del presupuesto anual de la administración pública como lo establece el Artículo 12 de la Ley Orgánica del Presupuesto y Artículo 11 de su Reglamento.

2.5.3. Proyectos

Los proyectos son un conjunto de actividades planificadas por administración pública, con el objeto de construir una obra pública determinada o brindar un servicio público específico, en beneficio de un sector delimitado de la población o ser ejecutada en un territorio determinado del Estado, a dichos proyectos se les asigna un presupuesto para su ejecución, así como un cronograma de actividades en el cual se enmarca su duración y finalización.

Al respecto se establece: “(...) los proyectos, van dirigidos a la ejecución de programas para poblaciones determinadas (por ejemplo: el programa de salud preventiva dirigido a los pobladores de los municipios fronterizos con El Salvador, de los departamentos de Chiquimula, Jalapa y Jutiapa).” De lo anterior se establece que los proyectos se enfocan en una población en particular, a diferencia de los programas son de carácter general, esto es decir que tiene un enfoque más general.

⁵⁰ **Ibid.**

Los proyectos son parte del presupuesto anual del Estado como lo establece el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto en su Artículo 11 en su literal a. en el cual se establece la idea que los proyectos son la tercer categoría programática del presupuesto de cada institución o ente de la administración pública, de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas.

2.5.4. Políticas para la planificación

Como lo establece la compiladora González Camargo citando al diccionario de la Real Academia Española, política se entiende: “1. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; 2. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; 3. Cortesía y buen modo de portarse; y 4. Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado”.⁵¹ La aplicación de la anterior definición al tema estudiado, puede establecerse que las políticas son aquellos lineamientos, directrices de carácter ideológico, jurídico, y social que rigen la formulación del los planes y presupuesto del Estado. Es de esto lo importante formular correctas y buenas políticas que sean viables en su aplicación a una realidad.

Como establece el Artículo 20 de la Ley Orgánica del Presupuesto, al respecto de las políticas presupuestarias y formulación del presupuesto: “El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas practicará una evaluación anual del cumplimiento general de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país.

⁵¹ González Camargo, Edna Elizabeth. **Ob. Cit.** Pág. 1.

En función de los resultados y de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales, sobre estas bases las entidades prepararán sus presupuestos de prioridades presupuestarias en general y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.”

Al analizar el anterior artículo debemos entender que las políticas de planificación deben ser el resultado de una evaluación y estudio del cumplimiento del presupuesto, en coordinación de las políticas de gobierno y la participación ciudadana. Con base al resultado de este proceso, se deben dictar lo lineamientos que guiaran la formulación de los planes de cada año.

2.5.5. Presupuesto

Se puede definir al presupuesto como: “(...) el presupuesto general de gastos y recursos o simplemente el presupuesto es un documento que contiene el cálculo de ingresos y gastos previstos para cada período fiscal y que sistemáticamente, debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación, para someterlo después al Congreso, con cuya aprobación se contará con un instrumento de gobierno de importancia básica par el manejo del patrimonio público del país.”⁵² De la anterior cita textual se infiere que el presupuesto es la previsión de gastos e ingresos para un determinado período de tiempo, por lo general un año, en forma programática.

⁵² Osorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 766.

Así mismo es un documento que permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Así también el presupuesto es el elemento económico de la administración pública el cual es necesario para realizar y ejecutar todas sus actividades las cuales son valoradas pecuniariamente, tanto ingresos que se espera obtener como egresos.

2.6. Administración pública de planificación en Guatemala

El proceso de formulación de los planes y anteproyectos de los presupuestos de la administración pública esta a cargo de órganos administrativos de planificación de cada organismo del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, los cuales deberán presentarlos al órgano administrativo rector, como es establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto, "Para los fines que establece esta ley con el objeto de integrar el presupuesto consolidado del sector público, los organismos de Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, deberán presentar al Ministerio de Fianzas públicas en la forma y en el plazo que se fije en el reglamento, sus anteproyectos de presupuesto, adjuntando sus respectivos planes operativos."

Dichos órganos administrativos de planificación, pertenecientes a los tres organismos del Estado, y entidades autónomas y descentralizadas, deberán formular sus planes operativos y anteproyectos de presupuesto, con base a las necesidades, el clamor social, políticas de gobierno y el marco jurídico aplicable a la materia de planificación.

Como es establecido en el Artículo 40 de este mismo cuerpo jurídico, lo relativo a la presentación y aprobación del presupuesto de las entidades descentralizadas y autónomas, presentarán su proyecto de presupuesto de ingresos y egresos al organismo ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, El organismo ejecutivo los aprobará antes del quince de diciembre de cada año y ordenará publicar en el diario oficial el acuerdo gubernativo correspondiente. Así mismo las entidades autónomas remitirán anualmente al organismo ejecutivo y al Congreso de la República de Guatemala su presupuesto para su conocimiento e información.

Al respecto de las municipalidades, su presupuesto anual de ingresos y egresos deberá adecuarse a la metodología presupuestaria que adopte el sector público, con asistencia del Ministerio de Finanzas Públicas, como es establecido en el Artículo 46 de esta ley. El organismo ejecutivo formulara los planes y presupuesto de cada ministerio a través de sus órganos administrativos de planeamiento y asesoría jurídica, quienes cumplen una función de apoyo técnico dentro de cada ministerio, como lo establece el Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo, literal a) y b) de las funciones de apoyo técnico.

Así también dichos planes y anteproyectos de presupuesto, serán realizados con asistencia y coordinación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y bajo la recetoría del Ministerio de Finanzas Públicas, como lo establece el Artículo 14, literal c), e) y h) del mismo cuerpo legal: “c) integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales recibidos de los ministerios y otras entidades estatales con los anteproyectos remitidos por los consejos de desarrollo regionales y departamentales.

(...) e) Preparar conjuntamente con el Ministerio de Fianzas Públicas, de acuerdo con la política general de gobierno y en consulta con los demás ministerios de Estado, el anteproyecto de presupuesto de inversión anual y multianual. (...) h) Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial.”

Le compete al Ministerio de Finanzas Públicas la función de órgano administrativo rector en cuanto a la coordinación, consolidación y formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para presentarlo al Congreso de la República de Guatemala, como lo establece el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el Artículo 35 literal b) de la Ley del Organismo Ejecutivo, el cual establece que le corresponde al Ministerio de Fianzas Públicas dentro de sus funciones “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.”

En cuanto a la discusión de las políticas, planes y programas de gobierno de la administración pública le corresponde al consejo de ministros, como lo establece el Artículo 17 literal a), de la Ley del Organismo Ejecutivo. Ya que estos son competentes para ejecutar programas y proyectos en el campo de acción de cada una de las materias asignadas legalmente. Ya que este cuerpo colegiado funge con funciones políticas y administrativas.

Así también la Ley faculta para que en este proceso de discusión de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional se de la participación de la población a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, como lo establece el Artículo 6 literal e) de la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

2.6.1. Presupuesto anual

En relación al presupuesto anual puede establecerse como: “El presupuesto es el documento legal (en Guatemala Ley del Presupuesto) en el que, en forma sistemática y anticipada, el Estado calcula los ingresos que estima percibir, y autoriza los gastos que habrán de realizar en un período determinado.”⁵³

De la cita textual anterior, puede establecerse que el presupuesto es una norma jurídica, en la cual dentro de su estructura y contenido, se establece los ingresos que se espera percibir así como los egresos del Estado, el periodo de tiempo el cual tendrá vigencia y la forma en que se ejecutara.

En Guatemala el presupuesto anual de la administración pública se encuentra en una ley ordinaria. Es importante mencionar que como ley ordinaria esta debe seguir el procedimiento indicado por la ley, en el cual se pierde el espíritu de un instrumento de planificación y se convierte más en un interés económico. Dicho norma ordinaria esta estructura en tres títulos. El primer título establece lo relativo a los ingresos de cualquier naturaleza, que se estima percibir o recaudar durante el ejercicio fiscal.

⁵³ Monterroso, Gladys. **Ob. Cit.** Pág. 186.

El título segundo se establece los egresos, en el cual se detallan los gastos que se estima se devenguen, cualquiera que sea su naturaleza.

En el capítulo tercero, se establecen las disposiciones generales, que incluyen las normas complementarias y normas que se relacionen con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Esto es establecido en el Artículo 19 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

2.6.2. Vinculación del plan con el presupuesto

El presupuesto público, es el instrumento de planificación y de política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado, como es establecido en el segundo considerando de la Ley Orgánica del Presupuesto. Es importante que exista una relación presupuesto plan, ya que estos son dependientes en la administración.

El presupuesto del Estado de Guatemala, encuentra un vínculo con los planes de la administración pública, ya que el primero es la expresión de los planes del Estado, como lo establece el Artículo 7, del mismo cuerpo jurídico el cual indica al respecto: “Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.”



De esto se entiende que el presupuesto es la manifestación material o documental de los planes, programas, proyectos y políticas de gobierno para cada año, el cual es estructurado en una forma programática, formulado en base a principios de unidad presupuestaria, flexibilidad, continuidad, participación ciudadana, consensualismo, publicidad, eficiencia, eficacia y precisión. Así también en el proceso técnico de formulación, discusión, ejecución y control del presupuesto debe estar a cargo de órganos administrativos de planeación, funcionarios públicos con la participación de la población, principalmente a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

CAPÍTULO III

3. Sustento jurídico del plan de desarrollo de Estado

Al estudiar la legislación guatemalteca encontramos como sustento jurídico del plan de desarrollo de Estado, la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley de Desarrollo Social, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización, Código Municipal, Ley Orgánica del Organismo Legislativo y los acuerdos de paz.

Dentro de los cuerpos jurídicos citados encontramos normativa referente a la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, así como el establecimiento de una visión transformadora de la realidad guatemalteca a largo plazo, que impulse a los diversos sectores sociales salir del subdesarrollo.

3.1. Derecho comparado

Dentro del derecho comparado se analizará la legislación de México y Honduras, países en los cuales han implementado un plan de desarrollo de Estado, el cual establece una visión a largo plazo para la administración pública, así como se articula un marco jurídico para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo. Es importante hacer mención que estos planes de desarrollo, han sido el producto de un consenso entre los diversos sectores de la población, en los cuales se establecen prioridades a las necesidades de la población.

3.1.1. Legislación mexicana

Dentro de la legislación mexicana, encontramos la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, Decreto 44, de la LIV Legislatura del Estado de México, en la cual se establecen, principios, instituciones y políticas en materia de planeación. La cual fue aprobada el 14 de noviembre del 2001, y entro en vigencia el 1 de enero del 2002, esta cuenta con un total de 52 artículos, y 10 artículos transitorios, 6 capítulos, siendo estos: Capítulo primero disposiciones generales; Capítulo segundo de la planeación democrática para el desarrollo del Estado de México y municipios; Capítulo tercero de los planes de desarrollo y sus programas; Capítulo cuarto del control, seguimiento y evaluación de la ejecución; Capítulo quinto de la coordinación y participación; Capítulo sexto de los comités de planeación para el desarrollo del Estado de México y de los municipios.

Al hacer un análisis comparativo con la legislación de Guatemala, se encuentra que no existe en Guatemala un instrumento jurídico que trate con profundidad, los principios y contenidos de fondo de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos a largo plazo.

Dentro de la legislación guatemalteca se encuentra la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, la cual es el cuerpo jurídico de carácter ordinario especial en materia, que regula la planificación y formulación del presupuesto anual. Siendo este el documento legal mas importante en la formulación del presupuesto.

El cual dentro de su estructura esta formada, por un total de 82 artículos, 7 títulos, los cuales son: Título I disposiciones generales; Título II del sistema presupuestario; Título III del sistema de crédito público; Título IV del sistema de tesorería; Título V del sistema de crédito público; Título VI régimen de remuneración de funcionarios y empleados públicos y; Título VII disposiciones finales y complementarias.

Al analizar la estructura de las temáticas y materias que abarcan cada una de estas leyes, se encuentra que el cuerpo legal de México, trata temas referentes a la formulación, ejecución y control de planes en sentido estricto, en cambio la legislación guatemalteca trata temas de planificación con vinculación del presupuesto anual del Estado.

Este cuerpo normativo Mexicano a servido de marco jurídico para el nacimiento de dos documentos en donde se plasma la visión de Estado a largo plazo, y siendo estos: El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 y el Plan de Desarrollo 2011-2017 en donde se integra y conduce la acción gubernamental, en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de la administración pública de México a largo plazo.

El sustento jurídico constitucional de estos planes anteriormente referidos se encuentra en el Artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en el que se establece “El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema de Planificación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México”. En esta cita textual se encuentra un principio jurídico importante como lo es la planificación democrática.

Así también dentro de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, se le da una importante participación de la población, en la elaboración, ejecución y evaluación del plan de desarrollo del Estado de México como lo establece al capítulo quinto, de la coordinación y participación, en donde se establece que el gobierno de México impulsará los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar la participación de la sociedad en la planeación democrática. Así mismo en el capítulo sexto, se establecen los Comités de Planeación para el desarrollo del Estado de México y de los municipios, siendo estos el medio principal de participación ciudadana en el proceso de planeación a largo plazo.

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco es necesario fortalecer al Sistema de Desarrollo Urbano y Rural, como el medio principal de participación de la población en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de la administración pública, para que su opinión tenga un carácter vinculante a la formulación del presupuesto anual del Estado.

3.1.2. Legislación hondureña

Al Investigar la legislación de la República de Honduras en materia de planeación, es necesario estudiar la Ley Para el Establecimiento de Una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, Decreto Número 286-2009, del Congreso Nacional de la República de Honduras. El cual nace de un esfuerzo realizado por el Congreso Nacional para conformar una propuesta de visión de país, el cual conto con el apoyo de los cinco partidos políticos y de los candidatos presidenciales.

En dicho proyecto se adquirió el compromiso de orientar el proceso de desarrollo de la nación en el marco de los lineamientos y ejes temáticos contenidos en dicha propuesta, los cuales permitan guiar la gestión del desarrollo nacional para los próximos años, y dándole continuidad, independiente del resultado electoral que se obtenga.

En dicho cuerpo normativo se desarrolla una visión a mediano y largo plazo, estableciendo objetivos precisos, programas estratégicos que garanticen la continuidad de su ejecución y mecanismos para alcanzarlos, el cual es formulado con participación de la sociedad hondureña, robusteciéndolo de cumplimiento obligatorio para los gobiernos sucesivos, característica importante la cual permite tener continuidad en el desarrollo de programas y proyectos.

Dicho instrumento jurídico cuenta con 42 artículos, y entro en vigencia el día de su publicación siendo el martes dos de febrero del dos mil diez, tiene un total de 7 capítulos, siendo estos: Capítulo I objetivos y definiciones de esta ley; Capítulo II sobre el proceso de planeación del desarrollo; Capítulo III sobre la organización y estructura del procesos de planeación del desarrollo económico, pórtico y social; Capítulo IV de los órganos regionales del desarrollo; Capítulo V de la rendición de cuentas y verificación; Capítulo VI del financiamiento del proceso de planeación del desarrollo y disposiciones finales.

Al realizar un análisis comparativo con el proceso de formulación de un plan de Estado en Guatemala, encontramos algunos documentos que se han impulsado, pero que no han llegado a ser aprobados por el Congreso de la República de Guatemala.

Entre estos documentos se encuentra, el documento denominado Plan Visión de País, el cual fue impulsado por un grupo de personas guatemaltecas visionarias, en donde se establece una serie de proyectos de ley, que giran alrededor de cuatro ejes temáticos, para conformar el Plan Visión de País: Seguridad democrática y justicia, desarrollo rural, educación, salud y nutrición. Y dos ejes transversales: Interculturalidad, macroeconomía y reforma fiscal. El Plan Visión de País surge como un pacto nacional con el fin de marcar una línea consensuada de acción, respetando las ideologías partidarias pero superando diferencias, para construir un mejor país y actuar de manera concertada con una visión de largo plazo, durante quince años.

En dicho proyecto donde se asumió un compromiso por todas las organizaciones partidarias con representación en el congreso, para establecer las prioridades de la gestión pública. Lamentablemente ha carecido de obligatoriedad en su cumplimiento y ha quedado solo como un documento con buenas intenciones.

También en Guatemala encontramos otros documentos que pueden ser los antecedentes de un plan de desarrollo de Estado, como lo son el documento denominado Agenda Nacional Compartida, suscrita por todos los partidos políticos, y Foro Permanente de Partidos Políticos, el cual reconoce las propuestas que a través de diferentes foros, ha realizado la sociedad civil en materia de políticas públicas. Otro documento denominado Propuesta de Lineamientos para un Plan de Nación, impulsado por el Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo de América Latina (CEIDAL), en el cual se establece una visión a largo plazo para el Estado de Guatemala para el año 2050, basada en investigación y estudio de realidad guatemalteca.

De lo anterior se infiere que para impulsar un plan de desarrollo de Estado es importante el apoyo de los actores políticos y la participación de la sociedad civil tal como ha ocurrido en el Estado de México y Honduras.

3.2. El plan de desarrollo de Estado, fundamentado en la Constitución Política de la República de Guatemala

Al estudiar y buscar un fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala que nos permita implementar una Ley Plan de Desarrollo del Estado Guatemala, encontramos el Artículo 1, el cual preceptúa: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

Al analizar el anterior artículo se encuentra que el fin primordial del Estado de Guatemala es una actividad consisten en la realización del bien común, de esto se entiende que el mismo Estado para justificar su existencia debe permanentemente buscar los mecanismos, instrumentos y medios que permitan la concreción de esta actividad.

El plan de desarrollo de Estado puede ser un instrumento y medio jurídico, que permita la realización de bien común por parte de la administración pública de Guatemala, ya que este instrumento normativo, buscaría establecer en forma documental, las necesidades de los habitantes, las debilidades del Estado de Guatemala y sus fortalezas y ventajas competitivas a nivel nacional e internacional.

Así también en el Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa acerca de los deberes del Estado: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

Al analizar el anterior artículo se infiere que el Estado, tiene como deber, garantizar valores fundamentales a los habitantes de la república de Guatemala, al respecto de estos valores el plan de desarrollo de Estado contendría principios, políticas, planes, programas y proyectos orientados a alcanzar perpetuar estos valores como lo son la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y desarrollo integral de la persona.

Al respecto del desarrollo integral de la persona, el plan de desarrollo del Estado, sería un medio importante orientado a ejecutar proyectos y programas que permitan un desarrollo humano con equidad y justicia, proveyéndole al individuo oportunidades de desarrollo y prosperidad.

Así también este instrumento jurídico al momento de ser aplicado, respetado y cumplido por los actores políticos de la sociedad guatemalteca, jugaría un papel importante, para lograr ese estado de derecho tanto anhelado, en donde gobernantes y gobernados proceden con absoluto apego a derecho, no como un acto fortuito, sino como un proceso sistematizado y documentado en un instrumento jurídico a largo plazo, ya que podría abordar temas importantes a largo plazo, como lo es el fortalecimiento del sector justicia, la modernización y reestructuración de los cuerpos de seguridad, la transparencia y eficacia en la rendición de cuentas.

En Guatemala es necesaria la implementación de un marco jurídico especial en materia de planeación a corto, mediano y largo plazo, que pueda guiar al mejoramiento de la administración pública de planificación, para el optimizar el aprovechamiento de los recursos que se tienen, así como los que se esperan obtener, permitiendo que el Estado pueda cumplir con los propósitos y obligaciones enmarcadas constitucionalmente.

3.3. Armonización con la Ley Orgánica del Presupuesto

Al estudiar la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 se establece en los considerandos y en el Artículo 1 el objeto el cual es regular, entre otros el proceso de formulación, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de cada año, así como lo relativo a la deuda pública, las formas de comprobar los gastos y de recaudación de lo ingresos.

Pero no se regula a fondo la continuidad, visión y congruencia a largo plazo, en la formulación del presupuesto público, ya que éste es el instrumento de planificación del Estado que abarca un período de tiempo de un año.

En Guatemala es necesario armonizar una Ley Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala, como marco jurídico para la formulación del presupuesto de cada año en la temática de fondo o de contenido, ya que la Ley Orgánica del Presupuesto, trata principalmente temas referentes a como será formulado, ejecutado y contralado el presupuesto, así como la estructura que tendrá la Ley del Presupuesto de cada año.

Cuestiones principalmente de forma pero no aborda temáticas, para promover el desarrollo integral de país, así como la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes, así como diagnósticos, prospectiva, objetivos, metas, líneas de acción, la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados, así como la determinación, seguimiento y evaluación de indicadores para el desarrollo social y humano dentro de un período de tiempo superior al de un ejercicio fiscal.

Al respecto de este tema de armonización jurídica es importante analizar el Artículo 8, de este mismo cuerpo jurídico el cual preceptúa: “Los presupuestos públicos son la expresión anual del los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales. El organismo ejecutivo por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto y las cuentas agregas del sector público, además formulará el presupuesto multianual.”

En este artículo se hace mención al respecto de que el presupuesto público es la expresión anual de lo planes de Estado y de la estrategia de desarrollo económico y social, pero en la actualidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe ningún documento legal positivo y vigente que contenga dichos planes de Estado.

Así también en el último párrafo de este artículo se hace referencia a la existencia de un presupuesto multianual, elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas. El plan de desarrollo de Estado puede ser este instrumento jurídico que contenga, los planes de Estado, la estrategia de desarrollo económico y social de Guatemala, así como el presupuesto multianual, instituciones jurídicas, las cuales se refiere este cuerpo normativo, ya que estas son necesarias a la administración pública de planificación, para establecer un rumbo y dirección a largo plazo, permitiendo continuidad en la formulación del presupuesto de cada año.

3.4. Participación de la población en la formulación del plan de desarrollo de Estado, contenido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

La participación de la población en la formulación de políticas, planes, proyectos y programas es muy importante y necesaria ya que al final las políticas, planes, proyectos y programas serán ejecutados para satisfacer necesidades de la misma población, por lo tanto, es necesario el involucramiento de la población en la toma de decisiones en materia de planeación.

Este involucramiento de la población en la formulación de un plan de desarrollo de Estado, impulsa y fortalece la credibilidad de la administración pública de planeación, así como fomenta una democracia participativa en la toma de decisiones. Y esto permite que el resultado de un plan de desarrollo enfocado en la realidad de la población, que basado en estudios técnicos, proporcione soluciones, a los problemas que aquejan al Estado de Guatemala.



Al respecto de la participación ciudadana es necesario estudiar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002 del Congreso de la República, en su primer considerando preceptúa: “Que la Constitución Política de la República en sus artículos 119 literal b) y 224 se refieren a la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para promover el desarrollo integral del país, para lo cual es urgente proporcionar un amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y soluciones correspondientes.”

De lo anterior se entiende que la participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca, es un medio importante para promover el desarrollo integral de país, así como la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes. Lo anterior es importante ya que un plan de desarrollo de Estado debe de contener una determinación de priorización de sus necesidades.

Partiendo del supuesto que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, como es establecido en el Artículo 1 de este cuerpo legal, es importante citar el Artículo 3, en el cual se establece el objeto del Sistema de Consejos de Desarrollo: “El objeto del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública privada.”

Al analizar el anterior artículo se entiende que dentro de las actividades que le corresponden al Sistema de Consejos de Desarrollo le corresponde participar en la formulación de planes de desarrollo, en coordinación interinstitucional, públicos y privados. De lo anterior se hace mención que el plan de desarrollo de Estado, es un instrumento que ha sido utilizado, para la formulación de planes a corto, mediano y largo plazo, en la cual es necesario para su efectividad, legitimidad, darle la participación a la población organizada en su discusión, formulación, ejecución y control.

3.5. El plan de desarrollo de Estado como instrumento para alcanzar un desarrollo social y económico con fundamento en la Ley de Desarrollo Social.

Al estudiar la Ley de Desarrollo Social, decreto 42-2001 del Congreso de la República, se encuentra que es un instrumento jurídico, en el cual reconoce la importancia de formular una política integral de desarrollo que contenga planes y programas a mediano y largo plazo, como lo establece el sexto considerando de este cuerpo normativo: “Que para el logro de los objetivos establecidos en la Constitución Política de la República y demás leyes tratos, es necesario generar un política integral de desarrollo que contenga planes y programas a mediano y largo plazo que permitan acciones gubernamentales coordinadas con la sociedad en general para alcanzar el bien común de la población.”

Al analizar el anterior considerando se encuentra que este cuerpo legal establece y reconoce la importancia de formular una política de desarrollo integral a través de planes y programas a mediano y largo plazo.

En relación a este tema el Estado de Guatemala carece de un instrumento legal, en el cual se vean documentados estos planes y programas, en una forma precisa y programática, estableciendo su forma de ejecución, tiempo posible que se requiere para su cumplimiento, territorio a que va dirigido y recursos, económicos, humanos que se necesitan.

En este cuerpo normativo, en su contenido y estructura se establecen políticas de desarrollo social en el campo de la salud, educación, migración, vivienda, comunicación social, así como promueve un desarrollo económico de nación, a largo plazo, al respecto es importante citar el Artículo 11 de la Ley de Desarrollo Social: “El desarrollo social, económico y cultural de la Nación se llevará a cabo tomando en cuenta las tendencias y características de la población con el fin de mejorar el nivel da calidad de vida de las personas, las familias y población en su conjunto, tendrá visión de largo plazo tanto en su formulación y ejecución, como en su seguimiento y evaluación. Se fomentará la participación de la sociedad civil en su conjunto para el logro de sus objetivos.”

Al analizar el anterior artículo se puede entender que la importancia de establecer el desarrollo social y económico con base a estudios y técnicas de investigación considerando las condiciones socioeconómicas, aspectos históricos, culturales, comunitarios y otros elementos de cosmovisión de los pueblos indígenas. Al respecto el El plan de desarrollo del Estado de Guatemala dentro de su contenido pude servir, como un instrumento jurídico, en el cual se materialicen en planes, las políticas públicas de desarrollo, así como ser un instrumento de investigación y evaluación de la realidad.

3.6. El plan de desarrollo de Estado, como medio jurídico para alcanzar los objetivos planteados en los acuerdos de paz

Los acuerdos de paz culminados en el año de 1996, firmados entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, constituyen un avance en la democracia en Guatemala en la cual se establecen compromisos en materia jurídica, social, económica y de gobierno, los cuales se orientan a la superación y desarrollo de Estado, constituyendo un proyecto complejo y de largo plazo. El cual lamentablemente ha carecido de positividad, así como a pasado al olvido.

Los acuerdos inician con el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, firmado en México D.F., el 10 de enero de 1994, en el cual se establece el temario de negociación y culmina con el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, firmado en Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, que pone fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala y concluye un dolorosa etapa de la historia. El proceso de negociación abarca una serie de documentos en los cuales se registra acuerdos importantes entre las dos partes, siendo estos un total de diez.

Dentro de los objetivos importantes plasmados en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en su número romanos I., numeral 6., establece: “La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población. Dicho desarrollo requiere de justicia social como uno de los pilares de la unidad y solidaridad nacional, y de

crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para entender las demandas sociales de la población.”

Al analizar el anterior párrafo de este acuerdo se establece como cimiento de la paz el desarrollo socioeconómico participativo, el cual responda a las necesidades de la población. Al respecto el plan de desarrollo del Estado de Guatemala puede ser ese instrumento, jurídico en el cual puedan retomarse estos objetivos, como otros importantes, plasmados en los diversos acuerdos firmados entre el Estado de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

Así mismo en el apartado de este cuerpo normativo en su numeral siete, establece: “Es fundamental para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y proveedor de servicios básicos, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello el Estado requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia inversión social.”

Al analizar el anterior apartado se establece la importancia de la participación efectiva de los ciudadanos para alcanzar la justicia social y el crecimiento económico, al respecto el plan de desarrollo de Estado puede ser ese cuerpo normativo en donde en su formulación, se de esa participación social de todos lo sectores para alcanzar ese crecimiento económico tanto anhelado.



Así también puede ser el medio jurídico por el cual se documente la priorización del gasto público fungiendo el gobierno como un orientador del desarrollo nacional y proveedor de servicios básicos.



CAPÍTULO IV

4. La importancia de formular, el plan de desarrollo de Estado, como instrumento jurídico, que establezca una visión a largo plazo, para la administración pública en Guatemala

En este capítulo se entrara a estudiar y analizar la importancia, económica, social, y jurídica de contar con un cuerpo normativo vigente imperativo y positivo que sirva de marco jurídico, conjuntamente con la Constitución Política de la República de Guatemala, los acuerdos de paz, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización, el Código Municipal, la Ley de Desarrollo Social, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley Orgánica del Presupuesto, en la discusión, formulación, aprobación, ejecución y control de las políticas, planes, programas y proyectos contenidos en el presupuesto de cada año.

4.1. Definición de plan de desarrollo de Estado

Es el instrumento jurídico por medio del cual se establecen políticas, planes, proyectos y programas a largo plazo, así como se establece un diagnóstico, prospectiva, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados, así como la determinación, seguimiento y evaluación de indicadores para el desarrollo social y humano para un período de vigencia de cinco ejercicios fiscales.

4.2. Formulación del la Ley Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala

La formulación de la norma legal, denominada Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala, debe ser formulada y basada en un proceso técnico de estudio e investigación de la realidad guatemalteca, así como de discusión entre los diversos sectores que conforman la sociedad, fundado en principios, entre otros de continuidad, precisión, equidad, participación ciudadana, consensualismo, publicidad, transparencia, juridicidad, adaptabilidad a la realidad o flexibilidad, interés social, eficiencia y eficacia.

Al hacer un estudio sobre el proceso de formulación del plan de desarrollo del Estado de Guatemala, con fundamento jurídico en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización, el Código Municipal, la Ley de Desarrollo Social, la Ley del Organismo Ejecutivo y los acuerdos de paz, se puede esquematizar de la siguiente manera.

- A. Convocatoria y publicidad: En esta etapa la administración pública de planificación, dirigida e impulsada por el organismo ejecutivo, procede a realizar una convocatoria a nivel nacional entre los diversos sectores e instituciones de la sociedad tanto de naturaleza privada como pública, para proceder a estudiar e investigar sobre la realidad guatemalteca con el objeto de presentar ponencias, en la discusión de la formulación de un plan de desarrollo del Estado de Guatemala. Así como se procede a publicar los lineamientos, requisitos, formalidades y procedimiento de presentación de ponencias.



- B. Estudio e investigación de la realidad guatemalteca: En este paso el organismo ejecutivo las entidades descentralizadas y autónomas, a través de los órganos administrativos de planeación y asesoría jurídica, así como la población por medio de organizaciones civiles de carácter, económico, social, cultural y religioso y principalmente a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural proceden a realizar un estudio e investigación de la realidad guatemalteca, de las necesidades prioritarias, de las debilidades y ventajas de competitividad a nivel nacional e internacional, aspectos históricos, culturales, condiciones socioeconómicas y demográficas, a nivel regional, departamental y comunitario. Información que pueda servir para la discusión y formulación de un plan de desarrollo a nivel nacional.
- C. Discusión y armonización: En esta etapa las entidades del sector público con participación de la población organizada y una comisión del Congreso de la República, se proceden a instalar mesas de trabajo, bajo la coordinación del organismo ejecutivo, la rectoría del Ministerio de Finanzas Públicas y apoyo técnico de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, con el objeto de discutir, dialogar, consensuar y armonizar el plan de desarrollo del Estado de Guatemala.
- D. Formulación y presentación al congreso: En esta fase se procede a materializar en un proyecto de norma legal, delimitando y estructurando su contenido, el plan de desarrollo de Estado, así también el organismo ejecutivo presenta el proyecto al Congreso de la República de Guatemala para que se proceda a su discusión.

- E. **Discusión y aprobación en el Congreso de la República:** En este paso es importante señalar que esta discusión debe ser bien dirigida bajo un compromiso del Congreso de la República a respetar la voluntad de la población y no debe ser encaminada al cambio sustancial del contenido del plan de desarrollo del Estado de Guatemala.

Ya que en el proceso de discusión y armonización se ha dado la participación del Congreso de la República para su participación por medio de una comisión especial, así también es necesario que en esta fase se de la auditoria social, para controlar que el plan no sea manipulado y dirigido a satisfacer los intereses particulares y no prevalezca el interés social.

Así también es importante mencionar que el Congreso debe ser muy objetivo para realizar una discusión y estudio del proyecto presentado dedicándose a discutir los aspectos técnicos, jurídicos y estructurales, fundándose en principios del bien común, justicia social, de respeto a la voluntad de la sociedad y de prevalencia del interés social sobre el particular, para que se proceda a aprobar. Esta etapa es muy importante ya que no se debe manipular el proyecto a favor de intereses particulares

- F. **Sanción, promulgación:** En esta fase el proyecto de Ley Plan de Desarrollo del Estado de Guatemala se remite por medio de la Junta Directiva al ejecutivo para que este realice la sanción correspondiente, siendo esto el consentimiento solemne de aprobación, así para que proceda a la promulgación, declarando solemnemente que se considere como ley y ordenándose su publicación en el Diario Oficial.

G. Publicación, y entrada en vigencia: Como establece el Artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Artículo 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se procede a publicar en el Diario Oficial de Guatemala para que entre en vigencia el 1 de enero, teniendo un período de vigencia de cinco años.

4.3. Objeto del plan de desarrollo de Estado en la administración pública

El objeto del plan de desarrollo de Estado es establecer un marco jurídico específico en la formulación de políticas, planes, proyectos y programas contenidos en la Ley del Presupuesto de cada año, estableciendo prioridades en el campo de acción de la administración pública de Guatemala, así también servir como un medio jurídico para la continuidad en la ejecución de planes, dentro de un período de cinco años.

También es importante resaltar que el plan de desarrollo de Estado como un instrumento jurídico para el establecimiento de una visión transformadora de la realidad guatemalteca, no como un acto fortuito, sino como un proceso técnico, sistematizado y articulado, fundado en estudios e investigación, para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, sociales, culturales, económicos y jurídicos con que cuenta Guatemala.

Así como de los que se esperan percibir, permitiendo una mejor asignación del presupuesto a los proyectos y programas del Estado los cuales serán ejecutados por la administración pública.

4.4. Principios jurídicos que rigen el plan de desarrollo de Estado

Los principios son directrices y lineamientos que orientan la interpretación, integración, aplicación y ejecución del plan de desarrollo del Estado de Guatemala en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos, a corto, mediano y largo plazo.

Entre los principios que rigen el plan de desarrollo de Estado, se menciona: Principio de unidad, el cual orienta a que todos los planes que fundan el campo de acción de la administración pública para un período de cinco años deben constar en un solo documento; Principio de flexibilidad o adaptabilidad a la realidad, este principio orienta al plan de desarrollo de Estado a ser adaptado a la realidad ya que en el momento de su ejecución pueden surgir situaciones no previstas las cuales deben ser abordadas de la forma mas adecuada; Principio de participación ciudadana, el cual inspira al plan de desarrollo, en cuanto a su formulación, ejecución y control se debe dar la participación de todos los sectores de la población.

Así también se pueden establecer estos principios: Principio de continuidad, el cual orienta a la formulación y ejecución del plan de desarrollo a establecer una conexión y congruencia dentro de los períodos fiscales que abarca, así como en la formulación del siguiente plan de desarrollo de Estado del consecutivo quinquenio; Principio de publicidad, el cual encamina al proceso de formulación y ejecución del plan de desarrollo, a realizarse en una forma abierta y sin limitación al acceso de información de su contenido; Principio de equilibrio, el cual orienta al plan de desarrollo debe ser congruente con los ingresos que se espere percibir.

Principio de precisión, el cual guía a la exactitud en la priorización de necesidades, así como en sus soluciones a través de ejecución de obras y prestación de servicios; y principios de eficiencia y eficacia, el primero orienta al plan de desarrollo a buscar hacer lo mejor posible con la menor cantidad de recursos, en la ejecución de obras y prestación de servicios y el segundo encamina al plan de desarrollo de Estado a satisfacer el clamor social para justificar su existencia.

4.5. Importancia de contar con un plan de desarrollo de Estado, en la administración pública de Guatemala

El plan de desarrollo del Estado de Guatemala, puede ser un instrumento jurídico importante para fortalecer a la administración pública de planificación, ya que permitiría establecer un marco legal en el campo de acción del Estado, estableciendo las necesidades prioritarias, así como las formas en que van a ser satisfechas, estrategias y políticas encaminadas a alcanzar los objetivos, garantías y valores enmarcadas en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

También sería un medio de evaluación de la realidad guatemalteca para poder establecer una visión transformadora a largo plazo, la cual contribuya a construir un Estado que fomente el desarrollo humano, a través de estudio e investigación.

En el campo técnico, el plan de desarrollo de Estado impulsaría la investigación de técnicas y métodos en materia administrativa, que permitirían el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta Guatemala.

4.5.1. Importancia económica

Al investigar sobre los países que han tenido un crecimiento económico sostenible en las últimas tres décadas, encontramos a los países denominados tigres asiáticos, entre ellos Corea, que ha logrado atraer montos importantes de inversión extranjera directa y aumentar su volumen de comercio mundial, fundando su estrategia económica, en formular e implementar políticas y programas consistentes en facilitar y simplificar los negocios y la inversión permitiendo el crecimiento de productividad, de esto se infiere que el crecimiento económico de un Estado, no es un acto fortuito sino un plan estratégico fundado en estudio e investigación.

La importancia económica del plan de desarrollo de Estado se puede ver desde un punto de vista como impulsador del crecimiento económico, ya que dentro de su contenido temático debe concebir políticas y planes que encaminen al Estado un crecimiento económico sostenible, el incremento de la riqueza, la apertura de plazas de empleo, la competitividad, atracción de inversiones extranjeras, fomento de exportaciones, promoción del crecimiento de infraestructura, turismo, vivienda, política agraria y desarrollo rural, política monetaria y financiera que promueva la estabilidad macroeconómica y financiera, política fiscal, gestión de la deuda pública.

En el campo internacional permite establecer alianzas nacionales e internacionales, del desarrollo del mercado de capitales y la equitativa distribución del ingreso nacional, siendo un instrumento importante en el establecimiento de políticas económicas a largo plazo.

Así como promueva estrategias y planes encaminados a cumplir las obligaciones del Estado, establecidas en el Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tales como: Estimulación de actividades agrícolas, pecuniarias, industriales y turísticas; Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa; Impulsar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales; Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas.

Así como impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional; Proteger la formación de capital, el ahorro y la inversión; Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales.

4.5.2. Importancia social

La importancia social del plan de desarrollo de Estado de Guatemala, radica en que dentro de su contenido temático, una de las esferas importantes que trataría sería el campo social, ya buscaría a través de ejecución de obras y prestación de servicios la realización del bien común, prevaleciendo el interés social sobre el particular.

Así también el plan de desarrollo de Estado implementaría políticas, planes y estrategias dirigidas a implantar en las nuevas generaciones una visión transformadora, fundada en valores y principios progresistas, tales como la honestidad, transparencia, verdad, trabajo arduo, la puntualidad, el ahorro, superación humana, protección y fortalecimiento a la familia.

En materia jurídica social fungiría como un instrumento de cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos, contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en tratados y convenios internacionales ratificados por Guatemala y los contenidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco en materia social. Infiriendo en que Guatemala no cambiara si no cambian los guatemaltecos, de esto la importancia social de que un plan de desarrollo de Estado promueva valores y principios progresistas.

Es importante indicar que el plan de desarrollo de Estado implementaría estrategias para proveer lo necesario, a los grupos de personas que por su situación de vulnerabilidad, que corren riesgo de ser víctimas de la pobreza, desnutrición, discriminación, violencia intrafamiliar, así como la violencia que ocurre afuera del núcleo familiar. Permitiendo ser un instrumento de evaluación de la conformación del tejido social guatemalteco, establecer prioridades en ámbito de acción de la administración pública en materia social.

Lo incluyente del plan de desarrollo de Estado en su formulación, permitiría abordar temas importantes como lo es la educación, analfabetismo, salud, trabajo y familia impulsando estrategias que promuevan un desarrollo integral de la sociedad guatemalteca en todas las esferas de la vida. Es de considerar desde un punto de vista social-político el plan de desarrollo de Estado fortalecería la democracia participativa ya que en su discusión, formulación, ejecución y control se daría el involucramiento de la sociedad civil organizada, y de los diversos sectores, permitiendo que este sea un reflejo del clamor social.

4.5.3. Importancia jurídica

Al analizar la importancia jurídica de la implementación de un plan de desarrollo del Estado de Guatemala, se infiere en que puede fungir como un instrumento de consolidación, armonización y materialización de políticas contenidas en diversos cuerpos jurídicos. También se puede indicar que el plan de desarrollo de Estado sería un medio importante para alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala.

El plan de desarrollo de Estado puede ser visto como un marco jurídico, que impulse acciones que permitan establecer una parte de la relación más próxima y cercana con la sociedad, así como, perfeccionar la coordinación del trabajo en equipo de todos los niveles de gobierno. También buscaría promover e incentivar la participación social, para fortalecer un efectivo proceso de planeación democrática, que tome en cuenta la voluntad y el esfuerzo colectivo para lograr una gestión eficaz, que se materialice en un mejoramiento tangible de las condiciones de vida de la ciudadanía.

4.6. El plan de desarrollo de Estado como marco jurídico en la formulación de políticas, programas, proyectos y planes de cada año, en la administración pública de Guatemala

Al analizar la historia jurídica, económica y social del Estado de Guatemala, se infiere en un rezago social y económico, reflejando una disparidad en la distribución de la riqueza, la ineffectividad de las políticas públicas, la debilidad institucional.



La incapacidad como sociedad de alcanzar consensos importantes, con temas trascendentales como lo es la educación, gobierno, seguridad, justicia, política fiscal, política monetaria, salud, trabajo, economía nacional e internacional. Consensos que permitan implementar un gobierno democrático participativo y no sólo representativo, que nos conlleve a un sistema de autogestión en la cual se da una injerencia de la población en la gestión pública.

Además es importante señalar que desde el nacimiento de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, la firma de los acuerdos de paz, se ha carecido de un cuerpo legal en donde se establezca un marco jurídico que sirva para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de cada año, los cuales son el contenido de la Ley del Presupuesto del Estado.

El plan de desarrollo del Estado de Guatemala fungiría como un cuerpo normativo que limite el campo de acción de la administración pública de Guatemala a las necesidades prioritarias de la sociedad, impidiendo que estos sean formulados satisfaciendo los intereses particulares de un grupo de la sociedad, en donde estos son decididos sin la participación de la población, de manera incongruente entre un gobierno a otro, sin una visión de Estado a largo plazo.

Así también el plan de desarrollo del Estado de Guatemala, sería un fundamento importante para el cumplimiento del artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el cual establece que el presupuesto público es una expresión de los planes del Estado, los cuales son elaborados en el marco de estrategia de desarrollo económico y social.



Siendo el plan de desarrollo de Estado el documento jurídico en donde se enmarquen los planes de Estado, así como el marco de estrategia de desarrollo económico y social de Guatemala.



CONCLUSIONES

1. La administración pública de Guatemala, carece de un fortalecimiento jurídico y técnico que le permita determinar y satisfacer las necesidades sociales, y cumplir con objetivos y fines propuestos.
2. En la formulación del contenido del presupuesto anual se manifiesta incongruencia, discontinuidad y falta de visión a largo plazo, ya que este es formulado de acuerdo a los intereses, principios, políticas e ideologías de cada grupo de políticos en turno.
3. El Estado de Guatemala en el transcurso de su historia ha carecido de una visión a largo plazo clara, objetiva y concreta de Estado, que establezca metas a corto, mediano y largo plazo, fundamentada en estudios, análisis, investigación y procesos técnicos, la cual sea formulada con un involucramiento de la población.
4. En el Estado de Guatemala, no cuenta con políticas y mecanismos de carácter técnico y práctico, que permitan un mayor involucramiento de la sociedad civil en el proceso de discusión, formulación, ejecución y control de planes, programas y proyectos, a corto, mediano y largo plazo de la administración pública de Guatemala.
5. En materia jurídica, Guatemala carece de un plan de desarrollo de Estado, que oriente a la administración pública a alcanzar los objetivos, garantías y obligaciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes



ordinarias y los acuerdos de paz , así como permitiría delimitar y dar dirección a la formulación contenido del presupuesto de cada año.



RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe dar un fortalecimiento jurídico y técnico, a la administración pública de Guatemala, por medio de la implementación de Ley de Desarrollo del Estado de Guatemala, que permita determinar y satisfacer las necesidades sociales, y cumplir con objetivos y fines propuestos.
2. El Congreso de la República de Guatemala en la formulación del contenido del presupuesto anual, debe tomar en cuenta lo regulado en un instrumento jurídico que contenga un plan de Estado a largo plazo, para lograr congruencia y continuidad en su ejecución.
3. El organismo ejecutivo debe de establecer una visión largo plazo, clara y objetiva, en la que se determinen metas a corto, mediano y largo plazo, y se fundamente en estudios, análisis, investigación, procesos técnicos, y participación ciudadana.
4. El organismo ejecutivo debe establecer políticas y mecanismos que permitan un mayor involucramiento de la sociedad civil en el proceso de discusión, formulación, ejecución y control de planes, programas y proyectos, a corto, mediano y largo plazo de la administración pública de Guatemala.
5. El organismo ejecutivo debe coordinar (Estado y sociedad civil) la formulación de un plan de desarrollo de Estado, para que sea aprobado por el congreso de la república de Guatemala, que orienta a la administración pública, a alcanzar los



objetivos, garantías y obligaciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, y que permita delimitar y dar dirección a al campo de acción de la administración pública de Guatemala.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ELIZARDI, Mario. **Técnicas de estudio e investigación**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, 2003.
- ALMEDA GIRÓN, Iván Arnoldo. **Análisis de la participación ciudadana, regulada en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República**. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 2001.
- BINNER, Hermes. **Plan estratégico a nivel nacional**
<http://www.sinmordaza.com/noticia/136953-un-plan-estrategico-a-nivel-nacional.html>. 10:45; 7/Junio/2012.
- CABALLEROS, Harold. **Propuestas: Harold Caballeros y su plan Guatemala 2050**.
fuego.blogspot.com/.../harold-caballeros-y-su-plan-guatemala.html. 8:00; 23/Julio/2012.
- CABANELLAS, Guillermo, **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires Argentina, Ed. Heliasta, 1977.
- CALDERÓN ÁVILA, Erick Fernando. **La participación ciudadana en las decisiones de la administración pública de Guatemala**. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 2006.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Imprenta Castillo, 1996.
- CALDERÓN M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. Guatemala: Ed. Orion, 2005.
- CALDERÓN M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Guatemala: Ed. Orion, 2006.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo teoría general y procesal**, Ed. Impresiones Gráficas, 2011.
- CHÁVEZ FRÍAS, Hugo Rafael. **Plan de desarrollo económico y social de la nación para el período 2007-2013**. <http://www.es.scribd.com/doc/8219612/4029413-Plan-Nacional-Simon-Bolivar-20082013>. 10:30; 7/Junio/2012.
- Diccionario jurídico Espasa**. España: Ed. Espasa 2000.: 1998.



FLORES ROSALES, Saraí. **Los impuestos y el presupuesto público en Guatemala, su aplicación y regulación legal.** Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 1997.

GIL PÉREZ, Rosario; PAIZ XULÁ, Carlos. **Sociología jurídica.** Guatemala: Litografía Orión, 2003.

Gobierno de la República Dominicana. **Estrategia nacional de desarrollo de la República Dominicana.** www.end.gov.do/.../Anteproyecto_de_Ley_de_END_RD_2010_2030.pdf. 09:45; 19/Julio/2012.

Gobierno del Estado de México. **Guía para la presentación de ponencias en los foros de consulta popular para la integración del plan de desarrollo del Estado de México 2011-2017.** http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/plan_de_desarrollo/index.htm. 10:00; 10/Junio/2012.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **El derecho administrativo y sus relaciones con otras disciplinas jurídicas y sociales.** Guatemala: USAC, 2005.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización en la administración pública.** Guatemala: USAC, 2005.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos.** Guatemala: USAC, 2008.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los contratos administrativos.** Guatemala: USAC, 2008.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los principios de jerarquía y competencia administrativa.** Guatemala: USAC, 2008.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Servicios públicos.** Guatemala: USAC, 2008.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **El patrimonio estatal, el Estado y la propiedad.** Guatemala: USAC, 2009.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los principios del derecho constitucional y los principios jurídicos de la Constitución Política de la República de Guatemala.** Guatemala: USAC, 2009.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco político y marco jurídico de la administración pública de Guatemala controles políticos y jurídicos ordinarios y extraordinarios.** Guatemala: USAC, 2009.



GODOY ORELLANA, Lidia Esther. **Inconstitucionalidad de la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.** Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 2007.

GONZÁLEZ CAMARGO, Edna Elizabeth. **Introducción a la ciencia política.** Guatemala, C.A.: Ed. AYAN, 2006.

GUILLÉN DE BOGRÁN, María Antonieta. **Plan de nación.**
<http://www.plandenacion.hn/content/socializaci%C3%B3n-de-la-visi%C3%B3n-de-pa%C3%ADs-y-plan-de-naci%C3%B3n>. 9:20; 7/Junio/2012.

HUITZ ENRIQUEZ, Erick Rolando. **Derecho internacional público I.** Guatemala: (s.e.), 2010.

LOBO SOSA, Porfirio. **Plan de nación.**
<http://www.plandenacion.hn/content/socializaci%C3%B3n-de-la-visi%C3%B3n-de-pa%C3%ADs-y-plan-de-naci%C3%B3n>. 9:00; 7/Junio/2012.

LÓPEZ CASTILLO, José Marco. **Análisis del proceso de descentralización de la administración pública en Guatemala.** Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 2005.

MEDINA SALAS, Juan Carlos. **Manual técnico programático para el candidato.** Impresos Ramírez, Guatemala: 2006.

MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Fundamentos financieros, finanzas públicas.** Guatemala: Ed. Arte + Arte, 2006.

MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Fundamentos tributarios.** Guatemala: Ed. Comunicación Gráfica G&A., 2009.

NOGUERA MORALES, Ana Luisa. **Administración tributaria y su incidencia jurídica en la recaudación de los tributos.** Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 1990.

NOGUERA, Sandra Mabely. **Importancia de la participación ciudadana en la descentralización del Estado de Guatemala.** Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 2004.



OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Argentina: Ed. Heliasta, , 2000.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**. Guatemala: Ed. De Pereira, 2002.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho II**. Guatemala: Ed. De Pereira, 2003.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**. Guatemala, C.A.: Ed. Estudiantil Fenix, 2003.

Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**. España: Ed. Océano, 1992.

República de Colombia. **Plan nacional de desarrollo 2010-2014**. <http://www.minhacienda.gov.cd>. 10:45; 19/Julio/2012.

TAYES GRIJALVA, Lesly Carolina. **Principios constitucionales de la tributación en Guatemala**. Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Carlos de Guatemala, 2005.

UNICEF. **Estrategia nacional de desarrollo de la República Dominicana. 2030**. www.unicef.org/republicadominicana/00274_Proyecto_de_Ley_Estrategia_Nacional_de_Desarrollo.pdf. 10:15; 19/Julio/2012.

VÁSQUEZ RAMOS, Reynerio. **Teoría del Estado**. Guatemala, C.A.: Ed. Mayté, 2003.

ZENTENO BARILLAS, Julio César. **Hombre, sociedad Estado y derecho, material de apoyo**. Guatemala: (s.e.), 1995.

LEGISLACIÓN

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

Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97, del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala: enero, 1998.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002, del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala: abril, 2002.

Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001, del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala: octubre, 2001.



Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Gobierno de Guatemala y URNG. Guatemala: diciembre, 1996.

Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Gobierno de Guatemala y URNG, Mexico, D.F. mayo, 1996.

Acuerdo Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdo de Paz. Gobierno de Guatemala y URNG. Guatemala: diciembre, 1996.