

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

LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN

LILIAN BETZAIDA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

GUATEMALA, AGOSTO DE 2013

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

LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LILIAN BETZAIDA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto de 2013

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL 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. Daniel Mauricio Tejeda Allezcas
Vocal: Lic. Luis Alfredo Gonzáles Ramilla
Secretario: Lic. Edgar Manfredo Roca Canet

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Edwin Leonel Bautista Morales
Vocal: Lic. Carlos Humberto de León Velasco
Secretario: Licda. Marisol Morales chew

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”.
(Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis en la Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



LICDA. TERESA VASQUEZ DE GONZALEZ
Abogada y Notaria
Colegiada No. 4,630
2ª. Av. 4-29, zona 5, Mixco
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 08 de octubre de 2,007

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Estimado Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que de conformidad con la designación efectuada, con fecha 18 de septiembre de 2,007 procedí a asesorar el trabajo de tesis de la Bachiller: **LILIAN BETZAIDA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ**, intitulado: **“LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO”**. Al respecto informo que la bachiller trabajó bajo mi dirección y se efectuaron las sesiones de trabajo correspondientes.

Y para el efecto hago constar, que la autora realizó las investigaciones y modificaciones sugeridas, y en su oportunidad sugerí cambios de fondo y forma, algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, mismas que consideré oportunas, para una mejor comprensión del tema abordado por la bachiller, aceptando y realizando todas las instrucciones que durante el desarrollo del trabajo de investigación se le formularon.

El trabajo de investigación tiene un amplio contenido científico y técnico, ya que se analiza la problemática que actualmente enfrenta la sociedad en el tema de seguridad, y como la descentralización de la Policía Nacional Civil podría contribuir a mejorar la seguridad para todos, utilizando la ponente los medios técnicos acorde al tema desarrollado, la bachiller para el desarrollo del trabajo en mención utilizó las siguientes metodologías de investigación: método analítico, método deductivo, método sintético y método inductivo. Las técnicas utilizadas fueron la observación, la encuesta y la documental. Es de mencionar que la bibliografía consultada es acertada, y además es de autores nacionales e internacionales, se manifiesta lo anterior, en virtud, que en dicho trabajo, se hace una investigación muy amplia de la administración pública, luego abordan los temas del Ministerio de Gobernación, la Policía Administrativa, la descentralización de la Policía Nacional Civil. Es un trabajo investigativo de carácter doctrinario, y jurídico lo cual se refleja en la bibliografía, en las conclusiones y por último en las recomendaciones que se mencionan en el trabajo.

Tanto las conclusiones como las recomendaciones a las que arriba la estudiante, son congruentes con el contenido de la investigación, para lograr los objetivos que se ha planteado en su plan de trabajo.



En virtud de lo cual me permito emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, ya que el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos establecidos en las normas contenidas en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, y para ser discutido en el Examen Público, previo dictamen del Licenciado Revisor.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración.

Atentamente,

ca

Teresa Vásquez de González
ABOGADA Y NOTARIA



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, siete de noviembre de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) RAFAEL FRANCISCO CETINA GUTIÉRREZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante LILIAN BETZAIDA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Intitulado: "LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "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 desapruueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
MTCL/sllh



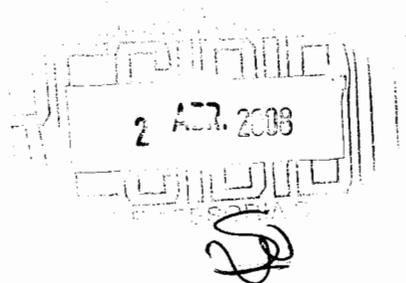


LIC. RAFAEL FRANCISCO CETINA GUTIERREZ

**Abogado y Notario
Colegiado No. 4,106
Teléfono 54986702
8ª. Av. 13-69, zona 1, oficina 3
Guatemala, Guatemala**

Guatemala, 01 de marzo de 2008

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Estimado Licenciado:

De la manera más atenta me permito comunicarle que he cumplido con la función de Revisor de Tesis de la estudiante: **LILIAN BETZAIDA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ**, intitulado: **“LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO”** pero por recomendación de mi persona, se le modificó el título quedando el trabajo de tesis intitulado de la manera siguiente: **“LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN”** el cual a mi criterio cumple con todos los requisitos y formalidades que establece el reglamento respectivo y emito el dictamen siguiente:

- I. Considero que el tema investigado por la estudiante Rodríguez Sánchez, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, pues hace un análisis jurídico-social sobre la descentralización de la Policía Nacional Civil, tema que es muy necesario abordar en la actualidad en que vivimos.
- II. Que se hizo el uso adecuado la metodología y técnicas de investigación para realizar este trabajo, ya que utilizó el método analítico, el deductivo, el sintético y el inductivo.
- III. La bibliografía consultada por la estudiante, fue la adecuada al tema, ya que se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del trabajo de investigación.
- IV. En cuanto a las conclusiones y recomendaciones, comparto los argumentos vertidos por la autora, puesto que las mismas se encuentran estructuradas de acuerdo al contenido del plan de investigación y están debidamente fundamentadas, ya que la no descentralización de la Policía Nacional Civil provoca que la población sienta mayor inseguridad y desconfianza en los agentes, por lo mismo recomienda la estudiante la descentralización de la Policía Nacional Civil, para devolverle la confianza a los habitantes de Guatemala, sobre los agentes, y que estos trabajen de cerca con la población, para prevenir el delito o actuar prontamente si este ya ocurrió; por lo tanto resultan congruentes con su contenido.
- V. Sobre la base de los incisos anteriores, considero conveniente la impresión del trabajo para que el mismo pueda ser discutido en el correspondiente examen público.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el presente trabajo de investigación, llena todos los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, considero que la redacción es congruente con los temas desarrollados dentro de



la investigación, por lo que resulta procedente dar **DICTAMEN FAVORABLE** aprobando el trabajo de tesis revisado.

Sin más que agradecer la consideración a mi persona al encomendarme tan honroso trabajo de Revisor, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi alta muestra de estima.

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

Atentamente,



Rafael Francisco Cetina Gutiérrez
ABOGADO Y NOTARIO
C.C.L. 4,106



USAC
TRICENTENARIA

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

Edificio S-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



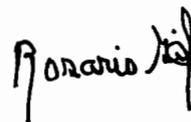
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 24 de julio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LILIAN BETZAIDA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, titulado LA POLICÍA NACIONAL CIVIL Y SU DESCENTRALIZACIÓN. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CMCM/silh.


Lic. Avidan Ortiz Orellana
DECANO







DEDICATORIA

A DIOS: Por haberme iluminado durante toda mi vida y mi carrera y permitirme llegar hasta donde estoy, por siempre cuidarme en mi caminar, gracias Dios mío.

A MIS PAPÁS: Mami, por todos tus consejos, apoyo y amor incondicional, gracias. Papi, por darme siempre lo mejor y hacer de mi lo que soy hoy. Se las dedico especialmente.

A MI HIJITA: Por ser la razón de mi vida y el motivo de mi existir, las fuerzas para seguir día a día y luchar para superarme como ser humano cada día un poco más. Con todo mi corazón y amor te la dedico.

AL AMOR DE MI VIDA: Jorge de León, por tu apoyo en cada momento, por tu gran amor y comprensión, te la dedico con todo el amor de mi corazón.

A MIS HERMANOS: Sol, Naty, Carolina, Bebis, Roberto, Ignacio. Con todo mi amor.

A MIS ABUELITOS: Mamá Rosita, Papá Alfonso; Mami Lucy y Papi Laco. Con mucho amor.

A MIS TIOS: A todos y cada uno de ellos se las dedico con amor.

A MI QUERIDA AMIGA: Licenciada Teresa Vásquez de González, por ser un gran apoyo para mi, y siempre recordarme que con amor, dedicación y paciencia todo es posible.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general.....	1
1.1. Etimología de la palabra.....	1
1.2. Administración.....	3
1.3. Administración pública.....	5
1.3.1. Definiciones de administración pública.....	5
1.3.2. Elementos de la administración pública.....	9
1.3.3. Función administrativa o pasos de la administración pública.....	11
1.4. Organización pública de Guatemala.....	20
1.4.1. Concepto de organización pública.....	21
1.4.2. Origen o nacimiento de la organización pública.....	21
1.4.3. Componentes comunes.....	21
1.4.4. Principales organizaciones.....	22
1.4.5. Elementos operativos o técnicos del Organismo Ejecutivo.....	24
1.5. Presidencia de la República.....	27
1.5.1. Origen de la Presidencia de la República.....	27
1.5.2. Ejercicio del cargo.....	29
1.5.3. Organización de la Presidencia de la República.....	29



Pág.

1.5.4. Secretaría de la presidencia.....	31
1.5.5. Control del Congreso de la República de Guatemala.....	34
1.5.6. Prohibiciones para ser secretario.....	35
1.5.7. Reglamentación de las funciones de las secretarías.....	35
1.5.8. Calidad de Presidente de la República.....	36
1.5.9. Funciones gubernamentales del Presidente de la República.....	37
1.5.10. Funciones políticas y administrativas.....	39
1.5.11. Funciones legales.....	40
1.5.12. Principales funciones.....	41
1.6. Vicepresidente de la República.....	41
1.6.1. Funciones del Vicepresidente de la República.....	42
1.6.2. Organización de la Vicepresidencia de la República.....	43
1.6.3. Funcionario subordinado.....	43
1.7. Ministerios de Estado.....	44
1.7.1. Evolución histórica.....	44
1.7.2. Conceptos de Ministerios.....	47
1.7.3. Importancia política.....	48
1.7.4. Importancia administrativa.....	48
1.7.5. Importancia jurídica.....	48
1.7.6. Funciones de los Ministros.....	49
1.8. Sistemas o técnicas de organizaciones de la administración pública.....	50
1.8.1. Centralización o concentración administrativa.....	50
1.8.2. Desconcentración administrativa.....	54
1.8.3. Descentralización administrativa.....	56



Pág.

1.8.4. Autonomía.....	58
-----------------------	----

CAPÍTULO II

2. Ministerio de Gobernación.....	61
2.1. Ventajas del Ministerio de Gobernación.....	68
2.2. Desventajas del Ministerio de Gobernación.....	69
2.3. Funciones del Ministerio de Gobernación.....	71
2.3.1. Entidades que integran el Ministerio de Gobernación.....	74

CAPÍTULO III

3. Policía administrativa.....	75
3.1. Origen y significado.....	75
3.2. Concepto de policía.....	76
3.2.1. Concepto doctrinario de policía.....	77
3.2.2. Concepto legal de policía.....	78
3.2.3. Concepto de seguridad pública.....	78
3.3. La policía del estado de derecho.....	79
3.4. Concepto de orden público.....	79
3.4.1. Clasificación de la policía.....	80
3.4.2. Organización de la Policía Nacional Civil.....	81
3.4.3. Funciones de la Policía Nacional Civil.....	82
3.4.4. Principios legales de actuación.....	84

3.4.5. Límites a la policía.....	86
3.4.6. Policías particulares.....	88
3.5. Derecho de policía.....	90
3.6. Medidas de policía.....	90
3.7. Contravenciones o faltas.....	97
3.8. Faltas y sanciones municipales.....	99
3.8.1. Las multas como sanción administrativa.....	99
3.9. Criterios de la Corte de Constitucionalidad.....	101

CAPÍTULO IV

4. La descentralización de la Policía Nacional Civil.....	105
4.1. Descentralización administrativa.....	109
4.1.1. Características de la descentralización administrativa.....	110
4.1.2. Ventajas de la descentralización administrativa.....	115
4.1.3. Inconvenientes de la descentralización administrativa.....	116
4.1.4. Control que ejerce el Estado sobre las entidades descentralizadas.....	117
4.1.5. Clases de descentralización.....	119
4.2. El municipio.....	122
4.3. La Policía Nacional Civil.....	123
4.3.1. Historia de la Policía Nacional Civil.....	124
4.3.2. Antecedentes de la Policía Nacional Civil.....	126
4.3.3. La Policía Nacional Civil en contexto.....	127
4.3.4. Objetivos generales de la Policía Nacional Civil.....	129



Pág.

CONCLUSIONES	131
RECOMENDACIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	135



INTRODUCCIÓN

La convivencia social de todo conglomerado crea problemas de relación que para solucionarlos, exigen la intervención de un ente superior más fuerte que cualquier individuo o grupo de individuos. El Estado de Guatemala es el encargado de brindar seguridad a la población dentro del territorio nacional, creando para ello, a la Policía Nacional Civil de Guatemala, la cual es la fuerza armada de seguridad de Guatemala, cuya función principal es resguardar el orden público, así como de otorgarle a la ciudadanía la seguridad necesaria tanto física como material.

El temor frente a los delitos así como las implicaciones urbanas que tiene sobre el espacio público y privado son hechos que evidencian la necesidad de un rol más activo en enfrentar la percepción ciudadana de desorden, desconfianza y sobre todo impunidad que ronda en la región, esta preocupación ciudadana se expresa de múltiples formas, por un lado, el temor de la ciudadanía conlleva a procesos de protesta social expresados en organizaciones de la sociedad civil especialmente vinculadas con la temática; de igual forma, la población desarrolla acciones de autoprotección personal relacionadas con la compra de sistemas de alarma y monitoreo, colocación de rejas de protección e incluso armas, se encuentran también acciones negativas conocidas como prácticas de justicia popular que ocurren con frecuencia en múltiples lugares de Guatemala, y para tratar lo delicado de lo descrito anteriormente se deben desarrollar iniciativas de fortalecimiento en sistema de seguridad, siendo una de ellas la descentralización de la Policía Nacional Civil, tema que se aborda en esta investigación, cómo mejorar las funciones de la Policía Nacional Civil, para que puedan cumplir con el ordenamiento que la ley les requiere.

La hipótesis en la cual se basó la presente tesis radica en que la Policía Nacional Civil debiera ser un órgano estatal descentralizado para mejorar así su funcionamiento y rendimiento en la



prevención de delitos y seguridad de la ciudadanía, así también el objetivo fundamental del presente trabajo es dar a conocer la importancia de la descentralización de la Policía Nacional Civil, así mismo establecer cuales son los mecanismos de dirección, control y administración de la Policía Nacional Civil.

El presente trabajo de investigación se divide en los siguientes capítulos: capítulo I se define la administración como concepto general, así como también lo que es la administración pública, sus elementos, sus funciones, su organización en Guatemala; el capítulo II se refiere al Ministerio de Gobernación, sus funciones y las entidades que lo integran; el capítulo III aborda el tema de la policía en general, la policía administrativa, la policía particular y principalmente lo que es la Policía Nacional Civil, su organización, sus funciones, sus principios; y por último el capítulo IV se refiere a la descentralización de la Policía Nacional Civil, sus ventajas y sus inconvenientes.

Así también, en este trabajo de investigación se han empleado en su desarrollo los métodos analítico, deductivo, el sintético y el inductivo; y como técnicas en el proceso de investigación se han utilizado la lectura, el subrayado y el fichaje.

Las conclusiones a las cuales se llegaron en el presente trabajo de investigación, son de suma importancia para entender la relevancia del tema tratado, así mismo las recomendaciones tienen una gran aportación para el tema desarrollado en este trabajo de investigación, y la bibliografía utilizada en el mismo, es tanto de autores nacionales como internacionales para darle una visión global al contenido de la presente tesis.

Se espera que la presente investigación sirva de ayuda a las personas que tengan interés en conocer más sobre este importante tema objeto de estudio.



CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general

La administración como concepto general, se puede definir como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puede alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.

1.1. Etimología de la palabra

Álvarez-Gendín, expresa que la palabra administración etimológicamente viene del latín “Ad” y del verbo “Ministro-as-are”, administrar, servir, ejecutar, etcétera, y más singularmente del sustantivo “ministratio-ministraciones”, servicio, acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta “administrationem”, acerca del servicio administración, régimen, gobierno.

Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar, gestionar, etc. Cicerón habla de “administrare provinciã, administrare bellum”, gobernar la provincia, dirigir la guerra, etcétera.

Para Covarrubias citado por Álvarez, administrar significaba “beneficiar o tratar hacienda, persona o república”.¹

¹ Álvarez-Gendín. *Tratado general de derecho administrativo*. Pág. 54



Para Reyes Ponce, “la palabra administración, se forma del prefijo ad, hacia y de ministratio. Esta última palabra viene a su vez de minister, vocablo completo de minis, comparativo de inferioridad y de sufijo ter, que sirve como término de comparación”.²

Etimológicamente administración, da la idea que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mandato de otra; de un servicio que se presta.

Según Reyes Ponce: “Servicio y subordinación, son pues los elementos principales que debe contener la definición”.³

Podemos decir entonces que la administración es la fusión de todos los recursos que se poseen, ya sea utilizando elementos como el servicio y la subordinación, hasta elementos de mando, control y dirección, a través de un esquema planificado, cuyo objetivo sea lograr aquello que un solo individuo no pudiera lograr por sí solo.

Garcini Guerra, establece: “Esa acepción de la ciencia administrativa dominada por el factor técnico del arte de administrar, que la separa conceptualmente del Derecho Administrativo, tiene su más alto exponente en el autor Francés Henry Farol, para él la esencia de la función administrativa consiste en planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar y su principio capital de la teoría administrativa es la importancia de la dirección de la gerencia, management, tanto más importante, cuanto mayor es la empresa. Gulick considera que esa importante labor de la dirección se sintetiza en una palabra de su invención posdcorb, que no es otra que el anagrama formado con las iniciales de las palabras inglesas que identifican los aspectos de la acción administrativa: planning (planificar); organizing

² Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresa**. Pág. 15

³ **Ibid.** Pág. 16

(organizar); staffing (administración del personal); directing (dirigir); coordonating (coordinar); reporting (informar); budgeting (presupuestar)".⁴

Entonces, administración es el proceso de planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos organizacionales.

Es necesario en este capítulo, establecer genéricamente lo que significa la administración, previamente a entrar a considerar lo que significa la administración pública.

1.2. Administración

El autor Brech, citado por el autor Agustín Reyes Ponce: "Administración es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficientes las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado".⁵

Contrapone esta definición con la que se da sobre la organización como una técnica de relacionar los deberes y funciones específicas de un todo coordinado.

Peterson y Plowman citados por Garcini establecen "es una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular".⁶

Koontz y O'Donnell, considera a la administración como: "La organización de un organismo social, y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir

⁴ Garcini Guerra, Héctor. **Derecho administrativo**. Pág. 37

⁵ Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 15

⁶ Garcini Guerra. **Ob. Cit.** Pág.38



a sus integrantes”⁷.

Para Tennenbaum, mencionado por Reyes Ponce, administración es: “El empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa”.⁸

Para el autor Henry Farol, citado por el autor Agustín Reyes Ponce, considerado como el padre de la administración moderna, indica: “Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.⁹

Para Merkl, en un aspecto muy amplio de la administración, indica: “Es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos”.¹⁰

Por lo anterior se puede decir que para estos autores la administración es el conjunto de las funciones o procesos básicos como planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar, que, realizados convenientemente, repercuten de forma positiva en la eficacia y eficiencia de la actividad realizada en la organización.

En este sentido se abarca toda actividad en general y rebasa la esfera de la economía y establecer que la actividad que se desarrolla es para alcanzar un fin determinado y humano.

⁷ Garcini Guerra. **Ob. Cit.** Pág.38

⁸ Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 16

⁹ **Ibid.** Pág. 17

¹⁰ Merkl, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo.** Pág. 8

Se cree, que vista la administración como concepto general, se puede afirmar que administración es el género y administración pública como concepto especial es la especie.

Al haber analizado en una forma muy general, lo que es la administración, se puede estudiar y analizar lo que significa y los diferentes puntos de vista de la administración.

1.3. Administración pública

En términos generales, se puede decir que la administración pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad.

1.3.1. Definiciones de administración pública

De lo que significa administración pública, existen varias definiciones, no se pretende especializarnos en las ciencias de la administración, pero si es necesario plasmar algunas definiciones, pues para entender lo que significa el derecho administrativo es necesario, primero entender a la administración pública. Entre las definiciones más importantes podemos encontrar las siguientes:



- a) Para algunos autores la administración pública es: El ejecutivo en acción.
- b) Otros autores dicen que la administración pública son: Los organismos del Estado prestando servicios públicos.
- c) Para Garrido Falla: "Parte del criterio orgánico; la administración es un complejo orgánico integrado por el poder ejecutivo, que este se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del Gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno".¹¹
- d) Para Marienhoff citado por Prat, define a la administración como: "Actividad practica, permanente y concreta del Estado (criterio objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran (criterio finalista). Fiel a sus afirmaciones Marienhoff, no introduce a esta definición ningún criterio subjetivo y combina dos elementos de base de la concepción objetiva".¹²
- e) Prat establece que, para García Oviedo y Martínez Useros, analizan a la administración desde dos puntos de vista: "La administración en sentido objetivo es realización de actividades hacia un fin, y como quiera que este puede ser de diversa índole, la discriminación del mismo producirá el siguiente resultado: si el fin gestionado es de índole privado nos hallaremos ante una actividad administrativa de tal carácter, mientras que la administración pública supondrá la producción de un fin público; siendo la primera extraña a la materia de nuestra disciplina, ya

¹¹ Garrido Falla, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 78

¹² Prat, Julio A. **Derecho administrativo**. Pág. 133



que el contenido de esta gravita en torno a la actividad dirigida a la satisfacción de fines de interés público”.¹³

f) El profesor Fraga, señala que “La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza el Estado y que para ello se organiza en forma especial”.¹⁴

La organización especial de que habla constituye la administración pública y manifiesta que: La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Para Fraga, la administración desde el punto de vista formal, es la parte más importante, pues es donde se halla depositada la soberanía del Estado, o sea el Organismo Ejecutivo.

No todos a los autores consideran a la administración como una ciencia sino que muchos de ellos como una técnica y otros como un arte.

Sobre este tópico el profesor Garcini, analiza la posición de algunos autores, como Garrido, que establecen la conveniencia de hablar de la técnica de la administración y la contraposición de Bielsa y otros autores de considerar a la administración como una verdadera ciencia.

En suma, como afirma Garrido Falla, “Esta corriente de los estudios administrativos conduce necesariamente a que la administración sea considerada como un gran aparato orgánico cuyos únicos problemas son necesariamente los relativos a su montaje y manejo técnico, por

¹³ Prat. **Ob. Cit.** Pág. 133

¹⁴ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** Pág. 96



lo que resultaría preferible prescindir de la expresión ciencia de la administración y hablar de técnica de la administración”.¹⁵

Contra esa concepción han reaccionado Bielsa que considera que más tienen de novedad en los títulos y en los planes que en la sustancia de la materia, Simón, y su escuela socio psicológica que se orienta hacia el estudio de carácter humano de toda empresa pública o privada, lo que coloca la ciencia de la administración dentro de las llamadas ciencias sociales, y Muñoz Amato, que concibe la administración pública como uno de los procesos de gobierno, lo que hace que la ciencia administrativa posea típicas cualidades frente a la administración industrial o comercial.

se considera que la administración es una ciencia, pero al analizar la administración pública como una especie de la administración, y dependiendo desde el punto de vista que se estudie se puede considerar como una rama de las ciencias sociales o como una rama de las ciencias políticas o por lo menos con una íntima relación con esta ciencia.

Si la administración pública se estudia desde el punto de vista de la integración y de la función que debe desarrollar y quienes tienen que desarrollar su actividad, es decir estructura y dirección, se cree sin temor a equivocación que la administración pública se está estudiando desde el punto de vista de las ciencias políticas.

Si la administración pública se estudia desde el punto de vista de la aplicación de políticas para la satisfacción de necesidades generales y a quien va dirigida la finalidad y propósito de la administración se ve desde el punto de vista de las ciencias sociales.

En fin, se puede, como ya se analizará adelante, estudiar a cualquier rama de la ciencia en una forma aislada, existe una gran vinculación entre todas las ciencias.

¹⁵ Garrido Falla. **Ob. Cit.** Pág. 80



Llegar a una definición exacta de una ciencia es algo muy difícil, pues al analizar los diferentes criterios, unos parecen adecuados, otros no, pero es necesario tratar de establecer la definición del concepto en una forma que se entienda y que se pueda explicar.

Habiendo analizado algunos de los autores del derecho administrativo, que necesariamente tratan lo relativo a la administración pública, se puede establecer una definición que se considera que es la más adecuada y ve 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.

La administración pública se presenta con un doble aspecto:

- a) Como sujeto, es un complejo de órganos armonizados, constituido, unido por relaciones de jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados.
- b) En su objeto, que la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de finalidades, como ya lo indicamos el bienestar de todos.

Regulada estructuralmente y en su competencia por el derecho administrativo, pues dentro del derecho administrativo encontramos toda la regulación legal que entraña los principios, normas, regulación de relaciones, control, etc.

1.3.2. Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se puede



resumir y explicar de la siguiente manera: El órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

a) El órgano administrativo

Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La calidad del órgano deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto volitivo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho. La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, órgano = instrumento.

Este tema puede ser motivo de análisis más detenido dentro del capítulo denominado Personalidad del Estado, de este trabajo.

b) Actividad de los órganos administrativos

Los órganos de la administración pública, desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales esta obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.



Podemos ver al servicio público, como el instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración para el logro de su propósito.

c) Finalidad de los órganos administrativos

La finalidad es el elemento teleológico de la administración pública, como se analizará dentro de la definición la administración pública tiene una finalidad y se puede afirmar que su finalidad es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no solo doctrinario sino Constitucional, expresado dentro del Artículo uno que establece que el Estado organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

d) El medio utilizado por la administración pública

El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el servicio público. Significa esto que el servicio público se entiende como: El medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad. La administración pública va a desarrollar su actividad, a través del servicio público.

1.3.3. Función administrativa o pasos de la administración pública

Hablar de los pasos de la administración pública implica hablar de la función administrativa, importantes y esencialmente son cinco los pasos de la administración pública, a saber:



a) 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 utiliza toda clase de métodos y técnicas científicas.

Establece Reyes Ponce 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 orientarlos, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización.

Goet, citado por Reyes Ponce, ha dicho que planear "es hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habría ocurrido; equivale a trazar los planos para fijar dentro de ello nuestra futura acción".¹⁶

La actividad de planificar tiene gran importancia y es tan importante como el hacer de la administración pública, 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.

El autor Reyes Ponce, hace una enumeración de las razones, por las cuales planear es tan importante como hacer, indica las siguientes:

a) La eficiencia, obra de orden, no puede venir del acaso, de la improvisación;

¹⁶ Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 165

b) Así como en la parte dinámica, lo central es dirigir, en la mecánica el centro es planear: Si administrar es hacer a través de otros, necesitamos hacer planes sobre la forma como esa acción habrá de coordinarse;

c) Todo plan tiende a ser económico; desgraciadamente, no siempre lo parece, porque todo plan consume tiempo, que, por lo distante de su realización, puede parecer innecesario e infecundo;

d) “Todo control es imposible si no se compara con un plan previo. Sin planes se trabaja a ciegas”.¹⁷

Entonces se puede sintetizar que para este autor es de suma importancia el planear, contar con un plan que ayude a llevar a cabo el fin que se pretende alcanzar, ya que si no se cuenta con un plan no se puede saber para donde se va, que recursos se necesitaran, ni cuando ni como se llegará al fin establecido.

El mismo autor le impone a la planificación tres principios básicos

- El Principio de la precisión, el principio de la flexibilidad y el principio de la unidad.
- El principio de la precisión consiste que los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas.

¹⁷ Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 166



- El principio de flexibilidad, que implica que dentro de la precisión establecida en el principio de precisión, debe dejar margen para los cambios que surjan en este.

Los planes deben de ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno solo para cada función; y todos los que se aplican en la empresa deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un solo plan general.

En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaria del Consejo Nacional de Planificación Económica SEGEPLAN, a través de una serie de instituciones internas.

En general, la planificación significa hacer un estudio de las necesidades para en el futuro realizar las acciones, para llenar esas necesidades; la planificación es la primera función de la administración, que sirve para determinar las metas u objetivos a cumplir. La planificación es básica para la organización de la administración, ya que sin la formulación de un objetivo no se tendría nada que organizar, nadie para dirigir y nada que controlar; los objetivos son de gran importancia, pues le dan un sentido y una orientación a los esfuerzos aplicados.

b) Coordinación

La coordinación significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado.



Algunos autores como Reyes Ponce, analizan a la coordinación como la integración y explica que “integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social”.¹⁸

Indica el autor que la planeación nos dice que debe hacerse y cuando; la organización nos señala quienes, donde y como debe realizarlo.

Es necesario obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación y la organización: esto lo hace la integración o la coordinación, puesto que en las funciones que se ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndonos especialmente a las personas, y sobre todo, al aspecto específicamente administrativo.

Reyes Ponce, establece tres principios sobre la importancia que tiene la integración:

- a) “Es el primer paso práctico de la etapa dinámica y, por lo mismo, ella depende en gran parte que la teoría formulada en la etapa constructiva o estática, tenga la eficiencia prevista y planeada.
- b) Es el punto de contacto entre lo estático y lo dinámico; lo teórico y lo práctico.
- c) Aunque se da en mayor amplitud al iniciarse la operación de un organismo social es una función permanente, porque en forma constante hay que estar integrando el organismo, tanto para proveer a su crecimiento normal, ampliaciones, etc., como para sustituir a los hombres

¹⁸ Reyes Ponce, **Ob. Cit.** Pág. 256

que han salido por muerte, renuncia, etc., a las maquinarias que se han deteriorado, los sistemas que resultan obsoletos, etcétera”.¹⁹

El mismo autor ha señalado algunos principios de la integración, como principio de integración de cosas y principio de integración de personas.

c) Organización

La definición de la organización, claramente la dan los autores Terry y Sheldon, mencionados por Reyes, que establece: “Ferry define la Organización diciendo: Es el arreglo de las funciones que se estiman necesarias para lograr un objetivo, y una indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas. Sheldon la considera como: El proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deban efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución de tal manera que las labores que así se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles”.²⁰

“La organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados”.²¹

Organización implica estructurar la organización, corresponde a la mecánica administrativa y se refiere también a como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

¹⁹ Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 256

²⁰ **Ibid.** Pág. 248

²¹ **Ibid.** Pág. 212

Esta organización implica, las tareas que se van a realizar dentro de la administración pública, las personas con que se cuenta, como deben ser agrupadas las tareas y finalmente lo más importante dentro de toda organización administrativa la persona que va a tomar las decisiones, esto implica como ya lo explicamos estructurar la organización.

d) Dirección

El autor Reyes manifiesta: “La palabra dirección, viene del verbo dirigere; este se forma a su vez del prefijo di, intensivo y regere: regir, gobernar, este último se deriva del sánscrito raj, que indica preeminencia”.²²

Es curioso dice, “observar la similitud que tiene esta etimología con la de la palabra administración: una posición preeminente, lo cual no es extraño, ya que la dirección es el corazón o esencia de la administración”.²³

La dirección expone Reyes: “Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente, o con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en forma adecuada todas las ordenes emitidas”.²⁴

En síntesis; significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador.

²² Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 304

²³ **Ibid.** Pág. 305

²⁴ **Ibid.** Pág. 307



e) Control

Establece Agustín Reyes, que el control es: “La medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes”.²⁵

También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorias, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos, etcétera.

Los medios de control deben estar bien establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementar el control, naturalmente en normas legales, para que estos controles sean efectivos.

Dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control, las que se pueden clasificar de la forma siguiente:

- Control interno

El que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados, el Ministerio sobre sus directores generales. Este tipo de control se da normalmente dentro de los órganos jerarquizados y el control es uno de los poderes que otorga la jerarquía, como el poder disciplinario, poder de revisión, poder de revocatoria, etcétera.

²⁵ Reyes Ponce. **Ob. Cit.** Pág. 355



- Control directo

El que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos.

En Guatemala, existe una gama de recursos administrativos, pero principalmente se encuentran los recursos de revocatoria, que es un recurso que se le conoce como recurso jerárquico; así también encontramos el recurso de reposición, encontramos recursos como el de apelación, reconsideración y reclamo.

Los recursos administrativos se encuentran enmarcados en diversas leyes y en muchas de ellas, aunque se denominen de igual forma se encuentran regulados con distintos procedimientos.

- Control judicial

El que se ejerce ante los tribunales de justicia, el recurso de lo contencioso-administrativo, amparo, juicio de cuentas, etcétera.

En derecho administrativo encontramos la vía administrativa que los medios de control directos o recursos administrativos, así como encontramos la vía judicial, como medio de control de los órganos administrativos, entre ellos encontramos el amparo y el contencioso-administrativo, hay que tomar en cuenta que para los dos casos, tanto el amparo como el contencioso es necesario que se agote la vía administrativa, es decir que se planteen antes los recursos administrativos.



- Control constitucional

El que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos, preceptos y garantías que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza.

Hay que ver a la Corte de Constitucionalidad como un organismo que garantiza que todo ámbito de la vida del Estado de Guatemala, se cumpla con los preceptos constitucionales y que no se violen los mismos.

- La Corte de Constitucionalidad

Este organismo es creado en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el treinta de mayo de mil novecientos ochenta y cinco y vigente desde el catorce de enero de mil novecientos ochenta y seis, como un tribunal permanente de jurisdicción privativa y la función esencial de este alto organismo es la de defender el orden constitucional y la misma Constitución la dota de absoluta independencia de los demás organismos del Estado, así mismo le otorga independencia económica.

1.4. Organización pública de Guatemala

Es un sistema socio-técnico para la integración racional de la actividad de los órganos administrativos, que son creados deliberadamente para la consecución de objetivos explícitos, tendientes a la satisfacción de las necesidades de la población, a través de la división horizontal y vertical del trabajo.



1.4.1. Concepto de organización pública

Es el conjunto de organizaciones públicas, conectadas, interdependientes y relacionadas entre sí; las organizaciones integran una organización compleja conocida con el nombre de Estado de Guatemala. Las organizaciones del Estado de Guatemala todas se fundamentan en la Constitución Política de la República de Guatemala y en las leyes.

1.4.2. Origen o nacimiento de la organización pública

La organización pública o la organización del Estado de Guatemala nace a la vida jurídica por medio de la organización constitucional. El nacimiento jurídico se produce al dictarse la primera Constitución Política de la República de Guatemala en el año de 1825. Este nacimiento se repite cada vez que en Guatemala entra en vigencia una Constitución, luego de que la Constitución anterior fue derogada por el rompimiento del orden constitucional por causa de golpe de Estado. La organización pública se basa en tres organizaciones principales que se conocen con el nombre de organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

1.4.3. Componentes comunes

La organización pública o las organizaciones públicas que integran el Estado de Guatemala sin tomar en cuenta su tamaño y su actividad, todas sin excepción tendrán los mismos componentes:

a) Personas individuales. Estas personas se encargan de planificar, organizar, dirigir y controlar la organización y se identifican con diferentes nombres: Presidente de la República,



Ministro de Estado, Director, Gerente, Rector, Decano, Alcalde, etcétera.

b) Competencia, autoridad y responsabilidad. Competencia, para ejecutar determinada actividad o trabajo. Autoridad, para ejercer poder de decisión. Responsabilidad, para hacer las cosas pensando en el bien común o interés público.

c) Actividad material. Esta actividad consiste en el hacer diario de las personas individuales que trabajan basándose en planes, proyectos, programas, decisiones y hechos.

1.4.4. Principales organizaciones

Organismo Legislativo: esta organización pública es creación de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 141. Se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala, en los Artículos 157 al 181 y especialmente en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. En el interior del Organismo Legislativo funcionan diversas organizaciones, entre ellas: El pleno del Congreso (diputados), la Junta Directiva, la Presidencia del Congreso, la Secretaria del Congreso, la comisión permanente, la comisión de derechos humanos, las comisiones ordinarias, las comisiones extraordinarias y específicas y los bloques legislativos, la junta directiva, presidencia y secretaria ejercen funciones administrativas permanentes.

Organismo Ejecutivo: esta organización pública es creación de la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 141. Se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 182 al 202 y especialmente en la Ley del Organismo Ejecutivo. Cada organización del Organismo Ejecutivo regula sus actuaciones con



reglamentos orgánicos internos. El Organismo Ejecutivo se integra con organizaciones públicas jerarquizadas y no jerarquizadas.

Jerarquizadas como la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerios de Estado, Gobernaciones Departamentales y Consejos Constitucionales.

No jerarquizadas, tales como Contraloría General de Cuentas, Ministerio Público, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la Nación, Procuraduría de Derechos Humanos, Tribunal Supremo Electoral y Corte de Constitucionalidad.

Las organizaciones jerarquizadas dependen directamente del Presidente de la República, del cual reciben órdenes e instrucciones. Las organizaciones no jerarquizadas, no dependen directamente del Presidente debido a que gozan de autonomía o descentralización.

En el último párrafo del Artículo 182, la Constitución Política de la República de Guatemala dispone la integración del Organismo Ejecutivo con el Presidente, Vicepresidente, Ministros, Viceministros y demás funcionarios que laboran en dicho organismo. La Ley del Organismo Ejecutivo integra este Organismo con elementos que no figuran en la Constitución: Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales, órganos que dependen de la Presidencia de la República y gabinetes específicos. Cuando se presenta la situación de elementos en la Constitución Política de la República de Guatemala y elementos diferentes en la ley, hay que tener presente que los elementos constitucionales no se eliminan en la ley en ninguna forma. La existencia de dos clases de elementos permitirá diferenciar entre elementos constitucionales y elementos legales, igualmente validos, y manejarlos unos como complemento de los otros.



Organismo Judicial: esta organización pública es creación de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 141. Se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala, en los artículos 203 al 222 y especialmente en la Ley del Organismo Judicial.

1.4.5. Elementos operativos o técnicos del Organismo Ejecutivo

Las diferentes organizaciones públicas que integran el Organismo Ejecutivo, operan y trabajan con elementos de toda clase, simplificando, se clasifican en elementos humanos, territoriales, técnicos, financieros y jurídicos.

a) Elemento humano

Las personas individuales que trabajan en cada organización. A estas personas se les identifican con diferentes nombres: Trabajadores del Estado (Artículo 107 constitucional), funcionarios (inciso s, del Artículo 183 constitucional), funcionario y empleado público (Artículo 156 constitucional), dignatario o primer magistrado, nombre que se aplica al Presidente de la República.

b) Elemento territorial

Las organizaciones que trabajan en el territorio del Estado, desempeñando labores administrativas y de desarrollo: Presidencia y Vicepresidencia de la República, Ministerios de Estado, gobernaciones, municipalidades, regiones, consejos constitucionales.



c) Elemento técnico

Los instrumentos técnicos y administrativos que utiliza la administración pública para trabajos de ejecución y apoyo se mencionan a continuación.

- Presupuesto público a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.
- Contabilidad pública a cargo de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.
- Estadística pública a cargo del Instituto Nacional de Estadística y de otras oficinas que también hacen estadísticas.
- Archivo público a cargo del Archivo General de Centroamérica y archivos en cada organización.
- Registro público de datos a cargo de diversos registros, como Registro General de la Propiedad, Dirección de bienes del Estado y Licitaciones del Ministerio de Finanzas Públicas, Registro Civil del Registro Nacional de las Personas, Registro Mercantil General de la República, Registro de poderes, Registro de la Propiedad Industrial, Registro de Ciudadanos, Registro de Contadores, Registro Tributario Unificado, Registro de Seguridad Privada del Ministerio de Gobernación y Registros administrativos en cada organización.



- Planificación administrativa a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Consejos Constitucionales y oficinas de planificación de cada organización.
- Capacitación a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública de otras oficinas ubicadas en cada organización.
- Informática basada en redes de computación en cada organización.
- Comunicación social, programada o publicidad a cargo de la Secretaría de Social de la Presidencia, Diario de Centroamérica o periódicos, radioperiódicos y tele noticieros.

d) Elemento económico y financiero

Los elementos económicos y financieros indispensables para el sostenimiento de gobierno, es un conjunto de elementos, se menciona entre otros, el dinero o moneda de curso legal, el Quetzal; ingresos por impuestos, tasas y contribuciones; ingresos provenientes de servicios prestados por organizaciones públicas: rentas producidas por inversiones financieras, servicios hospitalarios, correos y telégrafos, arrendamientos y en general, todos los servicios bajo control directo del Estado; financiamiento interno y externo; donaciones; herencias y legados; bonos del Estado.

e) Elemento jurídico

Las normas jurídicas en que se fundamenta la actividad y las decisiones: Constitución Política



de la República de Guatemala y leyes constitucionales; leyes formales dictadas por el Congreso de la República en forma de decretos (abarca las leyes dictadas para regular la organización y funciones públicas y las leyes dictadas para regular las relaciones entre los particulares, que la administración pública puede aplicar supletoriamente); leyes materiales dictadas por el Presidente de la República en forma de decretos y acuerdos (en consejo de ministros y acuerdos gubernativos), reglamentos y acuerdos ministeriales; doctrina y principios jurídicos; y el derecho indígena (costumbres mayas).

1.5. Presidencia de la República

Es la suprema organización política y administrativa del Organismo Ejecutivo y del Estado de Guatemala. Es la organización fundamental del Estado de derecho, del Estado constitucional de la república y de la democracia. La cabeza de la Presidencia de la República es el Presidente de la República.

1.5.1. Origen de la Presidencia de la República

No existe fecha que pueda citarse sobre el origen de la presidencia y del cargo de presidente. Se sabe que la presidencia surge por oposición a la monarquía que estaba a cargo del rey. La república al sustituir a la monarquía, opera la sustitución del cargo del rey por el cargo de presidente. Algunas monarquías subsisten con el cargo de rey y a la par el puesto de presidente del gobierno. El origen de la presidencia y el cargo de presidente, coincide en Guatemala con la independencia y la redacción de la primera Constitución Política. Presidencia y presidente tienen origen constitucional. A diferencia de lo que fuera el rey, el presidente es un ciudadano responsable por sus decisiones políticas y administrativas y sujeto



a los tribunales de justicia. En Guatemala el presidente está sujeto a los tribunales de justicia por sus decisiones administrativas, no por sus decisiones políticas.

Presidente formal y presidente real: Entre los años 1954-2002 gobierna en Guatemala: o un jefe de estado de facto o una dualidad compuesta por el presidente formal presidente real. El jefe de estado de facto gobierna siempre que la presidencia se ejerce por la fuerza, mediante golpe de estado o fraude electoral.

La dualidad gobierna siempre que la persona que formalmente desempeña el puesto, no ejerza el poder en forma efectiva. Este fenómeno se produce y se repite cada vez que un civil ejerce el cargo de presidente nominalmente, de nombre y que un militar ejerce el poder real tomando todas las decisiones políticas y administrativas de importancia. En los años anteriores al año 2002 no existe la dualidad durante el periodo en que gobierna el Presidente General Arana; el Presidente Arana ejerce el poder formal y el poder real.

En otros periodos en que gobierna un civil el poder lo ejerce efectivamente el Ministro de la Defensa Nacional directamente, o por medio del Jefe de Estado Mayor Presidencial. El Presidente civil, de hecho, es un títere de los militares. En los años 2000 gobierna un civil desde el ejecutivo y ejerce el poder real un militar ubicado en el Congreso de la República. Guatemala es una caja de pandora donde todo puede suceder, en lo relativo al ejercicio del cargo si los guatemaltecos aspiran a un nuevo estilo de presidencia y de presidente, deben pensar que el cambio no depende de introducir reformas en la Constitución y en las leyes electorales, depende de la personalidad y de la formación intelectual de la persona que ejerce el cargo de presidente.



1.5.2. Ejercicio del cargo

El cargo de Presidente de la República se ejerce previa elección del pueblo, para un periodo improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto, según el Artículo 184 constitucional.

Previa elección popular significa, que el cargo se desempeña por votación popular anterior a la toma de posesión, excluyendo el nombramiento.

Un periodo significa, que el cargo se ocupa durante cierto tiempo, exactamente el tiempo previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala. Para un periodo improrrogable significa, que el tiempo previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala, cuatro años, no se ampliará por ninguna causa o motivo.

Sufragio universal significa, que en la votación participan únicamente los ciudadanos aptos para votar. Apto, es el ciudadano debidamente inscrito en el Registro de Ciudadanos.

Secreto significa, que el voto de cada ciudadano es reservado y de conocimiento privado, no sujeto a divulgación pública, o que el voto goza de privacidad en el momento de su emisión. Así lo dispone la Constitución en el Artículo 184, reformado por el Acuerdo Legislativo número 18-93 del Congreso de la República.

1.5.3. Organización de la Presidencia de la República

La Presidencia de la República, invariablemente es una organización burocrática alta. Esta



afirmación ¿Qué significa? Significa que en lo interno la presidencia se apoya en un conjunto de organizaciones jerarquizadas, este hecho impide que la presidencia constituya una sola y única organización, significa también una reglamentación excesiva rígida, formalista y discrecional; trámites y el papeleo que anulan la iniciativa, rapidez y sencillez e incrementan el tiempo de toma de las decisiones finales; funcionarios y empleados apegados estrictamente a las leyes y reglamentos, en tal forma que dejan de hacer lo que tienen que hacer, si no existe norma que les obligue; el rendimiento promedio de funcionarios y empleados de la presidencia equivale al 40 por ciento; empleados que hacen lo necesario para conservar su puesto sin esforzarse mas, etc. "la integración de la presidencia de la república, comprende diversas organizaciones que ejecutan funciones que realmente no corresponden a la presidencia y exceden los límites de la competencia presidencial".²⁶

¿Cómo organizar la Presidencia de la República? La organización debe basarse en una estructura simplificada e integrada por tres elementos

- a) Presidencia de la República,
- b) Secretarios y
- c) Servicios auxiliares.

El presidente organiza la presidencia. El presidente debe contar con libertad para organizar la presidencia de la república. La Constitución Política de la República de Guatemala fundamenta y limita los secretarios y omite toda referencia a los servicios auxiliares. El

²⁶ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 177



presidente debe considerar que la organización será sometida a crítica y censura. Ambas giran por lo general alrededor de la necesidad y funcionalidad de la organización que se adopte.

La Constitución Política de la República de Guatemala no establece una determinada organización se limita a mencionar el nombre de la presidencia en el Artículo 182 con intención de que el Presidente organice su presidencia. El Artículo 202 constitucional obliga al Presidente a iniciar su organización con dos secretarios, el secretario general y el secretario privado, autorizándolo a contar con los secretarios que sean necesarios.

El Presidente también podrá organizar los servicios auxiliares, o sea el conjunto de servicios personales, propios e indispensables del presidente de la república, del palacio nacional y de la casa presidencial, que van desde servicios de consultoría y asesoría técnica y legal hasta servicios de seguridad personal y servicios domésticos. En la organización de estos servicios no existe ni puede existir límites y formalismos, el presidente solo debe atender al sentido común que aconseja racionalizar los servicios.

1.5.4. Secretaría de la presidencia

Las secretarías de la presidencia de la República se definen legalmente como dependencia de apoyo a las funciones del Presidente de la República, según el artículo ocho de la Ley del Organismo Ejecutivo, o como oficinas públicas dependientes de una autoridad superior: el presidente de la república, las secretarías pueden ser constitucionales y legales, distinción que se hace atendiendo al origen. Constitucionales, las secretarías creadas por la Constitución: Secretaría General y Secretaría Privada. Legales, las secretarías creadas por la



ley. La Ley del Organismo Ejecutivo crea las siguientes secretarías: Secretarías de Coordinación Ejecutiva, Secretaría de Análisis Estratégico, Secretaría de Planificación y Programación y Secretaría de la Paz.

a) Requisitos de los secretarios de la presidencia

La Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo disponen que los secretarios de la presidencia reúnan los requisitos de un Ministro de Estado, en tal sentido para el nombramiento de secretario se requiere cumplir los requisitos de: Ser guatemalteco de origen o nacionalizado, estar en goce de los derechos ciudadanos y ser mayor de treinta años.

b) Calidad de secretario de la presidencia

Equiparada a la de Ministro de Estado atribuye al funcionario todas las prerrogativas e inmunidades del cargo. La principal inmunidad es el derecho de antejuicio, el que impide que el secretario sea sujeto de proceso sin previa autorización del Congreso de la República. Este derecho abarca a los subsecretarios de la presidencia que los sustituyan en el entendido de que deben estar ejerciendo el cargo en el momento de hacer valer el derecho, según el inciso h del Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

c) Responsabilidad de los secretarios

El secretario es personalmente responsable por sus actos, sujetándose a lo establecido en la Ley de Responsabilidades, Artículos 195 y 201 constitucional.



d) Atribuciones de los secretarios

Las atribuciones de cada secretaría se establecen en un derecho dictado por el Congreso de la República, según disposición constitucional. Esta disposición supone que el Presidente de la República tomara la iniciativa de crear una determinada secretaria por medio de acuerdo gubernativo y que el Congreso, finalmente, fijara en la ley las atribuciones. No supone al Congreso creando secretarías ad perpetuam como sucede con las secretarías creadas en la Ley del Organismo Ejecutivo, obligando en consecuencia a futuros presidentes a trabajar con las mismas secretarías, suprimiendo la posibilidad de trabajar con las secretarías necesarias, tampoco supone al Congreso autorizando el funcionamiento de una secretaría sin menoscabo de la libertad constitucional reconocida al presidente en cuanto a la decisión presidencial de fundar una determinada secretaría. La Constitución dispone que al final de cada periodo presidencial se efectúe una evaluación política sobre la operatividad de las secretarías y el presidente tome la decisión de confirmar y suprimir las secretarías existentes y crear otras necesarias. El Congreso se extralimita en sus funciones al establecer en la Ley del Organismo Ejecutivo secretarías con carácter permanente. “Las secretarías deben considerarse temporales en cuanto su existencia legal depende de su necesidad; aparte de la citada extralimitación, el Congreso aprobó la inconstitucionalidad del segundo párrafo del Artículo 15 de la Ley del Organismo Ejecutivo en el cual faculta al Presidente de la República a fijar atribuciones a las secretarias en el mismo acuerdo gubernativo de creación, suprimiendo en esta forma una función del Congreso de la República”.²⁷

En base a lo cual se puede decir que las secretarías de la presidencia deberían de ser únicamente de carácter temporal, ya que deberían ser creadas de acuerdo a las necesidades existentes en determinado momento, y que cuando cumplieran con la finalidad para lo cual

²⁷ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 179



fueron creadas, desaparecer para dar paso a nuevas secretarías necesarias en ese momento, y así sucesivamente.

1.5.5. Control del Congreso de la República de Guatemala

El Presidente de la República podrá decidir la creación de cualquier secretaría que el considere necesaria para gobernar. Una secretaría para su funcionamiento legal requiere que el Congreso de la República fije sus atribuciones por medio de una ley. El presidente toma la iniciativa, emite el acuerdo gubernativo de creación de secretaría correspondiente y en el mismo acuerdo requiere al Congreso de la República la emisión de la ley que fije las atribuciones. Este acuerdo podrá fijar atribuciones y en tal caso el Congreso podrá dar su aprobación. Cualquiera que sea el procedimiento utilizado, este no podrá excluir la participación del Congreso, la cual esta prevista en la Constitución Política. El Congreso luego del trámite interno podrá confirmar, ampliar o reducir las atribuciones, emitiendo el decreto correspondiente, podrá improbar y en este caso ya no emitir el decreto, siendo suficiente la devolución del proyecto del Ejecutivo adjuntando el dictamen de comisión manifestando en simple oficio las razones de la improbacion que deben referirse a la comprobación de la inexistencia o no justificación de la necesidad de la nueva secretaría o a la atribución de funciones que no le corresponden, en esta forma el Congreso ejerce un control directo sobre el presidente de la república, evitando que por una supuesta necesidad se incurra en abuso de poder o corrupción a causa de ir mas allá de lo necesario, o que se incurra en error atribuyendo funciones que no corresponden. Este procedimiento que se deduce del texto de la Constitución, fue modificado por la Ley del Organismo Ejecutivo ¿Podrá el Congreso modificar un procedimiento y suprimir un control constitucional, establecido en la Constitución Política?



Definitivamente, no. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.5.6. Prohibiciones para ser secretarios

Se observarán las disposiciones que se aplican a los Ministros de Estado. No será nombrado secretario un pariente de Presidente o Vicepresidente de la República o de otro Ministro de Estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; quien sea condenado en juicio de cuentas y no haya solventado sus responsabilidades; el contratista de obras o empresas que se costeen con fondos del Estado o de otras organizaciones públicas, sus fiadores y quienes tengan reclamaciones por dichos negocios; el representante o defensor de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos; y el ministro de cualquier culto o religión. Artículo 197 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Estas prohibiciones son las mismas que se les otorga a los Ministros de Estado, ya que por la importancia y relevancia del cargo que representan, y en nombre de los intereses del pueblo de Guatemala, no deben tener en juego otros intereses, que no sean los de contribuir a la realización del bien común.

1.5.7. Reglamentación de las funciones de las secretarías

Las funciones de las secretarías serán reguladas por un reglamento orgánico interno. Este reglamento será modificado por iniciativa de cada secretario y por medio de acuerdo gubernativo.



1.5.8. Calidad del Presidente de la República

El Presidente de la República actúa con la calidad de jefe de Estado y su calidad de autoridad administrativa suprema, Jefe de Estado significa cabeza de Estado, el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala menciona esta calidad. Autoridad administrativa suprema significa poder legítimo supremo que ejerce el Presidente de la República sobre todos los subordinados del Organismo Ejecutivo. Poder en el sentido de competencia para tomar decisiones. Legítimo en el sentido de autoridad legal emanada del voto popular. Supremo en el sentido de jerárquicamente sobre las autoridades superiores de la administración. Según la Constitución el Presidente es Superior Jerárquico de funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo, inciso n del Artículo 183. En consecuencia, el Presidente se ubica en el mismo nivel jerárquico de otros funcionarios a quienes debe atribuirse el nivel jerárquico de superiores, verbigracia, los ministros de Estado. El error constitucional es evidente. La calidad suprema equivale a lo más alto, elevado y último dentro de la jerarquía del Organismo Ejecutivo, objetivamente previsto para el efecto de establecer la diferencia fundamental entre el Presidente (funcionario supremo) y los ministros (funcionarios superiores). Un docente contradice la doctrina jurídica al sostener que el Presidente no puede ser autoridad suprema debido a la existencia de otros dos presidentes, de otros dos organismos de Estado y que autoridad suprema solo puede atribuirse a un rey. Del anterior desatino se podrá salir realizando un ejercicio mental sencillo: pensar que el concepto de supremacía administrativa tiene aplicación dentro de los límites del Organismo Ejecutivo, incluyendo específicamente organizaciones jerarquizadas que integran dicho organismo y excluyendo los otros organismos del Estado que actúan en forma independiente, no subordinados a la autoridad del Presidente.



Por lo cual se dice que el Presidente es el Jefe de Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo ejecutivo por mandato del pueblo, y es el Comandante General del Ejército de Guatemala, y el superior jerárquico de todos los empleados y funcionarios del organismo ejecutivo, por lo tanto el es la máxima autoridad en Guatemala.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública, ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

1.5.9. Funciones gubernamentales del Presidente de la República

El Presidente de la República ejerce funciones gubernamentales o sea funciones de dirección y ejecución del Gobierno. La doble calidad del presidente es una base para dividir las funciones gubernamentales en funciones políticas y funciones administrativas. El presidente es funcionario político y funcionario administrativo ¿Cómo diferenciar lo político y lo administrativo? Aplicando los criterios de diferencialización, estos criterios son los siguientes:

- “La función política es general y la función administrativa es concreta o individual y sectorial. General, en cuanto al Presidente actúa en el campo político basándose en ideas y principios generales: El bien común, la unidad nacional y los intereses del pueblo. Concreta o individual, en cuanto al presidente en el campo administrativo toma decisiones que favorecen y afectan a personas individuales y jurídicas en forma concreta e individual. Sectorial, en cuanto el

presidente toma decisiones administrativas que se relacionan con un ramo, sector aparte de la administración pública y las toma por medio de los Ministerios de Estado”.²⁸

En relación a lo anterior se entiende que el Presidente de la República realiza varias funciones dependiendo a que, a quien o a que sector se dirige, estas funciones como ya se estipulo pueden ser de carácter político o funciones meramente administrativa.

- La función política es de orientación y la función administrativa es de ejecución. De orientación, si el presidente expone ideas y metas, orienta planes y programas, establece la conducta de gobierno en lo interno y en lo internacional, asume iniciativas y dirige la política general del Estado. De ejecución, si el presidente actúa como administrador, gerente o ejecutivo, persiguiendo la ejecución, cumpliendo, observancia o aplicación de las decisiones políticas y de las leyes, en vista a resolver los asuntos diarios del gobierno y la prestación de los servicios públicos.

- La función política se ejerce sin control jurisdiccional y la función administrativa se ejerce bajo control jurisdiccional. La actuación política del Presidente de la República no genera responsabilidad y en consecuencia no esta sujeta a discusión en los tribunales, este es el caso de las decisiones relacionadas con asuntos diplomáticos y con los estados de excepción, en que el presidente no queda sujeto a los tribunales. La actuación administrativa, sin excepción, se sujeta al control de los tribunales, de manera que el particular que se considere perjudicado y dañado en sus intereses por las actuaciones y decisiones del presidente, libremente podrá demandar al presidente en los tribunales competentes, observando los

²⁸ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 180



procedimientos legales. Si no fuera posible demandar al presidente, el presidente sería un funcionario irresponsable.

- La función política se refiere a los asuntos estatales, principalmente de organización política e institucional del propio Estado, en tanto que la función administrativa se refiere a la administración como técnica para gobernar y abarca: La centralización, descentralización, desconcentración, delegación o competencia, y de funciones administrativas de planificación, organización, dirección y control. Si el presidente decide la creación de un Ministerio de Estado, toma una decisión política, y si ordena a los técnicos la planificación, la organización del ministerio, toma una decisión administrativa. Si ordena la desconcentración de la organización ministerial, toma una decisión administrativa.

1.5.10. Funciones políticas y administrativas

En la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 183 se enumeran funciones políticas, funciones administrativas y funciones político-administrativas que ejerce el Presidente de la República. Las funciones políticas se localizan en los incisos b, f, h, k, l, ñ, o, p. Las funciones administrativas se localizan en los incisos a, c, d, g, i, m, n, q, r, s, t, u, v, w. Las funciones político-administrativas, en los incisos e, j, x. Un criterio para establecer las diferencias, general, práctico, aceptado por sencillo, es el siguiente: El Presidente puede escoger si toma o no la decisión porque está facultado para tomarla o no, escoger el momento y los alcances de la decisión, la decisión es política. Ejemplo, el inciso b regula, proveer a la defensa y seguridad de la nación, así como a la conservación del orden público. "Las palabras claves en la interpretación Proveer (aquel que provee escoge o decide si provee o no, el

momento y los alcances) y Conservación (aquel que conserva algo, escoge como conservar, el momento de tomar alguna medida y sus alcances), indica que la función es política”.²⁹

Así que podemos decir que las funciones de carácter político derivan de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

1.5.11. Funciones legales

La ley podrá establecer funciones legales sin el vicio de repetir las establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala. Se cree que no existen funciones legales sin embargo, existen cuantas pueda imaginar el legislador y sean las necesarias. Las siguientes es una enumeración a manera de ejemplo:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República de Guatemala.

- Respetar y hacer que se respeten los derechos humanos.

- Dirigir y orientar las estrategias, políticas, planes y programas gubernamentales.

- Dirigir y orientar la planificación económica.

- Dirigir y orientar la concertación.

²⁹ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 181



- Organizar adecuadamente la administración pública.
- Fomentar y mantener la colaboración entre los organismos del Estado.
- Fomentar la descentralización administrativa.

Según la Ley del Organismo Ejecutivo una atribución legal del Presidente de la República es velar porque la administración se desarrolle en armonía con los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

1.5.12. Principales funciones

- Dirigir y orientar la política general del Estado de Guatemala.
- Ejecutar y respetar las leyes.
- Nombrar y remover funcionarios y empleados públicos.
- Organizar la administración pública.

1.6. Vicepresidencia de la República

Es la persona electa por el pueblo de Guatemala, mediante sufragio universal y secreto por un periodo improrrogable de cuatro años, y es la persona que ejerce las funciones del Presidente en los casos que estipula la ley.



El Vicepresidente es un funcionario de gobierno, que está debajo del Presidente en la jerarquía organizacional.

El Vicepresidente del país es el designado a sustituir al presidente en caso de ausencia, temporal o definitiva.

1.6.1. Funciones del Vicepresidente de la República

Son Funciones del Vicepresidente de la República según el Artículo 191 de la Constitución Política de la República de Guatemala:

- Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto.

- Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones.

- Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior.

- Presidir el Consejo de Ministros en ausencia del Presidente de la República.

- Presidir los órganos de asesoría del Ejecutivo que establezcan las leyes.



Si la Constitución Política de la República de Guatemala ubicara al Vicepresidente a la par del Presidente, con igual categoría y jerarquía, reconocería en este funcionario especialmente dos funciones:

- Sustituir al presidente en los casos de ausencia temporal o definitiva.
- Representar al presidente en casos oficiales o protocolarios, previa designación, de estas funciones la verdadera función del vicepresidente es sustituir al presidente.

1.6.2. Organización de la Vicepresidencia de la República

“La Teoría aconseja integrar la vicepresidencia con una secretaría privada y servicios auxiliares. ¿Para que más? La burocracia integra la vicepresidencia en forma similar a la organización de la presidencia de la república, comprendiendo gran variedad de organizaciones, acusa una burocracia alta, inexplicable”.³⁰

1.6.3. Funcionario subordinado

El vicepresidente es un funcionario superior subordinado al presidente de la república, a consecuencia que la Constitución en el orden jerárquico del Ejecutivo le atribuye un grado inmediato inferior al del presidente. El vicepresidente en su calidad de sustituto no tiene grado y si tiene grado este será un grado supremo en el momento en que asuma el cargo de presidente, temporal o definitivamente.

³⁰ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 185



1.7. Ministerios de Estado

Son órganos ejecutivos, de carácter unipersonal y centralizados del Estado de Guatemala, los ministros de estado son los funcionarios titulares de los ministerios de estado, siendo también, los de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos, asimismo son designados por el Presidente de la República, para un período de cuatro años pero pueden ser removidos por el mandatario, por causa justificada. Sus labores son coordinadas por el Vicepresidente de la República.

1.7.1. Evolución histórica

“En las Constituciones y leyes anteriores a 1945 indistintamente se utilizan los términos de Ministro y Secretario de Estado. Secretarios de Estado en la Constitución de 1927 artículo 71 y Ministerios de Estado en la Constitución del 1945 en su Artículo 140”.³¹

Claro que eso existía en las Constituciones anteriores, pero en la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, estos términos ya no se usan indistintamente, ya que se dejó claro cuales son las funciones y atribuciones de cada uno de esos órganos administrativos.

En 1927 la administración pública se integraba con siete ministerios de Estado:

- Gobernación y justicia,

³¹ Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 186



- Relaciones exteriores.
- Guerra.
- Fomento.
- Hacienda.
- Educación pública.
- Agricultura.

En 1945 la administración pública se integraba con nueve Ministerios de Estado:

- Agricultura.
- Comunicaciones y obras públicas.
- Defensa nacional.
- Economía y trabajo.
- Educación pública.
- Gobernación.



- Hacienda y crédito público.
- Relaciones exteriores.
- Salud pública y asistencia social.

En el año 2002 la Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 19, enumera 13 Ministerios de Estado:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- Ministerio de Cultura y Deportes.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Finanzas Públicas.
- Ministerio de Gobernación.



- Ministerio de Defensa Nacional.

- Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

En el año 2012 se crea mediante Acuerdo Gubernativo número 87-2012 el Ministerio número 14, llamado Ministerio de Desarrollo Social.

1.7.2. Conceptos de Ministerio

Ministerio es: La organización jerárquica basada en la ordenación escalonada de funcionarios y empleados públicos que persiguen determinados objetivos. El nombre del ministerio usualmente identifica la competencia.

Ministro es: La persona individual al servicio de la organización denominada Ministerio. El Ministro en cuanto a funcionario público representa al Gobierno en la solución de problemas y en la dirección y ejecución de negocios políticos y administrativos del Organismo Ejecutivo. El ministro es la cabeza de la organización administrativa ejecutiva de mayor importancia del Organismo Ejecutivo, indispensable para gobernar.



1.7.3. Importancia política

Los partidos políticos constituyen el medio para ingresar a los cargos de ministro y viceministro. Los ministros y viceministros representan a los partidos políticos. En periodos de crisis social y económica los tecnócratas sustituyen a los políticos originando el llamado gobierno tecnócrata o gobierno de expertos o de técnicos. Las dictaduras militares utilizan esta clase de gobierno con la finalidad de eliminar políticos partidistas.

1.7.4. Importancia administrativa

La importancia administrativa se mide en relación con el desempeño de las funciones administrativas a nivel gerencial o ejecutivo.

En tal sentido los ministros, viceministros, directores y jefes ministeriales se constituyen en los principales ejecutivos del gobierno ubicados en la cabeza de cada ministerio de Estado. Un ministerio, una determinada competencia y atribuciones. Esta competencia y atribuciones se aplican en la planificación, organización, dirección y control de un parte y de todo el gobierno del Estado.

1.7.5. Importancia jurídica

En lo jurídico, las decisiones carecen de validez si no son refrendadas (firmadas o suscritas), por los ministros de Estado, una vez realizada esta acción sus decisiones son de suma trascendencia a nivel jurídico, ya que en las decisiones que ellos tienen a su cargo esta en juego el desarrollo y bienestar del país.



1.7.6. Funciones de los Ministros

Las funciones de los ministros, según la Constitución Política de la República de Guatemala, son las siguientes:

- a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio.
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley.
- c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez.
- d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas.
- e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad el proyecto de presupuesto de su ministerio.
- f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio.
- g) participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita.



h) Concurrir al Congreso de la República y participar en los debates sobre negocios relacionados con su cartera. Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados en su cargo.

Una de las funciones más importantes de los Ministros de estado la encontramos en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Legislativo número 114-97, que estipula que los Ministros pueden desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo, y proponer los mecanismos para que el Gobierno de la República suma para sí, el plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda, en su caso, delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión de conformidad con esta ley.

1.8. Sistemas o técnicas de organizaciones de la administración pública

Los sistemas de organización de la administración pública son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines, y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.8.1. Centralización o concentración administrativa

Es aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la



que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración. (Presidente de la República).

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública.

a) Características de la centralización administrativa

La centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único, la principal cualidad de la centralización administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante, en la cúspide se encuentra el Presidente y subordinados a él todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las ordenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.



- Dentro de la centralización administrativa existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que se llama Presidente de la República.
- Existe relación de subordinación de los órganos administrativos que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo, vicepresidente, ministros, viceministros de Estado.
- Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: poder de mando, disciplinario, revisión, control, etcétera.)

b) Elementos de la centralización administrativa

Por ser una forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un ordenamiento jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar acciones de mando y ejecución, podemos mencionar algunos de sus elementos:

- La unidad de mando: Es el que se inicia en el vértice de la pirámide jerárquica que en el presente caso es el presidente de la república.
- La Jerarquía: Es la que se da cuando existe subordinación entre los órganos de la administración: Presidente, ministros, etcétera.



- El Control: Castillo González establece que “control es el que ejerce el superior, el que es una de las potestades de la jerarquía”.³²

c) Ventajas de la centralización administrativa

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo que redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte, aunque también podemos mencionar las siguientes:

- El órgano supremo, asegura el control político dentro de todo el territorio.
- Se logra prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población.
- Las políticas administrativas son Uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.

d) Desventajas de la centralización administrativa

Como desventajas se puede mencionar que se le critica su lejanía del administrado y la erradicación de la iniciativa individual que conduce al burocratismo o excesivo formalismo procesal, cabe también mencionar otras desventajas:

³² Castillo González. **Ob. Cit.** Pág. 197



- Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado.
- La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital.
- Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y tiempo.

1.8.2. Desconcentración administrativa

Consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

a) Características de la desconcentración administrativa

Como características de los entes desconcentrados se pueden indicar entre otras las siguientes:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Debe ser un instrumento de derecho público el que los cree, modifique o extinga.
- En que se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas.



- Se da un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio.
- No deja de existir el nexo de jerarquía.
- Invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central.

b) Ventajas de la desconcentración administrativa

La existencia de la desconcentración administrativa implica una funcionalidad adecuada de las diferentes actividades en materia administrativas y se encuentran las siguientes ventajas:

- La acción administrativa es más rápido y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
- El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico.

c) Desventajas de la desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa, con todo tiene sus limitaciones y puede traer unas desventajas tales como:



- Se aumenta la burocracia y por consiguiente, el gasto público.
- El servicio es ineficiente por incapacidad técnica.
- Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de los partidos políticos, antes que los propios del Estado.

1.8.3. Descentralización administrativa

Es un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado. La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

a) Características de la descentralización administrativa

La descentralización administrativa supone transferir el poder, de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. La relación entre entidades descentrales son siempre horizontales no jerárquicas. Una organización tiene que tomar decisiones estratégicas y operacionales. La centralización y la descentralización son dos maneras opuestas de transferir poder en la toma de decisiones y de cambiar la estructura organizacional del Estado.

Como características de la descentralización administrativa se encuentran las siguientes:



- Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias.
- La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que este encuadrada en la organización general del Estado.
- De Control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados.
- Personalidad Jurídica

b) Ventajas de la descentralización administrativa

Ya que la descentralización administrativa permite que las decisiones sean tomadas por otros órganos administrativos, entonces esto conlleva a estas ventajas:

- Se descongestiona a la Administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable.



- Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades.
- Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (concesiones-cooperativas).

c) desventajas de la descentralización administrativa

Entre las desventajas de la descentralización administrativa podemos nombrar las siguientes:

- Falta de uniformidad en las decisiones.
- Insuficiente aprovechamiento de los especialistas.
- falta de equipo apropiado o de funcionarios en el campo de actividades.

1.8.4. Autonomía

La autonomía es un sistema o técnica de organizar a la administración pública donde las entidades tienen personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica del estado, tienen sus propios derechos y obligaciones, poseen patrimonio propio, emiten sus propias disposiciones internas, tienen plena independencia económica, tienen independencia técnica, es decir ellos deciden sobre sus propios trámites o procedimientos a seguir, también tienen plena independencia política, lo cual significa que estas entidades fijan sus propios fines.



En Guatemala, se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo que consideramos inadecuado, por cuanto algunas instituciones dependen del Estado financieramente y en otros casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, consecuentemente no podemos hablar que existan entidades autónomas. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- Coordinar su política, con la política general del Estado, y en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.

- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.

- En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.





CAPÍTULO II

2. Ministerio de Gobernación

El Ministerio de Gobernación fue creado el 26 de abril de 1,839 por el decreto del Jefe de Estado Mariano Rivera Paz. Fue denominado en un principio como Ministerio de Gobernación, Guerra, Justicia y Negocios Eclesiásticos. Ocho años después, fue emitido un acuerdo por el Ejecutivo el 14 de diciembre de 1847. En este acuerdo, se le suprimió lo de guerra, pero en cambio se le agregó todo lo relativo a la policía e instrucción pública, lo del ramo de tierras, la administración de correos, la construcción de teatros, caminos, canales, plaza y la custodia de los sellos, persistiendo además lo que se refería a justicia y negocios eclesiásticos.

Llegando al Gobierno de la reforma se encuentra el acuerdo del General Justo Rufino Barrios, emitido el 9 de julio de 1847, en el que se le adjudica nuevamente el nombre de Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos, como se le denominara en el decreto de su creación, con excepción del término de guerra, el cual cinco años más tarde, el mismo General Barrios emite el acuerdo en el cual se suprime la denominación de negocios eclesiásticos, quedándole únicamente gobernación y justicia.

Se promulgó el Decreto 825 ya por el entonces Presidente José María Orellana, por medio del cual se designan en detalle los negocios que tendría a su cargo el Ministerio. En este decreto se dice que todos los asuntos que no estén expresamente detallados, pertenecerán a la Secretaría que corresponda por analogía de las atribuciones, pero todos aquellos que no la tengan, pertenecerán a la de Gobernación y Justicia; es decir, que cualquier materia,



negocio o asunto de la administración pública que no tuviera analogía o conexión con otra Secretaría, pasaba a corresponder a la de Gobernación. Esta ha sido la razón fundamental por la cual este Ministerio ha sido heterogéneo y complejo en sus funciones y atribuciones. Asimismo, entre las atribuciones que le asignaba aquel Decreto 825, está la relativa que tendría a su cargo todos los asuntos que se relacionen con los otros poderes del Estado.

Durante el gobierno del General Jorge Ubico, se emitió el Decreto número 1728, de fecha 24 de septiembre de 1935. Dicho decreto, rigió prácticamente hasta el año de 1944, en que cesó de hecho al emitir la Junta Revolucionaria de Gobierno los decretos números 46 y 47. Aquí se le da la nueva denominación al Ministerio de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, suprimiéndose, en cambio, lo de Justicia que había persistido desde su creación, esto es, durante más de ciento cinco años, siendo este detalle el de mayor importancia para este ministerio.

Estos decretos, tuvieron escasos cuatro meses de vigencia, porque el Congreso de la República los derogó al emitir con fecha 25 de abril de 1945, el Decreto número 93, la primera Ley del Organismo Ejecutivo. Esta Ley sufrió modificaciones desde su primer año de creación y sucesivamente hasta el año de 1997, cuando fue emitido el Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, en donde se atribuyen en el artículo 36 al Ministerio de Gobernación las funciones que le corresponden actualmente. A la fecha el Ministerio de Gobernación cuenta con las siguientes Direcciones Generales: Policía Nacional Civil, Sistema Penitenciario, Diario de Centro América y Tipografía Nacional, Migración e Inteligencia Civil. Asimismo está a cargo del Registro de las Personas Jurídicas, la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia y las veintidós Gobernaciones Departamentales de la República.



Estas dependencias son dirigidas y coordinadas a través de la Dirección Superior del Ministerio.

La Policía Nacional Civil fue fundada en el año 1829, por Decreto de la Asamblea Legislativa al formar un grupo de ciudadanos que desempeñaban funciones de Policía: poniéndose en servicio cuatro cuarteles en la capital de la República y los sueldos se cancelaban con fondos municipales, fungió durante la administración del gobierno del Doctor Mariano Gálvez, pero a su derrocamiento por el General Rafael Carrera, en abril de 1839, la Policía desapareció.

El 5 de diciembre de 1841, fueron creados los serenos para solucionar las necesidades de vigilancia de los vecinos que por espacios de dos años no habían tenido protección. El 12 de Septiembre de 1881 el General Justo Rufino Barrios cambió el nombre a Policía Nacional haciéndola funcional.

Durante los Gobiernos del General Justo Rufino Barrios y José María Reina Barrios, la Policía conservó su estructura de organización que le dieron sus fundadores, durante el gobierno del Señor Carlos Herrera, se pusieron los cimientos de una nueva organización, bajo la dirección del Señor Felipe Moran Gil experto conocedor del ramo, creándose la Escuela de Capacitación e Inspectoría General, cuerpo de música y primer reglamento de tránsito.

En el año 1922 se extendió el comando de la Dirección General a los departamentos quedando en esta forma constituida en el territorio nacional.



Durante la administración del Doctor Juan José Arévalo se cambió el nombre de la institución, dándole el de Guardia Civil, habiéndose instituido la Sección de la Radio patrullas. Por decreto número 332, durante la administración del Coronel Carlos Castillo Armas se cambió otra vez el nombre de Guardia Civil por el de Policía Nacional.

A partir de 1925 fueron surgiendo otros cambios en la estructura de la organización, sin embargo, fue hasta 1996 con la firma de Los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, con el cual el Gobierno de Guatemala se comprometió a la transformación de la Policía Nacional en una nueva Policía Nacional Civil. De esa forma en 1997 se promulga la Ley vigente de la Policía Nacional Civil.

Por su parte el origen del Sistema Penitenciario se remonta a la época colonial, con la creación de la Real Cárcel de la Corte, y de esa forma se traslada a la época independiente. En el siglo XVIII se dieron movimientos importantes en beneficio de las personas privadas de libertad, lo que motivó que el General Justo Rufino Barrios tomara decisiones de suma importancia en el campo penitenciario, entre las que destaca la construcción de la Penitenciaría Central, en el terreno llamado El Campamento, situado al sur de lo que fue la plaza de toros y de la colina El Cielito, donde actualmente se ubican los edificios de la Corte Suprema de Justicia y la Torre de Tribunales.

La Penitenciaría Central fue diseñada para albergar a 500 reclusos, cifra que se había triplicado a principios del siglo XX, hasta llegar a tener una población de 2,500 reclusos entre 1954 y 1957. Esta sobrepoblación originó la decisión de clausurar la Penitenciaría en 1968, luego de 87 años de funcionamiento. A partir de entonces, se creó la Dirección General del



Sistema Penitenciario, con el fin de administrar los Centros de Detención existentes y planificar la construcción de otros.

En lo que corresponde a la Tipografía Nacional, ésta nace oficialmente el 7 de enero de 1894, en el gobierno del General José María Reina Barrios, Presidente de Guatemala en esa época. La Tipografía Nacional fue creada para fungir como la imprenta estatal, siendo una de las razones principales, la impresión de las recopilaciones de leyes, las memorias e informes de gobierno, también para ayudar a la producción de los textos oficiales, publicaciones culturales y literarias que necesitaba el pueblo de Guatemala para su formación educativa.

El Diario de Centro América, fue fundado por el inglés Marco J. Kelly, el 2 de agosto de 1880, nueve años después de la Revolución Liberal de 1871, periodo en que también asumía la presidencia Justo Rufino Barrios. En la primera edición el rotativo figuraba como un periódico mercantil, agrícola, literario, científico y noticioso.

A partir del 11 de enero del año 2008, por disposiciones gubernamentales el Diario de Centro América y la Tipografía Nacional se unificaron, de conformidad con el Acuerdo Gubernativo Número 633-2007, convirtiéndose en la Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía Nacional.

La Dirección General de Migración, fue creada como departamento del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el año 1957 el Congreso de la República emite el Decreto 1147 por medio del cual es transferida al Ministerio de Gobernación siempre en calidad de departamento, dándole al Ministerio la competencia de aplicar las leyes migratorias y reglamentos con sus reformas. Con fecha 29 de junio de 1964 se emite el Acuerdo



Gubernativo que eleva de jerarquía administrativa al Departamento de Migración, dándole la categoría de Dirección General de Migración.

La Dirección General de Inteligencia Civil nace con la aprobación del Decreto No. 71-2005, este decreto se fundamentó en la evidente necesidad de contar con un órgano de inteligencia civil que bajo un enfoque preventivo, recolectara información y produjera análisis que contribuyera al proceso de toma de decisiones en el marco de la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, con irrestricto apego a la ética y los derechos humanos. Asimismo, tuvo como base política la convicción de dar cumplimiento al mandato emanado de los Acuerdos de Paz, específicamente del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el cual prescribía expresamente la creación de un órgano de inteligencia civil.

El Registro de las Personas Jurídicas, surge derivado de la delegación hecha por el Congreso de la República al Ministerio de Gobernación sobre la facultad de inscripción y registro de las personas jurídicas reguladas en los artículos 438 al 440 del Código civil y otras leyes, esto fue a partir del 22 de febrero del 2006. Ante la asignación encomendada por el Congreso de la República y por la falta de los medios para cumplirla, el Ministerio de Gobernación emitió los Acuerdos Ministeriales números 649-2006 y 904-2006, creando por medio del primero, al Registro de las Personas Jurídicas quien sería el ente encargado de cumplir con dicha función, estableciendo algunos requisitos de inscripción y la forma de recepción de expedientes por medio de las Gobernaciones Departamentales; asimismo, por medio del segundo acuerdo, se creó el sistema informático, instrumento para realizar las operaciones que fueren necesarias para cumplir con las atribuciones encomendadas.



La Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia se instituyó inicialmente como Dirección General de Prevención Comunitaria del Delito en enero del 2008, a cargo del tercer viceministerio de Gobernación, y a partir de febrero del mismo año fue modificado a su nombre actual.

En cuanto a las Gobernaciones Departamentales, éstas tienen su origen durante el Gobierno del General Justo Rufino Barrios, en el cual se emite la Ley Orgánica del Gobierno Político de los Departamentos (Decreto 244) cuyo propósito era contribuir al buen régimen político, económico y administrativo del país, encomendándose el gobierno de cada departamento a un Jefe Político. En el gobierno de Jorge Ubico se deroga dicho decreto y se promulga la Ley de Gobierno y Administración de los Departamentos de la República (Decreto 1987), que mantuvo vigente la figura del Jefe Político.

Posteriormente, en el gobierno de Juan José Arévalo Bermejo se deroga la Ley emitida por Ubico y se emite la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República (Decreto 227 del Congreso de la República), y es cuando se crea la figura del Gobernador Departamental y la institución de la Gobernación Departamental.

En 1987 se instituyen los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para organizar y coordinar la formulación de las políticas de desarrollo integral del país, dentro de ese contexto, el Gobernador asume un nuevo rol, el de Gobernador Departamental y Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo. En noviembre de 1997, se promulga el Decreto No. 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo que deroga el Decreto 227, conservando la figura de Gobernación Departamental y el nombre de Gobernador Departamental y Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo.



En general, otro dato importante que marca el accionar actual del Ministerio de Gobernación, es la promulgación en marzo de 2008 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, con la cual se da vida al Consejo Nacional de Seguridad, al que se integra el Ministerio de Gobernación como rector de la política de seguridad interna del país, transformando así la visión de seguridad hacia un sistema nacional.

El Ministerio de Gobernación de Guatemala es el responsable de la seguridad del país, con lo cual le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo. Con sede en la Ciudad de Guatemala, el Ministerio de Gobernación es rector del Sistema Penitenciario de Guatemala y órgano de dirección general de la Policía Nacional Civil, sus dependencias son La Policía Nacional Civil de Guatemala, el Sistema Penitenciario de Guatemala, Los Bomberos Voluntarios de Guatemala y la Dirección General de Migración.

2.1. Ventajas del Ministerio de Gobernación

Entre las ventajas de que dispone el Ministerio de Gobernación se puede mencionar:

- Que es el ente rector de la gobernabilidad.
- Tiene presencia en todo el país, es decir tiene cobertura nacional.



- Tiene una organización interna bien definida y el soporte legal para cumplir con sus objetivos.
- Dispone de un marco legal que orienta y ampara su accionar dentro de su estructura tiene unidades técnicas especializadas.
- Dispone de recursos financieros para sufragar los diferentes programas de atención y servicios.

2.2. Desventajas del Ministerio de Gobernación

Entre las desventajas que este ministerio posee se pueden mencionar:

- Débil comunicación y coordinación entre sus direcciones sustantivas.
- Hay falta de coordinación entre unidades.
- No hay un ente integrador que una y coordine a todos, no se ha desarrollado una estrategia de comunicación entre las dependencias y entre éstas y el ministerio.
- Ausencia de políticas de informática y de seguridad de la Información Infraestructura tecnológica obsoleta e insuficiente al no haber buena comunicación.
- Se da duplicidad de funciones entre dependencias.



- Si bien hay presupuesto, las asignaciones son insuficientes y poco equitativas, para atender los requerimientos institucionales.

- Es evidente la desigualdad en las condiciones salariales entre las direcciones, priva la inestabilidad y la constante rotación laboral, que debilita el trabajo al no haberse sistematizado las experiencias exitosas se ha perdido la memoria institucional, organización de mando piramidal, las responsabilidades son muy centralizadas, concentrándose en la autoridad superior es débil o inexistente el sentido de pertenencia a la Institución, débil utilización de insumos generados para la toma de decisiones, falta de institucionalidad, cada autoridad da las orientaciones a seguir, mismas que cambian con el funcionario de turno, se incorpora recurso humano sin experiencia en administración pública y en aspectos técnicos relacionados con el accionar del ministerio, deficiencia en el equipamiento y débil acceso a tecnologías de comunicación, no hay procesos de formación interna especializados, insuficiente infraestructura para bases/oficinas y las existentes son deficientes e inadecuadas, dudosa certeza de la situación jurídica de los inmuebles del Ministerio de Gobernación, existe débil articulación plan-presupuesto, el número de agentes de la PNC y de DGSP, es insuficiente y tienen poco o ningún entrenamiento, existe desarticulación entre unidades de mando y operativas, no hay un plan estratégico que sea la hoja de ruta del ministerio y sus dependencia, centralización y concentración de funciones en el nivel superior, que deben corresponder a las direcciones, discrecionalidad en la toma de decisiones en todos los niveles, a nivel institucional, no existe la cultura de trabajo en equipo, cada dirección es un compartimiento, permanente inestabilidad de mandos, perjudica el trabajo, haciendo inoperante cualquier estrategia, hay frecuente irrespeto a los derechos laborales, el cambio de ministros, destruye cualquier plan, estrategia y línea de trabajo, frágil control migratorio



permite el ingreso de potenciales delincuentes y personas no deseadas, por diversas causas es un fenómeno permanente la escasez de recursos humanos.

2.3. Funciones del Ministerio de Gobernación

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Gobernación en el Art. 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, se encuentran las siguientes:

- a) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República.
- b) Aprobar los estatutos de las fundaciones, y otras formas de asociación, que requieran por ley tal formalidad, y otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas.
- c) Ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, salvo lo dispuesto por leyes específicas.
- d) Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana, bajo su jurisdicción.
- e) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que le compete.



- f) Prestar el servicio de notariado del Estado a través del Escribano de Cámara y de Gobierno.

- g) Atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial.

- h) Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.

- i) Representar, en el seno de la administración pública, al Presidente de la República y coordinar sus relaciones con los gobernadores departamentales.

- j) Formular y ejecutar, dentro del marco de la ley, la política que en materia migratoria debe seguirse en el país.

- k) Administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.

- l) Controlar, conforme a la ley, el registro de las armas de fuego en circulación y la identificación de sus propietarios.

- m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes.

- n) Conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno.



o) Proponer los anteproyectos, para reglamentación de los servicios privados de seguridad.

p) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, dentro del marco de la ley.

q) Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello asignado a otros órganos del Estado.

También tiene como funciones formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, la garantía de sus derechos y la ejecución de las ordenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien los suceda en el cargo.

Aprobar los estatutos de las fundaciones y otras formas de asociación que requieran por la ley tal formalidad, otorgar y reconocer la personalidad jurídica de las mismas. Así como ejercer la vigilancia y supervisión de los montes de piedad, rifas y loterías, salvo lo dispuesto por las leyes específicas, dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que le compete, atender lo relativo a la impresión de publicaciones de carácter oficial.



2.3.1. Entidades que lo integran al Ministerio de Gobernación

- Gobernaciones departamentales.
- Dirección General de Migración.
- Dirección General de la Policía Nacional Civil.
- El Sistema Penitenciario de Guatemala.
- Los Bomberos Voluntarios de Guatemala.



CAPÍTULO III

3. Policía administrativa

La búsqueda de la armonía en la convivencia social conlleva a que el Estado como el directo encargado de preservar el orden público haya creado organismos que en sus diferentes actividades se encarguen de preservar los derechos en equidad. De tal forma la policía administrativa, es aquella autoridad que ejecuta las acciones encaminadas a limitar los actos de los particulares por razones de interés general, manteniendo en armonía el interés público y el interés privado.

La policía administrativa ejerce el poder de limitación de las actividades de los gobernados, la cual cobra el papel más importante desde el punto de vista práctico, además es preventiva y coercitiva.

3.1. Origen y significado

La palabra policía es tan genérica que vista superficialmente conduce hacia todos los campos imaginables, comenzando por el que supone que la policía es un personal organizado como autoridad. La palabra policía se relaciona con otras palabras: prohibición, vigilancia, represión, coacción, prevención. Entonces ¿Qué es policía? La policía se maneja en dos sentidos:

- En sentido amplio, no jurídico, equivale a personal y autoridad. O sea, personas dotadas de autoridad de policía; y



- En sentido restringido, jurídico, equivale a función o actividad, Jurídicamente, policía es función o actividad.

Vista la policía como función o como actividad, no se identifica con determinada organización estatal, ejemplo, la Dirección General de la Policía Nacional Civil, sino con todas las organizaciones administrativas. Esto ultimo significa que muchas organizaciones del Estado están en capacidad de dictar normas de policía con la finalidad reglamentar determinada actividad. En tal sentido, "si el Congreso de la República dicta la ley contra la vagancia, realiza una actividad de policía de carácter legislativo".³³ Si el Ejecutivo, en lugar de una ley dicta un reglamento contra la vagancia, realiza una actividad de policía de carácter administrativo. Finalmente, si los tribunales aplican una ley contra la vagancia, imponiendo sanciones a los vagos, realizan una actividad de policía de carácter judicial. La actividad o función de policía de carácter administrativo. La actividad o función de policía podrá darse en cualquier organización del Estado. La palabra policía se deriva de la griega Noylteía que significa literalmente: actividad del Estado o de la administración (Merkl) Cuando se utiliza la palabra policía, actualmente equivale a la administración del interior del Estado, o sea, gobernación.

3.2. Concepto de policía

La policía administrativa es el poder o facultad que tiene la administración para aplicar las limitaciones a la actividad de los gobernados a fin de mantener el orden público.

³³ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 89.



Es el conjunto de medidas coercitivas utilizables para la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública y lograr de esa manera la Preservación del orden público.

3.2.1. Concepto doctrinario de policía

Policía es un conjunto de medidas coactivas que utiliza la administración pública con la finalidad de que el particular ajuste sus actividades al bien público o bien común. Este concepto se maneja usualmente en el Estado de derecho. En todo concepto de policía están presentes dos elementos:

- La libertad de los ciudadanos y

- La restricción de esa libertad por conveniencia social o por utilidad pública o bien común, ambos elementos se localizan en conceptos que se aplican al Estado policía y al Estado de derecho. Esta bien claro pero ¿Cuál es la diferencia? El Estado policía restringe discrecionalmente la libertad de los ciudadanos en todos los campos, desde el racionamiento de alimentos hasta la censura de libros y de espectáculos. El Estado de derecho reconoce en el hombre al titular de la libertad, libertad jurídica, protegida contra las intervenciones del Estado. Esta libertad existe rodeada de un conjunto de derechos: derechos a la vida, derecho de petición, derecho de defensa, derecho de propiedad, o derecho de opinión, entre otros. El uso de cualquiera de estos derechos podrá ocasionar peligros, se justificará la actividad de policía del Estado. La actividad o la función de policía, en consecuencia, terminan limitando la



libertad o los derechos de los ciudadanos. En otras palabras, “la policía constituye una reglamentación de las libertades y en la medida en que es reglamentación, es limitación”.³⁴

El concepto moderno identifica la palabra policía con la administración interior del Estado, o sea, gobernación. Esta administración se basa en la coacción. La coacción es un termino que los alemanes introducen en las leyes y los definen como la amenaza o prevención que persigue el cumplimiento de lo que ordenan las autoridades, en contra de la voluntad del obligado. Gracias a la coacción, el cumplimiento de las medidas de policía se podrá conminar con sanciones. La coacción es la base esencial de la policía. La coacción no es la única base. Hay otras bases: el estímulo la promoción y la persuasión a cargo de las organizaciones administrativas. Ejemplo de persuasión: la campaña educativa destinada a convencer a los vecinos de no botar basura en las calles y depositarla en los recipientes municipales, en lugar de imponer multas.

3.2.2. Concepto legal de policía

La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. La seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del estado y para ese fin se crea la policía nacional civil, Artículos uno y dos de la Ley de la Policía Nacional Civil.

3.2.3. Concepto de seguridad pública

Este concepto comprende la protección de a vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir,

³⁴ Acosta Romero. **Ob. Cit.** Pág. 90



investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. Este concepto figura en el Artículo 9 de la Ley de la Policía Nacional Civil.

3.3. La policía del estado de derecho

El Estado de Derecho consagra en la Constitución Política un conjunto de derechos a favor de los particulares, que la policía no puede limitar, señalo en forma excepcional. Si los particulares no aceptan las limitaciones que se aplican en forma excepcional, la policía utiliza la coacción, exclusivamente en esta situación. En el Estado de Derecho la policía persigue dos fines:

- Fin genérico, realiza el bien común o interés público y.

- Fin específico, realiza el orden público.

3.4. Concepto de orden público

La idea muy generalizada, sobre la policía asegura el orden público es para casi todos los autores lo que justifica el uso de la coacción para alcanzar el fin genérico de la policía. Consecuentemente con esta idea, se cree que el orden público es la actividad del Estado que persigue la defensa del buen orden público, contra las perturbaciones que los individuos puedan producir. El Decreto número 11-97 del Congreso de la República, Ley de la Policía Nacional Civil, entre las funciones de la policía incluye mantener y restablecer en su caso, el orden y la seguridad pública, inciso c) del Artículo 10.



Se define en forma tradicional el orden público como estado de hecho opuesto al desorden.

Para la policía debe ser prohibido todo aquello que produzca desorden. El mismo Hauriou atribuye al orden público los siguientes elementos: tranquilidad, seguridad y salubridad pública. Actualmente, ya no se define el orden público. El concepto se considera contingente y variable, en el sentido de que depende de las ideas que se tengan en determinado momento o etapa histórica sobre los fines del Estado. Merkl aconseja abandonar un concepto de policía basado exclusivamente en el orden por economía de pensamiento. El orden es solo una parte de los fines de la policía y gracias al orden en los Estados se crea la policía nacional civil o estatal.

El intervencionismo no puede eliminarse del Estado y se legitima cuando se propósito es limitar coactivamente las actividades de los particulares, no tanto por razones de orden público como razones sociales, económicas, ecológicas y hasta para evitar daños y perjuicios a los individuos, tanto en sus derechos como en sus intereses.

3.4.1. Clasificación de la policía

La policía guatemalteca se reclasifica en:

- Policía Nacional Civil, es aquella que desarrolla actividades de policía en nombre del Estado y que obliga al Estado, a responder con su propio patrimonio por todos los daños y perjuicios ocasionados a los particulares.
- Policías particulares, aquellas que desarrollan actividades de policía a nombre de



organizaciones autónomas, descentralizadas y privadas.

Merkel sostiene que la única clasificación afortunada, es la de policía general y policía local. Cualquier otra clasificación, dice, es discutible y genera dudas y polémicas. A fin de contar con una clasificación segura e indiscutible, Merkel propone clasificar con base en el objeto de la policía. ¿Cuál es el objeto de la policía? Si la policía tiene por objeto regular el tránsito: Policía de Tránsito; si la policía tiene por objeto la vigilancia de los mercados: Policía de mercados; o si tienen por objeto vigilar los bosques: Policía de Bosques. La clasificación con base en el objeto es la única que resuelve un problema que se presenta en la práctica: la duplicidad de funciones en el sentido que una policía realice la función de otra policía. La clasificación por el objeto impide que una policía invada el campo de competencia de otra policía.

3.4.2. Organización de la Policía Nacional Civil

“La organización de la Policía Nacional Civil es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina. La organización legal comprende: Dirección: director general, director general adjunto y subdirectores generales; Oficiales Superiores: comisario general, comisario y sub-comisario; Oficiales Subalternos: oficial primero, oficial segundo y oficial tercero; Escala Básica: inspector, subinspector y agente de policía, Artículos 2 y 17 de la Ley de la Policía Nacional Civil”.³⁵

³⁵ Acosta Romero. **Ob. Cit.** Pág. 361



El mando supremo de la Policía Nacional Civil corresponde al Presidente de la República y se ejerce por conducto del Ministerio de Gobernación. El Director General de esta Policía, depende directamente del ministerio, Artículo tres de la Ley de la Policía Nacional Civil.

El personal de policía podrá ser contratado entre los guatemaltecos tomando en cuenta la condición multiétnica y pluricultural del pueblo guatemalteco, Artículo dos, segundo párrafo de la Ley de la Policía Nacional Civil.

3.4.3. Funciones de la Policía Nacional Civil

- Investiga hechos punibles o reunir elementos de investigación para la acusación en proceso penal.

- Auxilia y protege a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes.

- Mantiene y restablece el orden y la seguridad pública.

- Previene la comisión de delitos.

- Colabora con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública.

- Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades.



- Colabora o presta auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en Tratados y Convenios internacionales.

- Controla a las policías particulares.

- Organiza y mantiene el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.

- Atiende los requerimientos del Organismo Judicial, Ministerio Público y otras organizaciones.

- “Promueve la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia”.³⁶

La Policía Nacional Civil es muy importante y está destinada a proteger tres bienes de interés público: seguridad, tranquilidad y salubridad.

- La seguridad, busca evitar los peligros que amenazan a la comunidad o a los particulares, lo que va desde prevenir maquinaciones contra la seguridad del Estado hasta accidentes de toda clase.

- La tranquilidad o el buen orden, busca prevenir ciertas molestias que sobrepasan los inconvenientes normales de la vida en sociedad: ruido excesivo etcétera.

- La salubridad, es la higiene o la sanidad pública, en el sentido más amplio de la palabra.

³⁶ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 361



3.4.4. Principios legales de actuación

La Ley de la Policía Nacional Civil declara que la policía atenderá especialmente las exigencias de los derechos humanos y su condición de servicio público esencial.

Los principios básicos de actuación son los siguientes:

I. Adecuación al orden jurídico:

- Ejerce su función con absoluto respeto a la Constitución Política, a los derechos humanos individuales y al ordenamiento jurídico general.
- Actúa con absoluta neutralidad política e imparcialidad y sin discriminación alguna.
- Actuar con integridad y dignidad, y abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él, resueltamente.
- Sujeta a los principios de jerarquía y subordinación.

En ningún caso el principio de obediencia podrá amparar órdenes que entrañen ejecución de actos que manifiestamente sean de la administración de justicia y auxiliarse conforme a la ley.

II. Relaciones con la comunidad:

- Evita en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, discriminatoria o



arbitraria.

- Observa un trato correcto y esmerado con la población, a la que auxiliarán y protegerán.
- Actúa con decisión y sin demora a fin de evitar un daño grave, inmediato e irreparable, rigiéndose por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

III. Tratamiento de los detenidos:

- Se identifica como miembro de la Policía Nacional Civil en el momento de efectuar una detención.
- Vela por la vida e integridad física de las personas a quienes detengan o se encuentren bajo su custodia, respetando su honor y dignidad, debiendo indicarles los motivos de su actuación.
- Da cumplimiento y observa con la debida diligencia, los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.

IV. Dedicación profesional: lleva acabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre en defensa de la ley y de la seguridad pública.

V. Secreto profesional: guarda riguroso secreto profesional de todas las informaciones que conozcan y obtengan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán



obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la ley, les impongan actuar de otra manera.

3.4.5. Límites a la policía

La coacción que ejerce la policía obliga a su estricta reglamentación. La reglamentación establece límites a la policía. Algunos autores adversos las limitaciones a la policía y otros, las defienden dando lugar a dos posiciones antagónicas, sin embargo, ambas posiciones se concilian coincidiendo en un punto común: la reglamentación. Para regular la coacción hay que emitir un reglamento de policía. Este reglamento regula la responsabilidad de la policía y al mismo tiempo concede mayor libertad de movimiento a la propia policía, movimientos con los que podrá contar si éstos se basan en una ley formal, aparte de permitir la posibilidad de adaptación a las necesidades prácticas. Consecuencia de lo expuesto es que la policía genera un derecho cuyos principios y normas figuran en los reglamentos y en gran cantidad de reglamentos.

Autores como Vidal Perdomo sistematizan los límites de la actuación de la policía. Vidal señala tres límites: primero. El fin, la policía debe ajustarse al fin autorizada por la ley; segundo. Los motivos, la policía debe actuar ante una amenaza real de desorden; y tercero. Los medios, las medidas que la policía aplique al desorden, deben ser proporcionales al mismo.

La policía debe actuar observando ciertos principios doctrinarios. Estos principios se constituyen en límites de la actuación o de la actividad de la policía. Estos principios son:



- La policía debe actuar contra las perturbaciones del orden público, ignorando las perturbaciones de la vida privada. Al actuar, la policía tomará en cuenta las circunstancias de lugar y de tiempo. De lugar, porque la policía actúa en la vía pública por excelencia, y lugares privados como el domicilio de las personas escapa a la actividad de la policía y solamente en la medida en que exista relación entre el domicilio privado y el exterior, puede intervenir la policía. Existen lugares cerrados donde la policía puede prohibir, por ejemplo, el uso de aparatos de radio ruidosos y el alojamiento en lugares insalubres o declarados inhabitables. Existen lugares abiertos al público, privados, intermedios en relación con la vía pública, no reservados como los lugares estrictamente privados, que la policía regula con normas menos enérgicas, por ejemplo, un parque de diversiones. De tiempo, porque obligan a que la policía actúe en forma diferente en tiempos normales o de paz y en tiempos de perturbación o de guerra.

- Los medios que utilice la policía deben fundarse en el principio de la proporcionalidad de la defensa. Cuando la policía decide actuar, sus medidas deben ser necesarias y adecuadas para el orden público. De la aplicación de este principio se derivan las consecuencias siguientes:

- Cuando las actividades son lícitas o cuando se trata de ejercitar libertades las medidas de prohibición absoluta de parte de la policía son ilegales. La prohibición absoluta del ejercicio de una libertad, equivale a suprimirla y la policía no tiene autoridad ni competencia para suprimir la libertad. La prohibición absoluta nunca ha favorecido el orden público en ningún caso.

- Los reglamentos deben limitarse a lo que sea necesario para conseguir el orden público sin ir más allá. Los reglamentos pueden contener prohibiciones rigurosas pero racionales. Una



prohibición irracional es: prohibir la venta de dulces en las esquinas de calles o avenidas, al negarse los propietarios a suscribir un seguro contra incendio.

- Cuando se trata de libertades públicas, la policía no puede reglamentar o prohibir más que cuando haya agotado otros medios. Ejemplo, la policía no puede prohibir una reunión pública por temor a que se produzcan desordenes callejeros; es necesario que pruebe que no cuenta con otros medios materiales suficientes para hacer frente al desorden, una vez que se produzcan; sólo entonces la policía puede prohibir o reglamentar al respecto.

- La policía debe respetar la igualdad. La igualdad de los ciudadanos ante las medidas de policía se entiende, no en el sentido de imponer un reglamento uniforme en el ejercicio de una actividad, sino en el de prohibir las discriminaciones no justificadas. Algunos hechos o circunstancias rompen la igualdad y se justifican, por ejemplo, la circulación de vehículos es libre pero el servicio de ambulancias y bomberos justifica que sus vehículos abran rápidamente un paso para que circulen a alta velocidad, pasando semáforos en rojo. Las discriminaciones, en todo caso, deben basarse en los intereses que la policía tiene a su cargo.

3.4.6. Policías particulares

El Decreto número 73-70 del Congreso de la República, La ley de Policías Particulares, contiene las normas reglamentarias para organizar una policía privada. De conformidad con la Ley de la Policía Nacional Civil, la policía nacional civil ejercerá control sobre las policías particulares. Estas policías serán autorizadas por el Ministerio de Gobernación por medio de Acuerdo Ministerial. Este Ministerio tiene a su cargo, el Archivo de Seguridad Privada.



La Ley de la Policía Nacional Civil no permite que las policías privadas usen el nombre de policías, debiendo usar algún nombre ligado a las palabras seguridad privada, por ejemplo, Ebano, Seguridad Privada.

Las policías particulares deben contar con estatutos y su personal está bajo control del Ministro de Gobernación.

“La Policía Municipal es la única policía que está fuera del control de este Ministerio que según la Constitución, se organiza en cada municipalidad de acuerdo con sus necesidades y recursos, bajo las órdenes del Alcalde Municipal”.³⁷

En este sentido, la seguridad la debería de prestar el Estado de Guatemala, sin embargo, la ineficacia de la seguridad estatal y su falta de alcance en ciertos casos ha generado la necesidad de contar con seguridad particular, en la cual distintas empresas se encargan de ofrecer policías particulares para cualquier ciudadano que pueda pagarlos, por cuestión de números, no hay suficientes policías para cuidar a cada persona o empresa, por eso aquellos que se sienten en riesgo pueden acudir a la policía particular y contratar un custodio permanente, de igual manera las empresas que quieran tener un vigilante que cuide sus instalaciones deberán contratar seguridad privada.

Así, en la actualidad nos encontramos con el hecho de que la multitud de negocios o personas prefieren contratar profesionales en el sector de la seguridad particular, para garantizar su vida y el cuidado de sus negocios.

³⁷ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 363



3.5. Derecho de policía

La actuación o actividad de la policía estará condicionada por normas jurídicas y principios que forman un derecho de policía. Este derecho, es un conjunto de normas jurídicas que regulan la función o actividad de policía, que prevé el empleo de la coacción para evitar peligros y perturbaciones del orden. Actualmente la policía se considera una parte de la administración. El derecho de policía también se considera una parte del derecho administrativo. Algunos autores que todavía no superan la idea de las fuentes del derecho, atribuyen al derecho de policía fuentes propias, o sea temas que generan reglamentaciones: la expulsión de indeseables, el control de inmigrantes, las epidemias y las enfermedades contagiosas, el tránsito, los incendios, la protección de los bosques, el control de la caza y la pesca, la explotación de las minas, el control del medio ambiente, la explotación industrial y la construcción. Todos estos temas dan lugar a diversas clases de leyes y la tendencia moderna es unificar todas alrededor del derecho de policía. Otra tendencia nueva, es trasladar todos los temas a reglamentos que convenientemente agrupados reciban el nombre de reglamentos de policía.

3.6. Medidas de policía

Todas las medidas que la policía pueda en contra de los particulares, se ajustarán a la legalidad. Seguidamente las principales medidas de policía:

- Reglamentos. Los reglamentos de policía pueden ser jurídicos, dictados por mandato de las leyes; administrativos, dictados por la propia autoridad sin mandato de leyes; y autónomos, dictados por organizaciones autónomas. Los reglamentos de policía se redactan con cuidado



para no contradecir normas constitucionales que contengan derechos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, sin lesionar derechos adquiridos.

- Ordenes, las órdenes de policía se definen como declaraciones de voluntad de la autoridad de policía, dirigidas a los subordinados para que hagan o dejen de hacer algo, o a los particulares para que ejecuten o se abstengan de ejecutar una actividad determinada. De hecho, las órdenes representan una restricción a la libertad individual y tal restricción se acepta cuando las órdenes están basadas en leyes o reglamentos.

Diez cita a Galatería como el autor que atribuye a las órdenes tres elementos: supremacía, imperatividad y subordinación.

- Supremacía, que se explica en cuanto el superior o quien ejerce autoridad impone su voluntad a los subordinados (en la administración burocrática basada en la jerarquía) o a los particulares.

- Imperatividad, que se explica en cuanto el superior manda que se ejecute o se de reejecutar algo, sin discusión.

- Subordinación, que se explica en cuanto las órdenes se transmiten a los subordinados o a quienes mantengan alguna relación con determinada organización administrativa.

Existe diferencia entre la imperatividad de las órdenes administrativas y las órdenes judiciales. Las primeras, podrán ser objeto de impugnación y aun de no acatamiento de parte de los particulares, mientras que las segundas, debido a que gozan de imperatividad absoluta y completa, no admiten discusión y no suponen ni el acuerdo ni la participación del obligado a



cumplirlas. El Código Penal de Guatemala condena a los funcionarios que no acatan las órdenes judiciales contenidas en las resoluciones, por el delito de desobediencia. “El texto del artículo penal es más amplio de lo expuesto pero la cita es en relación con las órdenes dictadas para cumplimiento entre funcionarios y empleados administrativos, que por negarse a cumplir una orden pueden incurrir en el delito de desobediencia”.³⁸

De tal forma que existen medidas que la policía puede emplear contra los particulares, puesto que estos deben cumplir con las ordenes que se les emite, siempre y cuando sean órdenes que estén basadas en leyes o reglamentos, así mismo los policías también están obligados a cumplir con las ordenes de sus superiores, ya que estos mantienen una relación rígida en cuanto a jerarquías, debiendo respetar la cadena de mando, claro está, mientras no sean manifiestamente ilegales, porque de ser así se le puede deducir responsabilidad penal o civil al policía.

Las órdenes se clasifican en:

- Órdenes generales: cuando se dan en materia de seguridad pública y para un número indeterminado de personas: ejemplo, la orden de desalojar una plaza pública;
- Órdenes particulares: cuando se dirigen a una persona o más personas individualizadas; ejemplo, la orden de exhibir ante la autoridad el documento de propiedad del vehículo; y

³⁸ Castillo. **Ob. Cit.** Pág. 370



- Órdenes condicionadas: cuando además de su contenido incluyen un requisito y la orden surte sus efectos cuando se haya cumplido el requisito; ejemplo la orden de devolución de un vehículo en depósito judicial, previo pago de la multa en la Tesorería Judicial.

No todas las órdenes pueden considerarse jurídicamente válida. Para que una orden se considere jurídicamente válida debe contener tres requisitos:

- Dictada por organización administrativa competente.
- Con la forma prevista por la ley, oral o escrita, si la ley ha previsto alguna forma. En caso no haya previsto forma, debe suponerse por seguridad al sancionado que la forma es escrita.
- Notificación al afectado, personalmente, o haciendo llegar la orden a sus manos, este es el caso de la orden de pagar una multa que la policía deja en el vehículo de quién estaciona en lugar prohibido y se encuentra ausente en el momento de la sanción.

La Constitución Política de la República de Guatemala indica que ningún funcionario o empleado público, civil o militar está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito, Artículo 156. Los funcionarios, empleados u otras personas que den o ejecuten órdenes contrarias a lo que dispone la Constitución Política de la República de Guatemala en cuanto al sistema penitenciario y en cuanto a los menores de edad, Artículos 19 y 20, aparte de incurrir en responsabilidad, será destituidos inmediatamente de su cargo en caso e inhabilitados para el desempeño de cualquier cargo o empleo público, Artículo 21.



Las ordenes, las deja sin efecto la misma autoridad que las ha dictado.

Autorizaciones. Las autorizaciones también se denominan licencias o permisos. Las autoridades se definen como actos por los cuales una organización administrativa reconoce un derecho a un particular, o ante un caso o situación concreta, permite a una persona el ejercicio o la adquisición de un derecho. Autorización y concesión, no es lo mismo. La concesión determina el nacimiento de un derecho nuevo en favor de una persona, mientras que la autorización, determina la remoción de un obstáculo de tipo legal o reglamentario que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder que pertenecía al solicitante.

La seguridad jurídica justifica que la ley o el reglamento subordinen el ejercicio de un derecho o de una facultad al requerimiento de una licencia o permiso a la autoridad de policía, y esta autoridad, también por la seguridad jurídica, aprecie en cada solicitud se el solicitante cumple o no con los requisitos y la autoridad concede la licencia o permiso, en ese momento se consideran removidos los obstáculos para que el solicitante pueda hacer algo. Ejemplo, vehículo puede conducir cualquier persona y no será impedida de hacerlo si cumple los requisitos y la autoridad le concede licencia de conducir. Antes de obtener su licencia existen obstáculos legales o reglamentarios.

La actividad por la cual se concede una licencia o permiso puede ser: material o jurídica.

- Es puramente material, cuando la autorización consiste en facultar para portar armas o abrir un negocio.



- Y es puramente jurídica, cuando la autorización depende de actos de control de las entidades autónomas, por ejemplo, la aprobación del presupuesto de parte del Congreso equivale a la autorización de ejecutarlo.

Las autorizaciones pueden ser de tres clases:

- Personales: la que se concede a una persona, la cual no podrá cederla. En caso que la persona cediera su licencia o autorización, la licencia pierde validez y quien la use, sencillamente, no está autorizado.
- Real: la que se concede a una empresa industrial o comercial, o de cualquier actividad económica o fiscal.
- Mixta: la licencia que se otorga tomando en cuenta tanto a la persona como a la empresa, o que se otorga a la persona propietaria o representante de la empresa.

Son diferentes, autorización y exoneración.

- En la autorización la ley o el reglamento autorizan la ejecución de una actividad, determinada, a todo particular que lo solicite y cumpla los requisitos.
- En la exoneración la ley o el reglamento prohíben la ejecución de una actividad determinada sin cumplir con cierta obligación, pagar impuestos por ejemplo, pero la prohibición admite excepciones, no pagar impuestos, si quien ejecuta la actividad actúa a nombre del Estado que no paga ciertos impuestos.



La autorización de policía presenta tres problemas:

- ¿El particular tiene derecho a obtener autorización? Las organizaciones no pueden arbitrariamente conceder o negar una autorización; sin embargo, la práctica presenta dos situaciones:

- Que el particular cumpla los requisitos establecidos en la ley o e el reglamento, y en consecuencia tenga derecho a la autorización, tal es el caso de quien cumple los requisitos para obtener licencia de conducir vehículos.

- Que la organización tenga facultad discrecional para otorgar o negar la autorización, tal el caso de la película que no se exhibe a consecuencia de que no pasa la censura.

- ¿Es transmisible la licencia? Depende de cada caso. La autorización para operar una tienda o una fábrica, se podrá traspasar, pero la licencia para portar armas, no.

- ¿Puede oponerse el particular a la revocación de su licencia? Con la autorización nace un derecho para el particular y este derecho impide la revocación; sin embargo, si la ley o el reglamento autorizan la revocación, ésta si puede llevarse a cabo. También puede revocarse una licencia como parte de la sanción impuesta por el juez y por orden del juez.

Causas de extinción de las autorizaciones:

- Incumplimiento de la condición bajo la cual fue acordada si hubo condición.



- Vencimiento del término de vigencia.
- Muerte del titular, cuando la licencia es personal.
- Cierre o cancelación de la empresa.
- Revocación.
- No utilización de la licencia durante cierto tiempo.

Objeto y finalidad de toda autorización o licencia. Es el control de las actividades de los particulares, en casos concretos, de parte de las autoridades, cuando de esas actividades pueden derivarse daños o peligros para el interés público o bien común.

3.7. Contravenciones o faltas

Existe contravención cuando los particulares violan alguna disposición de policía. La contravención también se denomina falta y contarán con tres elementos:

- Acción: es el hecho humano voluntario. Si este elemento no puede existir falta.
- Antijuridicidad: es la relación de contradicción entre la acción y la disposición de la policía.
- Culpabilidad: es la voluntad de la persona de cometer la falta, a sabiendas de que actúa contra la ley o el reglamento.



Las contravenciones o faltas se clasifican en cinco grupos:

- Faltas instantáneas: si la acción que consuma la falta se perfecciona en un solo momento.
- Faltas permanentes: si la acción se prolonga en el tiempo, voluntariamente, convirtiendo la falta en repetida o permanente.
- Faltas continuas: si varias acciones concurren para producir una falta (ejemplo: pasar el semáforo en rojo, estacionarse en lugar prohibido y discutir con la autoridad).
- Faltas materiales y formales: si la consumación requiere la producción de un efecto de terminado por una norma legal o reglamentaria; ejemplo, un aviso de policía prevé y sanciona a quienes realizan una reunión escandalosa, callejera; quien realice la reunión incurre en falta material el escándalo callejero y en falta formal violación de una norma legal o reglamentaria que sanciona al escandaloso.
- Faltas por comisión y por omisión: "Se incurre en faltas de comisión cuando se actúa violando una prohibición de policía y se incurre en faltas de omisión, cuando se deja de hacer algo o hay abstención. Este último caso es el del policía que no actúa cuando ocurre un delito en su presencia. Su deber será intervenir y cometerá falta al no cumplir con su deber, absteniéndose".³⁹

Es probablemente uno de los temas más complejos, la responsabilidad que pueden derivarse de la omisión de ejercer la tarea de control o de vigilancia que el ordenamiento jurídico confía

³⁹ Castillo. Ob. Cit. Pág. 371



a órganos o sujetos que ejercen la función administrativa, en este caso específicamente a la Policía Nacional Civil, ya que es muy difícil lograr individualizar al sujeto, porque se puede decir muchas veces que la Policía Nacional Civil no cumple con sus atribuciones, pero como se mencionó anteriormente llegar específicamente al individuo que en un momento determinado no cumplió con su deber es un poco complicado y un tanto difícil.

3.8. Faltas y sanciones municipales

El Código Municipal establece que las faltas se consignan en ordenanzas, reglamentos, acuerdos y disposiciones municipales. Las faltas administrativas serán sancionadas con: amonestaciones verbal o escrita, multa, suspensión hasta por tres meses, según la gravedad de la falta, de la licencia o permiso municipales en cuyo ejercicio se haya cometido; y cancelación de licencia y permiso. Si la sanción, no está determinada expresamente, la podrá disponer el Juez de Asuntos Municipales o el Alcalde Municipal, Artículos 119 y 120.

3.8.1. Las multas como sanción administrativa

Administrativamente la única sanción es la multa. En la administración pública de Guatemala no existe un criterio único para regular el monto de las multas. El Código Municipal gradúa las multas según la naturaleza y gravedad de la falta y las posibilidades económicas del responsable, Artículo 120. La Ley de tránsito gradúa basándose en el salario mínimo del campo para la actividad agrícola del café, vigente al tiempo de cometerse la infracción, Artículo 32. La ley de Migración establece un determinado monto equivalente al dólar. La Ley de Minería establece la multa basada en unidades.



La Constitución Política de la República de Guatemala distingue entre delitos, faltas e infracciones. Los delitos y faltas son penales y las faltas e infracciones, son administrativas. Una diferencia sustancial se basa en el origen del hecho, según el cual, los delitos y faltas penales las impone el juez penal, en tanto que las faltas e infracciones administrativas, las impone el Presidente de la República por medio de alguna autoridad administrativa. El estudio y análisis de las normas constitucionales en relación con las multas administrativas, permite afirmar que estas observarán determinados requisitos y garantías cuya inobservancia produce la inconstitucionalidad. De manera que los asesores legales y los funcionarios públicos, obligatoriamente, las observarán al redactar proyectos de reglamento o de acuerdo gubernativo.

Normas que deben observarse:

- Por faltas o infracciones administrativas, no hay detención del infractor, Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- El infractor será prevenido por la autoridad para presentarse dentro de las 48 horas ante el juez o autoridad competente, Artículo 11, y si desobedece, incurre en delito de desobediencia, Artículo 414 Código Penal de Guatemala.
- El infractor goza del derecho de defensa, en el sentido que antes de aceptar, podrá impugnar la infracción y la multa impuesta, Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



- La infracción y la multa estarán previstas en la ley y en el reglamento antes de su perpetración, Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- El procedimiento administrativo relacionado con la infracción y la multa, estará Preestablecidos legalmente. Legalmente comprende los términos ley o reglamento, o ambos, Artículo 12 Constitución Política de la República de Guatemala.

- El monto de la multa no deberá afectar la propiedad privada, Artículo 41 Constitución Política de la República de Guatemala. Si la autoridad dispone agravar las infracciones acudirá a la reincidencia que le permitirá establecer el doble de la multa durante ciertos períodos de tiempo. Con este procedimiento evitará montos elevados que afecten la propiedad privada.

- El monto de la multa no deberá afectar la situación económica de la familia, Artículo 47 Constitución Política de la República de Guatemala. El monto superior al 40 por ciento del salario que devenga una persona mensualmente, afecta la protección económica de la familia. Por lo tanto, el monto debe ser razonable y debe incluir mecanismos de rebaja.

No hay detención por infracción a los reglamentos, artículo 11 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.9. Criterios de la Corte de Constitucionalidad

En las sentencias de la Corte de Constitucionalidad sobre recursos de inconstitucionalidad o de amparo, la Corte ha sentado diversos criterios relacionados con las multas administrativas



que se tendrán presentes al redactar reglamentos o acuerdos gubernativos. El resumen de estos criterios es el siguiente:

- La administración pública impone multas por ilícitos administrativos de conformidad con la ley. Este ilícito corresponde calificarlo y sancionarlo a la administración pública. Expediente 44-87. El Presidente de la República esta facultado para exonerar las multas administrativas pero las multas de materia tributaria no, porque tal facultad corresponde con exclusividad al Congreso.
- Debe regularse algún procedimiento administrativo para la imposición de las sanciones a los administrados que cometen alguna de las infracciones. Expediente 44-87.
- La autoridad que admita los recursos preparatorios del Contencioso Administrativo no podrá exigir el previo pago de la multa o caución (garantía) alguna. Expediente 44-87.
- El monto de la multa debe guardar una delación de proporcionalidad respecto de las infracciones sancionadas. Expediente 164-87.
- La autoridad administrativa, en casos de reincidencia puede intervenir los procesos de producción parcialmente y en casos de multireincidencia puede ordenar la clausura temporal o definitiva, dependiendo de la gravedad de las infracciones, sin contravenir, el precepto constitucional que reconoce el derecho de propiedad. Expediente 164-87.
- No se impondrá multa sin previa resolución de la petición del afectado. Expediente 432-92.



- No podrá utilizarse ninguna medida coercitiva contra el infractor insolvente, sin previo requerimiento del pago. Expediente 218-88.

Requisitos:

- Establecidas en ley o reglamento. Esta es la base legal de imposición.
- Comprobación de la infracción mediante el seguimiento de cierto procedimiento administrativo.
- Decisión de la autoridad, que constará por escrito, en resolución administrativa.
- Recurso que pueda interponer el multado. Sin estos requisitos, las multas carecen de fundamento legal.





CAPÍTULO IV

4. La descentralización de la Policía Nacional Civil

Mientras más íntimamente familiarizada este la Policía Nacional Civil con la jurisdicción o comunidad a la cual debe proteger del delito, más eficiente será su ejecutoria, aún por encima de sus debilidades científicas y tecnológicas; esto quiere decir, que mientras mayor sea la comunidad a cargo de un policía, mayor será su ineficiencia; con esto se atiende al principal reclamo de la gente, que los policías sean conocidos y que además conozcan ellos su territorio y a las personas, así se da un control recíproco entre ciudadanía y policía.

En una estructura centralizada, los agentes rinden cuentas siguiendo la línea de mando interna, hasta el nivel más alto, que a su vez rinde o debería rendir cuentas ante el Ministerio de Gobernación. Pero en una estructura descentralizada, los agentes suelen tener un grado muy superior de libertad para adaptar sus recursos (de tiempo, además de económicos) a las circunstancias locales; el jefe local de la policía debe ser una figura elegida en el ámbito local, los contactos con la comunidad son esenciales para todos los aspectos de la buena actuación policial, ya que el público es una fuente importante de información sobre el delito y cuestiones de orden público en general.

La centralización del mando policial coincide generalmente con la centralización de la supervisión. En los sistemas centralizados la policía tiende a rendir cuentas internamente ante el siguiente eslabón de la cadena de mando, y el último de la cadena (el Director General de la Policía) rinde cuentas al Ministro de Gobernación. En un sistema descentralizado, la policía local tiende a rendir cuentas ante el alcalde u otro funcionario elegido o designado en



el ámbito local, que a su vez rinde cuentas ante la persona siguiente de la cadena de mando hasta llegar al ministro. Dicho de otro modo, en los sistemas centralizados la policía rinde cuentas internamente y los mandos rinden cuentas externamente, mientras que en los sistemas descentralizados la dirección local de la policía también rinde cuentas externamente.

La policía no puede controlar la delincuencia y el desorden por sí sola, sino que necesita el apoyo de las comunidades para garantizar la seguridad. Los objetivos del trabajo policial en la comunidad incluyen: La prevención y detección del delito, la reducción del miedo al delito y la mejora de las relaciones entre la policía y la comunidad. Estos objetivos se alcanzan mediante tres esfuerzos.

- Relaciones de trabajo con la comunidad

- Debate de prioridades y estrategias con las comunidades.

- Movilización de asistencia activa de la población.

- Resolución de problemas

- Atención preferente a la prevención del delito y no a la detección del delito.

- Estudio de por qué las personas llaman a la policía y medidas para tratar de atajar las causas subyacentes de los problemas en vez de sus síntomas.



- Transformación de la organización

- Descentralización de las estructuras de mando y de adopción de decisiones, incluidas las decisiones sobre utilización de los recursos.
- Desarrollo de cooperación estrecha con otras partes que intervienen en la seguridad de la comunidad.

También puede encontrarse la descentralización con opositores directos, siendo estos los que se encuentren materialmente beneficiados directamente de todos los delitos cometidos en el territorio, por ejemplo el narcotráfico, desarmaderos, secuestros, trata de personas y prostitución.

La descentralización es óptima en naciones heterogéneas (geográfica y étnicamente) como la nuestra, con grandes extensiones rurales y porque en cada región el crimen adquiere modalidades peculiares; los delitos de la ciudad, muchas veces son diferentes a los de las áreas rurales. La corrupción policial es mejor fiscalizada por mecanismos regionales que ejercen el control sobre organismos más reducidos que los nacionales.

En un esquema centralizado se corre el peligro de otorgar demasiado poder al Director de la Policía y sus allegados, lo que en la práctica significa discrecionalidad, descontrol e indeseables connotaciones políticas y económicas.

La policía por excelencia y por concepto, debe estar al servicio de la ciudadanía, cualquier acción que vaya en contra de ella debería deslegitimar a la policía, desafortunadamente hoy



estamos viendo una serie de hechos cometidos por esta institución que afectan a los ciudadanos de manera directa, la policía cada vez más está provocando miedo entre la ciudadanía. Entonces lo que hay que lograr, de manera inmediata, es que ésta pase a subordinarse a las necesidades ciudadanas. Si el policía no esta convencido de que tiene que servir a la ciudadanía nunca se van a solucionar los problemas de la inseguridad.

Hoy por hoy la policía obedece exactamente a consignas políticas. El Director General de la Policía puede serlo sólo si está de acuerdo con el Presidente de la República, en el momento que sucede lo contrario es destituido; por lo tanto, es un cargo eminentemente político, de ahí la importancia de descentralizar esta institución.

El objetivo de la descentralización es que los policías tengan una interacción directa y constante con los vecinos donde patrullan y que ejerzan un control general de la ciudad. Que los vecinos, conozcan a los agentes por su nombre y apellido, y puedan tener un control de calidad sobre su accionar.

Algunos critican que la descentralización rompería con la unidad y la cadena directa de mando que es un elemento diferencial de las fuerzas de seguridad, sin embargo, se estaría rompiendo con la cadena de complicidad que se configuran dentro de una institución masiva, ya que al tener controles cruzados y directos de cada agente y una mayor participación de la población se produce un shock de transparencia que reforzaría la presión para que ningún efectivo se desvíe y termine vinculado con negocios delictivos.



4.1. Descentralización administrativa

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

Al hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados, un ejemplo las entidades como las Municipalidades, que se integran con el Consejo Municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el órgano de ejecución, el Presidente de la Junta Directiva, el Alcalde Municipal, el Rector Magnífico de la Universidad, etcétera.

La descentralización implica la transferencia de competencia y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.



4.1.1. Características de la descentralización administrativa

Para Manuel María Díez, las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son las siguientes:

- Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias.
- La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado.

Para Acosta Romero, las entidades descentralizadas tienen las características siguientes:

- Personalidad jurídica. Deriva siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de derecho público.
- Órganos de representación. Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:
 - Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar,



los intereses de la administración central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.

Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones:

- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.
- Acordar en algunos casos con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado.
- Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

Patrimonio propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuenta también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del derecho civil.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.



Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.

Régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.

El objeto. El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta de su creación, en términos generales pueden abarcar:

- La realización de actividades que corresponden al Estado.

- La prestación de servicios públicos.

- La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.

- La prestación de servicios administrativos.

- La realización coordinada de actividades locales y municipales.



- “La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio”.⁴⁰

Para el Profesor Godínez Bolaños, las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público.

- La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos (Las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la Universidad de San Carlos entre estudiantes, profesores y profesionales).

- Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica del Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones, sus estatutos y

⁴⁰ Acosta Romero. **Ob. Cit.** Pág. 97



reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas.

- Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política de la República de Guatemala. “No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley Ordinaria”.⁴¹

Se cree que las características más importantes que pueda tener la descentralización son: En primer lugar la transferencia de competencias, poderes o decisiones que el Estado toma; y en segundo lugar la persona jurídica nueva a la cual se le transfiere la competencia administrativa.

Como se puede observar, es indudable, que la descentralización administrativa tiene otras características.

Las notas que califican a la descentralización, son las siguientes:

- Transferencia de poderes de decisión, resolución, preposición e información.
- Creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizado, por parte de la administración central.

⁴¹ Dromi. **Ob. Cit.** Pág. 3



4.1.2. Ventajas de la descentralización administrativa

El Profesor Godínez Bolaños, señala como ventajas de la descentralización las siguientes:

- Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- El servicio se moderniza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio.
- El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar al servicio.
- Se erradica el empirismo.
- Se aleja el espectro de la influencia político partidista.
- Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades.
- Los particulares tan bien tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (concesiones –cooperativas).



- “Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural - sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio)”.⁴²

En general se puede decir que la descentralización administrativa conlleva varias ventajas que a la larga tienden a favorecer tanto al ente descentralizado como a los particulares, ya que se haría el sistema más eficaz y ágil para todos, y con esto se descongestiona a la administración central y la prestación del servicio se moderniza.

4.1.3. Inconvenientes de la descentralización administrativa

A la descentralización administrativa, se le puede criticar desde diversos puntos de vista:

- Se crea un desorden de la administración pública.
- Un crecimiento exagerado de la burocracia.
- Como lo manifiesta el profesor Godínez, existe una manipulación política, en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica.
- Los resultados de la actividad de estas entidades no satisfacen a plenitud las necesidades y consecuencia de ello, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado al crear esta clase de instituciones.

⁴² Dromi. **Ob. Cit.** Pág. 6



- Al no poderse cumplir con las finalidades que se propone el Estado, con la creación de estas organizaciones se genera pérdidas y estas deben ser absorbidas por el Estado.

- “No existe una planificación adecuada de la labor que deben desarrollar estas instituciones, razón por la cual los resultados no son los que se propuso el Estado al crearlas”.⁴³

Aún con las serias críticas que se puede señalar a la descentralización, al igual que a desconcentración, presenta alternativas viables para el desarrollo integral del país.

Pero hay que ir por pasos, no se puede descentralizar de inmediato, sino que primero hay que ir desconcentrando y posteriormente al ir observando los resultados positivos de eficiencia, puede procederse a descentralizar.

4.1.4. Control que ejerce el Estado sobre las entidades descentralizadas

Como se ha podido analizar, las entidades descentralizadas no son entidades con una independencia absoluta del Estado, sino existen controles y una marcada tutela que el Estado ejerce sobre estas entidades, en relación a su presupuesto, pues las entidades descentralizadas necesitan del apoyo financiero del Estado y se encuentra una marcada ingerencia en la aplicación de políticas y en algunos casos de nombramiento de algunos de sus funcionarios, como por ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Este control y tutela, se puede establece, según lo expresado por el profesor Godínez Bolaños, en los siguientes aspectos, pues hay que hacer notar que no todas las instituciones

⁴³ Dromi. **Ob. Cit.** Pág. 4



descentralizadas presentan los mismos problemas.

- Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales (que actualmente sufren grandes retrasos por falta de dinero).
- Intervención permanente de la Controlaría de Cuentas en el manejo de fondos públicos.
- Emisión y reforma de la Ley Orgánica por el Congreso de la República.
- Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de las tasas, arbitrios y demás contribuciones, así como de sus reglamentos (en el caso de entidades descentralizadas y municipalidades).
- Facultad de intervenir las entidades por mala administración. Las Municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala, no pueden sufrir intervención en un régimen constitucional.
- En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal), privativo (contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, militar), político (Tribunal Supremo Electoral para Municipalidades, Procuraduría de los Derechos Humanos, comparecencia ante el Congreso de la República) y control judicial especial (Amparo, Exhibición Personal, Inconstitucionalidades entre los tribunales y la Corte de Constitucionalidad).



4.1.5. Clases de descentralización

Para Dromi “la descentralización ofrece dos modalidades; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprender un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional)”.⁴⁴

Dromi “distingue dos clases de descentralización, la descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicio”.⁴⁵

En estos supuestos, el fin de la descentralización es otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de un servicio público o de una actividad administrativa, la ventaja de la descentralización es que la administración territorial se libera de la responsabilidad de prestar servicios y se convierte en mera controladora.

De la clasificación de los tres autores analizados anteriormente se desarrollará la clasificación más importante de las entidades descentralizadas, desde tres puntos de vista: la descentralización territorial o por región, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.

- Descentralización territorial o por región:

Este tipo de descentralización supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa.

⁴⁴ Dromi. **Ob. Cit.** Pág. 443

⁴⁵ **Ibid.** Pág. 88

El ejemplo de esta clase de entidades podemos encontrarlo en las municipalidades o las comunas, entidades que están dotadas de personalidad jurídica propia. El territorio además de ser una demarcación del territorio es un elemento constitutivo. Dentro del ámbito territorial las municipalidades desarrollan su actividad administrativa. Como lo indica Dromi, "La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones".⁴⁶

Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidas por la actuación de dichos entes. "La descentralización administrativa territorial tiene un carácter político".⁴⁷

Dromi, expresa que "La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema las Municipalidades y por orden constitucional, el sistema de desarrollo urbano y rural".⁴⁸

- Descentralización por servicio o institucional:

En este tipo de órgano descentralizado no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, lógicamente con independencia del organismo central, la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotada de personalidad jurídica propia.

⁴⁶ Dromi. **Ob. Cit.** Pág. 88

⁴⁷ **Ibid.** Pág. 90

⁴⁸ **Ibid.** Pág. 92

En esta clase de órgano descentralizado predomina el interés de la prestación del servicio público específico.

Para Dromi, la descentralización institucional o por servicio, también llamada técnica o especial, reposa sobre la base técnica. La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. “El procedimiento técnico para realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica”.⁴⁹

La descentralización por servicios es exclusivamente administrativa, implica una forma de organización administrativa, la jurisdicción es todo el territorio nacional y están definidas por el giro o materias atribuidas por la ley, queda de manifiesto el principio de especialidad.

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tiene que ser confiados a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica.

- Descentralización por colaboración:

Esta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y esta se refiere a lagunas instituciones que no forman parte de la administración pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

⁴⁹ Dromi. **Ob. Cit.** Pág. 90



En Guatemala existen una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de asociaciones, patronatos, fundaciones que son instituciones no lucrativas, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares, como por ejemplo, la Fundación Pediátrica Guatemalteca, la Liga Nacional contra el Cáncer.

4.2. El municipio

El Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa que los municipios son Instituciones Autónomas, y corresponde entre otras funciones las siguientes:

- Elegir a sus propias autoridades;

- Obtener y disponer de sus recursos; y

- Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Como es normal en las entidades descentralizadas se le deja facultad a su órgano de dirección a efecto que puedan emitir sus propios ordenanzas y reglamentos.

El gobierno de los municipios es ejercido por un consejo municipal, el cual queda integrado con el Alcalde, los Síndicos y Concejales, los que son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser electos.

Queda establecido también, dentro del Artículo 257 de la Constitución Política de la República



de Guatemala que el ejecutivo debe incluir anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del estado, un diez por ciento.

Así, encontramos la tendencia de la Constitución Política de la República de Guatemala a la descentralización, a través de la regionalización administrativa, cuyo fin primordial es hacer que se extienda un desarrollo sostenido a los lugares alejados de la metrópoli.

“Establece la Constitución Política de la República de Guatemala, que el territorio de la república se divide para su administración en departamentos (su órgano las gobernaciones departamentales), y estos en municipios (su órgano administrativo las municipalidades)”.⁵⁰

Queda establecido también en la Constitución, el espíritu de descentralizar la administración pública y para tal efecto se establecen las regiones de desarrollo, en los cuales debe quedar plasmado el criterio económico, social y cultural y las regiones pueden estar constituidas por uno más departamentos y municipios y cualquier otro sistema sin que menoscabe la autonomía municipal.

Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el que queda coordinado por el Presidente de la República y se integra como lo establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

4.3. La Policía Nacional Civil

La Policía Nacional Civil es la fuerza armada de seguridad de Guatemala, que esta a cargo

⁵⁰ Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 132



de resguardar el orden público, así como de la seguridad civil de la Población; La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política.

La organización de la Policía Nacional Civil es de naturaleza jerárquica, ejerce sus funciones durante las veinticuatro horas del día en todo el territorio de la república.

Para efectos de su operatividad esta dividida en distritos y su número y demarcación son fijados por su Dirección General, está integrada por los miembros de la carrera policial y de la carrera administrativa.

4.3.1. Historia de la Policía Nacional Civil

En el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (AFPC), se establecieron una serie de compromisos en materia de seguridad pública. Uno de los más importantes fue la creación de una nueva institución policial civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, jerárquicamente estructurada, dotada de recursos suficientes, que contara con departamentos especializados y donde el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala estuviera presente.

En cumplimiento de este compromiso se creó la Policía Nacional Civil, en donde se fusionaron los dos antiguos cuerpos policiales en uno solo, teniendo como fundamento jurídico el Decreto 11-97 del Congreso de la República, Ley de la Policía Nacional Civil.

La Policía Nacional Civil es una institución indispensable para que el Estado cumpla con el mandato constitucional de garantizar la seguridad ciudadana, apegada estrictamente al respeto a los Derechos Humanos, cumpliendo con su misión principal de proteger la vida, la



integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de sus libertades, así como la seguridad pública.

También establece las bases para la creación de la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC) y de la carrera policial. Para ello señala criterios tales como que todos los integrantes de la nueva estructura policial reciban formación en la Academia de la Policía y asegurar que el ingreso a la carrera policial, los ascensos y la especialización tengan lugar a través de la Academia.

El Gobierno de la República decidió integrar la nueva fuerza policial formando personal nuevo y reeducando parte de los miembros de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda. La formación policial fue asumida por la Unión Europea y desarrollada por el programa de apoyo a la política nacional de seguridad a través de la Guardia Civil Española (GCE) en 1997. En materia de investigación criminal, la academia recibió apoyo de ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program), y la instrucción y formación en derechos humanos estuvieron a cargo del programa de fortalecimiento.

El despliegue territorial, que comenzó a mediados de 1997, logró cubrir los 22 departamentos del país en agosto de 1999. Hasta el momento se han desplegado 6 Jefaturas de Distrito, 27 Comisarías, 127 Estaciones y 343 Subestaciones, y además cuenta con 8 unidades móviles (serenazgos) que se desplazan en puntos críticos de la ciudad capital.

Entonces podemos decir que la Policía Nacional Civil se creó en base a un compromiso en materia de seguridad pública, su actuación se debe adecuar a los principios básicos contenidos en la Ley de la Policía Nacional Civil con especial atención a las exigencias de los derechos humanos y a su condición de servicio público esencial, y el mando



supremo de la Policía Nacional Civil es ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministro de Gobernación, su funcionamiento está a cargo de su Director General bajo la inmediata y exclusiva autoridad del Ministro de Gobernación.

4.3.2. Antecedentes de la Policía Nacional Civil

La policía nacional civil surgió como parte de los Acuerdos de Paz en 1997, siendo uno de sus componentes más importantes el de la Academia, especialmente a partir del desarrollo de esfuerzos que permitieran instalar el nuevo enfoque de seguridad, establecido en el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Los procesos educativos han sido y seguirán siendo fundamentales para la transformación de conceptos y prácticas en materia de seguridad en Guatemala, principalmente en lo que se refiere a la formación de elementos policiales.

Desde la creación de la Policía Nacional Civil, la misión de verificación de las Naciones Unidas para Guatemala, ha venido acompañamiento técnicamente la implementación de políticas, programas, contenidos y procedimientos encaminados a la instalación de un modelo de academia y de enseñanza policial, acorde a las necesidades del país, los Acuerdos de Paz y las doctrinas modernas de seguridad interna. Su rol ha sido compartido entre la verificación y el fortalecimiento técnico e institucional de la entidad.

Cambios sociales y políticos en el entorno nacional motivaron la revisión del modelo de enseñanza policial que se viene impulsando desde la academia, tanto en sus contenidos como en la metodología utilizada, la que se percibe más teórica que práctica, no útil para el desenvolvimiento del agente.



Esto motivo iniciar un ejercicio de planeación estratégica que favoreció la formulación de un modelo de enseñanza policial, a partir de principios doctrinarios, perfil del agente y objetivos de enseñanza. La redefinición del modelo se enfocó principalmente al curso básico de aspirantes a agentes por ubicarse en él la mayor parte del esfuerzo de la entidad. Sin embargo los procesos de especialización y ascenso generan su propia dinámica y se están integrando a la línea establecida por el curso básico, en función de la integridad y continuidad del modelo establecido.

Posterior a definir el modelo los miembros directivos de la academia formularon un diagnóstico que les permitió identificar los factores que se oponen tanto a la implementación del modelo de enseñanza policial como al fortalecimiento de la institución. Como resultado de este análisis se diseñaron líneas de trabajo institucionales y programáticas que son incluidas en el presente proyecto.

4.3.3. La Policía Nacional Civil en contexto

El funcionamiento institucional de la Policía Nacional Civil, afectado por las distintas coyunturas políticas al seno del Organismo Ejecutivo en general y el Ministerio de Gobernación en particular, ha propiciado cambios constantes de autoridades superiores dentro de la entidad. Cada revelo de los mandos superiores ha implicado a la academia de la policía nacional civil cambios importantes en las políticas, líneas y decisiones sobre la enseñanza policial, afectando y alterando la planificación académica y presupuestaria de la entidad.

A partir de un proceso de planeación estratégica, los directivos de la academia identificaron factores desfavorables que impiden su fortalecimiento institucional y la implementación



efectiva del modelo de enseñanza policial, estructurando dichos factores en cinco áreas prioritarias:

Estudiantes. La evaluación del ingreso de los alumnos se hace con procedimientos y criterios diferentes a los de la academia, a partir de una práctica organizativa tendiente a que la selección quede fuera de ella. Esto contribuye que tanto el perfil como la cantidad de estudiantes que ingresan, no sean coherentes con la capacidad instalada de la institución, percibiéndose sobrepoblación y afectando la calidad del agente que egresa. Esta situación es aplicable a todos los cursos: básico, acceso directo, especialización y ascenso.

Personal. El personal cambia constantemente y tiene multiplicidad y saturación de funciones y tareas, afectando la calidad de la enseñanza. Esto se da a partir de procedimientos discrecionales y sin selección ni evaluación de la Academia, alrededor de la contratación, ubicación, traslado y asignación de funciones del recurso humano. Particularmente en las contrataciones bajo en el renglón 0-29 se tiene personal que no tiene las capacidades necesarias para la docencia y puestos temporales que se requieren sean permanentes.

Instructores. La oferta de instructores policiales es limitada a partir del déficit de personal de la Policía Nacional Civil a nivel de mandos medios, por lo que la población estudiantil supera la capacidad de apoyo con la que se cuenta. A la vez, la designación de instructores policiales se hace en forma discrecional (sin criterios de selección) y bajo un carácter forzoso (sin incentivos), afectando la calidad de la docencia. Las tareas docentes son percibidas como una complicación laboral por el personal policial. La formación de instructores depende de apoyos externos, lo que limita tener un proceso estructurado, continuo y permanente para su especialización.



Presupuesto. La formulación del presupuesto de la Academia y sus ajustes, son definidos unilateralmente por instancias financieras ministeriales, provocando que los recursos sean distribuidos incongruentemente con la naturaleza, misión y plan de trabajo de la entidad (60% administración y 40% docencia).

Rol de la Jefatura de Enseñanza. A partir de una deformación en las funciones y jerarquías de la Jefatura de Enseñanza, su funcionamiento se reduce a ser un canal de comunicación que recarga las tareas de la Academia al burocratizar los procedimientos.

4.3.4. Objetivos generales de la Policía Nacional Civil

Objetivo general. Impulsar dentro y fuera de la Academia de la Policía Nacional Civil, el fortalecimiento de sus aspectos institucionales, programáticos, físicos y materiales, propiciando capacidades suficientes para ejecutar y desarrollar su Modelo de Enseñanza Policial.

Objetivos específicos.

- Fortalecimiento Institucional. Facilitar en el equipo humano y la estructura institucional de la Academia de la Policía Nacional Civil, posean capacidades y mecanismos suficientes para su funcionamiento eficiente y crecimiento organizacional, logrando generar resultados y establecer pautas de calidad en su desempeño.
- Fortalecimiento programático. Impulsar el desarrollo e instalación de contenidos, metodologías, documentos y materiales que permitan la implementación del modelo de enseñanza policial en áreas académicas y asignaturas de los cursos básicos, de ascenso y especialidades.



- Fortalecimiento físico y material. Apoyar la generación de espacio físico, equipamiento y suministros suficientes para el desempeño efectivo de la Academia, tanto en sus aspectos institucionales como programáticos.



CONCLUSIONES

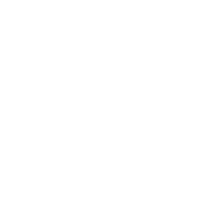
1. La no descentralización de la Policía Nacional Civil provoca que la población sienta mayor inseguridad y desconfianza en los agentes, ya que no son personas conocidas por ellos, sino enviadas e impuestas por el Ministerio de Gobernación a través del Director de la Policía Nacional Civil, y esto conlleva a que los agentes no estén familiarizados con la comunidad o la población a la cual le van a prestar el servicio, ya que no conocen nada de ellos, ni los delitos que se dan con mayor frecuencia en cada lugar.
2. Actualmente, las peticiones planteadas por los particulares a la Dirección General de la Policía Nacional Civil, siguen un engorroso y largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que genera gastos muy onerosos y tiempo excesivo en los trámites planteados por los particulares.
3. La concentración en el Ministerio de Gobernación y en la Dirección General de la Policía Nacional Civil del poder de decisión y de coacción, coadyuva al ineficiente servicio que presta la Policía Nacional Civil, debido a la falta de atención adecuada y a la politización excesiva de la administración, otorgando al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir al personal.





RECOMENDACIONES

1. La Policía Nacional Civil debe de descentralizarse para estar acorde con los esfuerzos que hace el país para devolverle la confianza, seguridad y credibilidad a la población en general y buscar un modelo de policía que trabaje de cerca con la población y que ante un delito pueda actuar, pero que cumpla con un rol primario de prevención. Mientras más íntimamente familiarizada este la Policía Nacional Civil con la jurisdicción o comunidad a la cual debe proteger del delito, más eficiente será su ejecutoria.
2. La descentralización de la Policía Nacional Civil como persona jurídica seguirá formando parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política de la República de Guatemala.
3. La descentralización de la Policía Nacional Civil descongestionaría la administración, dirección, control y ejecución de ésta, para que los habitantes de la comuna reciban un servicio más personalizado, eficiente y técnico en el territorio, claro esta que con esto se exige un funcionamiento más equilibrado de todo el sistema de poder.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México, México: (s.e.); (s.f.).
- ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Sabino. **Tratado general del derecho administrativo**. Barcelona, España: Ed. Bosch casa E. Urgel, 1963.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. **Derecho procesal administrativo**. 4ta. ed. Medellín, Colombia: Ed. Señal Medellín Colombia, 1994.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Mayte, 1995.
- CANASI, José. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1971.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: (s.e.), 1990.
- CERMESONI, Jorge E. **Derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. El Coloquio, (s.f.).
- DROMÍ, Roberto José. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Astrea de R. Depalma, 1973.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 3ra. ed. México, D.F.: Ed. Porrúa S.A., 1944.
- GARCINI GUERRA, Héctor. **Derecho administrativo**. 2da. ed. La Habana, Cuba: Ed. Ciencias sociales, 1986.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. 7ma. ed. Madrid, España: Ed. Instituto de Estudios Político, 1976.
- GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Guatemala: Temas de derecho administrativo, Instituto de investigaciones jurídicas y sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1990.



MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo.** Huston, Texas: Ed. Comares, 2004

MEZA DUARTE, Eric. **Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco.** Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1970.

MONTAÑO, Agustín. **Manual de administración pública.** México, D.F.: Ed. Litografía Travera S.A., 1987.

PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo.** Colombia: Ed. Librería del Profesional, 1992.

REYES PONCE, agustín. **Administración de empresas.** México, D.F.: Ed. Limusa, 1978.

WALDO, Dwight. **Administración pública.** México, D.F.: Ed. Pegaso S.A., 1985.

Legislación:

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

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

Ley general de descentralización. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 14-2002. 2002.

Ley de la Policía Nacional Civil. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 11-97. 1997.