

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with various symbols, including a crown, a lion, and a figure. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin text "ACADEMIA COACTEMALENSIS INTERIORI CAROLINAE ASPICUA".

**LA NECESIDAD DE CREAR EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ORGANISMO  
LEGISLATIVO QUE REGULE LOS VALORES QUE DEBEN OBSERVAR LOS  
DIPUTADOS Y DIPUTADAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
DE GUATEMALA, SANCIONÁNDOLOS CUANDO VIOLAN DICHO CÓDIGO**

**DOUGLAS AROLD O AREVALO VÁSQUEZ**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014**

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

**LA NECESIDAD DE CREAR EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ORGANISMO  
LEGISLATIVO QUE REGULE LOS VALORES QUE DEBEN OBSERVAR LOS  
DIPUTADOS Y DIPUTADAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
DE GUATEMALA, SANCIONÁNDOLOS CUANDO VIOLAN DICHO CÓDIGO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**DOUGLAS AROLD O ARÉVALO VÁSQUEZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, noviembre de 2014

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

**DECANO:** MSc. Avidán Ortiz Orellana  
**VOCAL I:** Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
**VOCAL II:** Licda. Rosario Gil Pérez  
**VOCAL III:** Lic. Juan José Bolaños Mejía  
**VOCAL IV:** Br. Mario Roberto Méndez Alvarez  
**VOCAL V:** Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario  
**SECRETARIO:** Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

**Presidente:** Lic. Juan Ramiro Toledo Alvarez  
**Vocal:** Licda. Eloisa Mazariegos Herrera  
**Secretario:** Licda. Blanca Estela Osorio Sagastume

Segunda Fase:

**Presidente:** Lic. René Siboney Polillo Cornejo  
**Vocal:** Lic. Héctor Rolando Guevara  
**Secretario:** Lic. Rigoberto Rodas Vásquez

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,  
 17 de julio de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ

, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante  
DOUGLAS AROLD O AREVALO VASQUEZ con carné 200212093,  
 intitulado LA NECESIDAD DE CREAR EL CODIGO DE ÉTICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO QUE REGULE  
LOS VALORES QUE DEBEN OBSERVAR LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA, SANCIONÁNDOLOS CUANDO VIOLAN DICHO CODIGO.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del  
 bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título  
 de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de  
 concluida la investigación, en éste debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la  
 bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará  
 que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime  
 pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

  
 DR. BONERGE AMÍLCAR MEJÍA ORELLANA  
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 21 / 07 / 2014

Asesor(a)

**LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ**  
**ABOGADO Y NOTARIO**

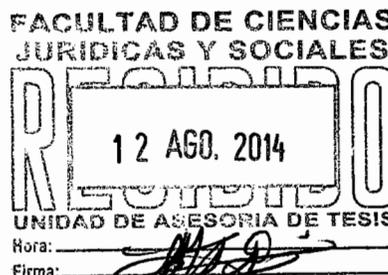


Lic. Otto René Arenas Hernández  
Abogado y Notario  
9Av. 13-39 zona 1  
Teléfono 54120813  
Guatemala C.A.



Guatemala 8 de agosto de 2014

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



Distinguido Doctor Mejía Orellana:

De conformidad con el oficio emitido por la Unidad de Asesoría de tesis de fecha 17 de julio de 2014, me permito manifestarle que en la calidad de asesor de tesis del Bachiller **DOUGLAS AROLD O ARÉVALO VÁSQUEZ**, quien desarrollo el tema intitulado, **"LA NECESIDAD DE CREAR EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO QUE REGULE LOS VALORES QUE DEBEN OBSERVAR LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, SANCIONÁNDOLOS CUANDO VIOLAN DICHO CÓDIGO"**. Al respecto le manifestó lo siguiente:

- a) De la revisión practicada al trabajo de tesis relacionado, se puede establecer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, relativos al contenido científico y técnico de la tesis en virtud, asimismo, que el presente trabajo llena las expectativas por dicho normativo, al haberse empleado dichos lineamientos al desarrollarse la investigación del caso.
- b) En este trabajo de investigación científica se utilizó el método deductivo, que en virtud del análisis de los hechos que aparecen en la investigación se originaron argumentos sobre las observaciones efectuadas que llegaron a conclusiones particulares. Asimismo, se utilizó el método histórico, pues en la investigación se analizaron situaciones pasadas y acontecimientos históricos que son parte del tema. Se utilizaron técnicas bibliográficas, citas textuales y de paráfrasis, que ayudaron a plasmar el marco teórico. En definitiva el trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la norma respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas.
- c) Se observó que en toda la tesis se emplearon técnicas de redacción, ortografía y gramática adecuadas para este tipo de trabajos, así como de fondo y forma según lo establecido por la Real Academia de la Lengua Española.



Lic. Otto René Arenas Hernández  
Abogado y Notario  
9 Av. 13-39 zona 1  
Teléfono: 54120813  
Guatemala C.A.

- d) La Contribución Científica lo constituye el proyecto de Ley para la creación del Código de Ética que regule los valores que los diputados y diputadas al Congreso de la República deben cumplir.
- e) En la conclusión discursiva se puede establecer que el bachiller realizó hallazgos dentro de la investigación, mismos que a mi consideración y criterio son adecuados y oportunos para el contexto en el que se desarrolló la misma, y del mismo modo, dicha conclusión es congruente con el trabajo final realizado.
- f) En la bibliografía utilizada se constató que en el desarrollo y culminación del informe final de la tesis, se utilizó doctrina de autores nacionales y extranjeros, así como haber realizado análisis tanto de la legislación interna como de legislación de otros países, lo cual, a mi criterio, es totalmente adecuado.

En conclusión y en virtud de haberse cumplido con las exigencias del suscrito asesor, derivadas del examen del trabajo en los términos anteriormente expuestos e individualizados y por las razones expresadas, así como haber cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis relacionado, realizado por el bachiller: **DOUGLAS AROLD O AREVALO VÁSQUEZ**, y en consideración, conferirse la opinión que merece, debiendo continuar su trámite administrativo legal correspondiente a efecto se emita orden de impresión y se señale día y hora para la discusión en el correspondiente examen público, así también **DECLARO** que no tengo parentesco dentro de los grados de ley con el bachiller. En tal virtud, emito **DICTAMEN FAVORABLE** aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Atentamente.

Lic. Otto René Arenas Hernández  
Abogado y Notario  
Colegiado 3805

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ  
ABOGADO Y NOTARIO



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 22 de septiembre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante DOUGLAS AROLD O ARÉVALO VÁSQUEZ, titulado LA NECESIDAD DE CREAR EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO QUE REGULE LOS VALORES QUE DEBEN OBSERVAR LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, SANCIONÁNDOLOS CUANDO VIOLEN DICHO CÓDIGO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.





## DEDICATORIA

### **A DIOS:**

A quien le doy infinitamente gracias, porque sin él no hubiera podido alcanzar esta meta ya que siempre estuvo a mi lado en los momentos más difíciles, para levantarme y darme la energía necesaria a cada instante y en el tengo depositada mi FE.

### **A MIS PADRES:**

Por ser mis primeros maestros en la vida, por estar siempre a mi lado, por creer en mí en todo momento y animarme a lo largo no solo de la carrera, sino de la vida, porque sin su apoyo, sus oraciones, su amor, yo no estaría hoy cumpliendo esta meta, la cual les dedico con todo mi amor.

### **A MIS ABUELOS:**

Por ser unos padres para mí, por todo el amor que me han brindado a lo largo de la vida.

### **A MIS HERMANOS:**

Por sus consejos, por su ejemplo, por su cariño, por sus oraciones y poder compartir a mi lado esta alegría.

### **A MI ESPOSA:**

A quien amo mucho por todo el apoyo, compañía y sobre todo el amor que me tiene y que me lo ha sabido transmitir, más aun en aquellos momentos mas difíciles y estoy agradecido con Dios por ponerla en mi camino.

### **A MI HIJO:**

Quien es una alegría grande en mi vida y que amo. Para poder ser un ejemplo en su caminar y poder guiarlo cada vez mejor.

### **A MIS SOBRINOS:**

Por todo esos momentos tan felices que compartimos y por el amor que me tienen.



**A MIS DEMÁS FAMILIARES:**

Que han estado en algún momento de mi vida compartiendo un consejo, una alegría o simplemente su compañía, muchas gracias.

**A:**

La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por el honor y gran orgullo de ser egresado de tan prestigiosa casa de estudios la cual me formó académicamente haciendo de mí un nuevo profesional apasionado por el derecho.



## PRESENTACIÓN

Este informe contiene un análisis desde el punto de vista doctrinario, legal, y práctico relativo a que actualmente en Guatemala, no existe un cuerpo jurídico normativo que desarrolle y estipule lo relacionado a la ética de los diputados en el Organismo Legislativo, para que estos realicen la actividad legislativa con decoro y valores éticos, que ayude a fortalecer la gobernabilidad del país, que consolide un verdadero estado de derecho. Por ser una investigación derivada de la administración pública va relacionada como rama del derecho público, la presente investigación es de tipo cualitativa y está comprendida del mes de enero de año 2013 a enero del año 2014.

La investigación se basó en los valores éticos que deberían tener los diputados y diputadas al momento de ejercer su función de al derecho de la población a la riqueza cultural, que tanto la Constitución Política de la República de Guatemala como el Estado deben garantizar a los habitantes guatemaltecos crear leyes que garanticen el buen proceder de los funcionarios públicos. El objeto de la presente investigación es determinar el control jurídico legal aplicado para la creación del Código de Ética del Organismo Legislativo que regulen los valores que deben observar los diputados y diputadas que integran el Congreso de la República de Guatemala, sancionándolos cuando violen dicho código. Y como aporte académico que deriva de la investigación, presento la propuesta de creación del Código de Ética del Organismo Legislativo.



## HIPÓTESIS

En el Congreso de la República de Guatemala, los diputados y diputadas son dignatarios de la nación, como tal se deben respeto y un comportamiento digno cuando se dedican a la actividad legislativa, pero muchos de estos funcionarios públicos no tienen valores éticos propios, por lo que debe existir un cuerpo jurídico normativo que desarrolle y estipule lo relacionado a la ética de los diputados en el Organismo Legislativo, para que estos realicen la actividad legislativa con decoro y valores éticos, que ayude a fortalecer la gobernabilidad del país, que consolide un verdadero estado de derecho.



## COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Se comprobó la hipótesis puesto que en Guatemala dentro de su ordenamiento jurídico no tiene regulado nada sobre la moral o la ética por lo que Guatemala es criticada por los medios internacionales ya que sus actos no encuadran en ningún principio ético pero por falta de regulación al respecto los diputadas y diputadas del Congreso no son sancionados de ninguna forma y el Estado de Guatemala tiene que ser criticado no solo por sus ciudadanos sino en algunos casos también frente a la comunidad extranjera.

Utilicé el método inductivo, cuando de la observación de los hechos particulares obtuve proposiciones generales, o sea, que apliqué este método en la hipótesis y en el último capítulo que fueron los puntos en los cuales se demostró por lo cual la hipótesis se valida, en virtud que actualmente el Estado no cuenta con los medios idóneos para erradicar y combatir las arbitrariedades de los diputados y diputadas del Congreso de la República de Guatemala.



## ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b> .....	i

### CAPÍTULO I

1. La administración pública en Guatemala .....	1
1.1. Sistema o técnicas de administración pública en Guatemala .....	2
1.2. La centralización o concentración administrativa .....	5
1.3. Desconcentración administrativa .....	13
1.4. Descentralización administrativa .....	24
1.5. Organismo Judicial .....	35

### CAPÍTULO II

2. Organismo Legislativo .....	41
2.1. Antecedentes históricos.....	41
2.2. Forma de elección de los diputados .....	42
2.3. Concepto .....	43
2.4. Estructura .....	44
2.5. Función.....	48
2.6. Sesiones.....	50
2.7. Proceso de creación de una ley .....	52



### CAPÍTULO III

	<b>Pág.</b>
3. Ética.....	59
3.1. Antecedentes históricos .....	59
3.1.1. Definición de ética.....	64
3.2. Valores éticos .....	65
3.3. Clasificación .....	66
3.4. Objetivo de la ética.....	69
3.5. Administración y ética.....	70
3.6. Cualidades éticos del funcionario público.....	73

### CAPÍTULO IV

4. La necesidad de crear el Código de Ética del Organismo Legislativo que regule los valores que deben observar los diputados y diputadas que integran el Congreso de la República de Guatemala, sancionándolos cuando violen dicho código .....	77
4.1. Aspectos legales.....	78
4.2. Análisis .....	78
4.3 Propuesta de creación del código de ética del Organismo Legislativo.....	79
<b>CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....</b>	<b>87</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>89</b>



## INTRODUCCIÓN

El propósito de realizar la presente investigación, es efectuar un análisis desde el punto de vista doctrinario, legal, y práctico relativo a que actualmente en Guatemala, no existe un cuerpo jurídico normativo que desarrolle y estipule lo relacionado a la ética de los diputados en el Organismo Legislativo, para que estos realicen la actividad legislativa con decoro y valores éticos, que ayude a fortalecer la gobernabilidad del país, que consolide un verdadero estado de derecho.

En el Congreso de la República de Guatemala, los diputados y diputadas son dignatarios de la nación, como tal se deben respeto y un comportamiento digno cuando se dedican a la actividad legislativa, pero dichos funcionarios es lo que menos hacen y esto se debe a que existe un vacío legal ya que no se ha creado un código de ética que regule el comportamiento de los diputados. En virtud de lo antes mencionado, es de suma importancia que el Congreso de la República de Guatemala apruebe una ley en la cual se regulen los valores éticos y se sancione a los diputados que no acaten dicha normativa. La tesis tiene como objetivo determinar el control jurídico legal aplicado para la creación del Código de Ética del Organismo Legislativo que regule los valores que deben observar los diputados y diputadas que integran el Congreso de la República de Guatemala, sancionándolos cuando violen dicho código, así general una discusión científica derivado de la hipótesis. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala cree el Código de Ética del Organismo Legislativo que regule los valores que deben observar los diputados y diputadas que integran el Congreso de la República de Guatemala, sancionándolos cuando violen dicho código.

La tesis se dividió en cuatro capítulos: En el capítulo I se señaló lo que es; la administración pública en Guatemala, sistemas de administración pública en Guatemala, la centralización o concentración administrativa desconcentración administrativa, descentralización administrativa, Organismo Judicial; el capítulo II trata



acerca del Organismo Legislativo, antecedentes históricos, forma de elección de los diputados, concepto, estructura, función, sesiones, proceso de creación de una ley; en el capítulo III se desarrollaron conceptos tales como, ética, antecedentes históricos, definición de ética, valores éticos, clasificación, objetivo de la ética, administración y ética, cualidades éticos del funcionario publico; en el capítulo IV se refiere al análisis jurídico la necesidad de crear el Código de Ética del Organismo Legislativo que regule los valores que debe observar los diputados y diputadas que integran el Congreso de la República de Guatemala sancionándolos cuando violen dicho código, aspectos legales, análisis, propuesta de creación del Código de Ética del Organismo Legislativo.

Los métodos utilizados fueron: El analítico, el inductivo y el deductivo. Las técnicas utilizadas fueron: La bibliográfica y técnicas de fichas.

Es fundamental que los diputados del congreso de la República de Guatemala, cuenten con un Código de ética mediante cual se rijan y al momento de infringir la norma sean sancionados de manera que se obliguen a actuar con decoro y honestidad en todas sus actuaciones y decisiones.



## CAPÍTULO I

### 1. Administración pública en Guatemala

Es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.

Concentra su estudio en aquellos aspectos de organización, procedimientos y método que son comunes a la mayoría de órganos administrativos. La aplicación del cuerpo de conocimiento de esta disciplina a cualquier función especial como, la de salubridad puede conducirnos desde el nivel municipal, nacional y aun al internacional.

Por lo tanto se deduce que la administración pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al poder ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos.



El profesor Hugo Calderón define la administración pública. “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 que dispone la administración pública para lograr el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.”<sup>1</sup>

Es un sintagma 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.

**1.1. Sistemas o técnicas de administración pública en Guatemala**

Para algunos autores, a los sistemas o técnicas de organización administrativa, les denominan formas de organización administrativa.

El profesor Acosta Romero, a los sistemas administrativos le denomina formas de organización administrativa: “Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente,

---

<sup>1</sup> Calderón Morales, Hugo H. **Derecho administrativo I**. Pág. 10.



desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.”<sup>2</sup>

Dromi, dice qué se entiende por organización administrativa: “El Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la administración.”<sup>3</sup>

Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva constitucional, ordinaria o reglamentaria que proyecta dichas potestades dentro del ámbito de aplicación, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tiende a lograr una más eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades.

Al respecto señala el mismo autor, “que la organización administrativa adopta diversas modalidades, pero que todas ellas pueden reducirse a dos principales: La centralización y la descentralización.”<sup>4</sup>

---

2 Acosta Romero. **Teoría general del acto jurídico y obligaciones** Ob.Cit. Pág. 97.

3 Dromi, Roberto. **Derecho administrativo**. Pág. 188.

4 **Ibíd.** Pág. 198.



El catedrático Rafael Godínez Bolaños, en su trabajo sobre Los Sistemas de Organización de la Administración Pública, indica: “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.”<sup>5</sup>

En la teoría del derecho administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa. Estos reciben las denominaciones de: Centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.

Aunque no todos los autores tratan todos los sistemas, en este capítulo se considerará los que realmente existen dentro de la doctrina general como lo son:

- a) La centralización o concentración administrativa;
- b) La desconcentración administrativa;
- c) La descentralización administrativa.

---

<sup>5</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Temas de derecho administrativo**. Pág. 84



## 1.2. La centralización o concentración administrativa

Refiriéndose a la centralización o concentración administrativa Dromi, dice que: “La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la Administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.”<sup>6</sup>

Acosta Romero, en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, dice: “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>7</sup>

Se puede apreciar en la centralización una unidad a través de la relación jerárquica que guardan los órganos de la administración, que es establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, que determina los órganos superiores y los subordinados mediante el ejercicio de poderes que implica la propia relación entre los mismos órganos.

---

<sup>6</sup> Dromi. **Ob.Cit.** Pág. 198.

<sup>7</sup> Acosta Romero. **Ob.Cit.** Pág. 98.

Para el autor José Canasi: “La centralización concentra las tareas administrativas en manos del Estado dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada. Todo está dependiendo del gobierno central. Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades, sin perjuicio del control.”<sup>8</sup>

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

La centralización corresponde a la forma de organización interna del poder ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley.

---

<sup>8</sup> Canasi, José. **Derecho administrativo**. Pág. 21.



Según Godínez Bolaños, respecto a la centralización dice: “Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política.”<sup>9</sup>

El autor Serra Rojas, define a la centralización como: “El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”<sup>10</sup>

– Características: La centralización administrativa se caracteriza, especialmente, por los siguientes aspectos:

a) Dentro de la centralización administrativa existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República.

b) Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen

<sup>9</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 85.

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo.** Pág. 117.



a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo; Vicepresidente, Ministros Viceministros de Estado, etc.

- c) Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: Poder de mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc., que fueron analizados dentro de la jerarquía administrativa.
- d) Los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, pues en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al Presidente de la República por excelencia.

- Elementos: Los más importantes son cinco: Unidad, jerarquía, control, potestad de revisión y otro elemento que agrega el maestro Godínez, la facultad de dirimir competencias:

- a) La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del Organismo Ejecutivo.
- b) La jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro los órganos de la administración y que es su base principal.
- c) El control que ejerce el superior, que es una de las potestades de la jerarquía.



d) La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.

En Guatemala, la administración pública, es eminentemente centralizada, con un mínimo de descentralización, significa que la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior, que es el Presidente de la República, hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Direcciones Generales, etc.; y con una gran influencia dentro de entidades descentralizadas, al menos en políticas y lineamientos en el ejercicio de su función especializada.

- Aplicación del principio de jerarquía: Significa que el poder de mando, se encuentra también centralizado, en la misma forma que se encuentran los órganos administrativos dentro de la jerarquía de arriba hacia abajo. Esto significa que las políticas generales son vertidas de la persona que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide de la escala jerárquica; que es en nuestro sistema el Presidente de la República, que como ya se explicó ejerce una doble función: Jefe de Estado función política y superior jerárquico función administrativa.

- Ventajas: Dentro de la centralización o concentración administrativa, se encuentran una serie de ventajas, y se considera que dentro de este tema, las más adecuadas son las que nos plantea el tratadista Godínez Bolaños en su trabajo Los sistemas de organización de la administración pública, indica: “las ventajas de la administración

pública:

- a) El órgano supremo, asegura el control político dentro de todo el territorio;
- b) Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político y hay moralidad administrativa;
- c) Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a donde dirigir sus peticiones;
- d) 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.
- e) El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los subordinados.
- f) Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando.”<sup>11</sup>

- Desventajas: Sigue manifestando el autor Bolaños en relación a las desventajas.

“Los inconvenientes de la centralización administrativa:

- a) Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b) La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;

---

<sup>11</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 85.

- c) 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 de tiempo;
- d) En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.

Como consecuencia de todas las desventajas que presenta la centralización o concentración administrativa provoca como resultado lógico que exista una incontrolable corrupción dentro de los órganos administrativos, lo que trae como consecuencia que el Estado soporte un déficit financiero, también la falta de credibilidad de sus instituciones; el particular no cree en la administración pública, lo que deviene el poco interés y resistencia en el cumplimiento con sus obligaciones tributarias.”<sup>12</sup>

– Procedimientos para establecer la concentración administrativa: Para bolaños en relación al tema, explica “Que la concentración administrativa tiene su base en el control absoluto del poder público, por un órgano. Para lograrlo, puede llevarse a cabo entre otras acciones, las siguientes:

- a) Se concentra el poder de decisión y de coacción en un órgano y se obliga legalmente a los demás a obedecerlo;
- b) Se otorga al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir a todo el

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*



personal de la administración;

- c) Se concentra en el órgano supremo, además de la decisión política, la decisión técnica y toda la información sobre las actividades del gobierno y de la administración pública.”<sup>13</sup>

Como se puede observar todos los poderes que otorga la jerarquía son aplicados por el órgano superior sobre todos los subordinados, dentro de la escala jerárquica en donde el Presidente de la República ocupa el más alto grado.

El sistema en Guatemala es eminentemente concentrado o centralizado, con tendencias a la descentralización.

En Guatemala el Organismo Ejecutivo, es el órgano principal de la administración pública guatemalteca, el cual constituye la centralización o concentración, pero la centralización no es absoluta sino que existen otros órganos que no son centralizados, como por ejemplo, los municipios y sus órganos de gobierno, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otros.

La descentralización, se refiere a la regionalización, con la que la Constitución Política de la República de Guatemala pretende descargar al organismo ejecutivo de las

---

<sup>13</sup> **Ibíd.** Pág. 80.

decisiones, para el desarrollo integral de todo el territorio del país, pues hay que recordar que con la exagerada centralización que el Estado soporta, el órgano central no logra efectivamente cumplir la finalidad que constitucionalmente le corresponde, que es, el bienestar general o bien común.

Del análisis efectuado, se concluye que 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, el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración pública Presidente de la República.

### **1.3. Desconcentración administrativa**

- Desconcentración administrativa: La organización administrativa desconcentrada, es una concepción nueva y algunos de los autores de derecho administrativo la ubican como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

La desconcentración administrativa, nace como contraposición a la centralización administrativa, buscando eliminar el excesivo centralismo, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

Según Gabino Fraga, la desconcentración consiste en: “La delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.”<sup>14</sup>

El autor Serra Rojas, indica que la desconcentración administrativa: “Es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.”<sup>15</sup>

Este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran subordinados a los propios ministerios de estado caso Guatemala, en los que se encuentran facultades de decisión de carácter técnico, patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración.

Para algunos autores la desconcentración es denominada como descentralización burocrática, la que debe distinguirse de la descentralización institucional o por servicio.

La doctrina francesa denomina desconcentración y ofrece como notas conceptuales, en primer lugar la transferencia de competencias de órganos superiores a inferiores,

---

<sup>14</sup> Fraga. Gabino. **Lecciones de derecho administrativo**. Pág. 63.

<sup>15</sup> Serra Rojas. **Ob.Cit.** Pág. 115.



unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. En virtud de la desconcentración el órgano inferior, a quien no se le otorga personalidad jurídica, adquiere poder de decisión sobre los asuntos administrativos que se sitúen dentro de su esfera de competencia que será tanto territorial como material.

La desconcentración implica la transferencia de la titularidad de la competencia administrativa, es decir se está en presencia de una delegación y hay que tomar en cuenta que las atribuciones que corresponden a un órgano superior pasan al subordinado.

Se ha considerado que la desconcentración es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, pues no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva.

Se establece que la desconcentración administrativa aparece como un fenómeno jurídico desligado del concepto de sistema administrativo.

La desconcentración no se presenta como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, sino como una entidad jurídica con una específica conceptualización que le permite ser considerada como autónoma respecto de otras

instituciones similares.

Desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión.

En este sentido Godínez Bolaños dice: “Que la desconcentración es aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma.”<sup>16</sup>

Esta institución jurídica puede darse en un régimen centralizado o descentralizado, pues la conveniencia de la desconcentración se presenta en todas las organizaciones administrativas, dado que la administración moderna debe descongestionar los órganos superiores mediante el traspaso de competencia.

El criterio más acertado es distribuir las competencias administrativas, que es el problema más grave que presenta la centralización.

---

<sup>16</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 89.

- Características: Las características más importantes de la desconcentración administrativa consisten:

- a) En que se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas;
- b) Un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio;
- c) No deja de existir el nexo de jerarquía;
- d) El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía que le llaman autonomía técnica, que significa otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria;
- e) Invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central.

Godínez Bolaños, dice: “La desconcentración administrativa presenta las siguientes características:

- a) La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;
- b) Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía;
- c) Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos
- d) El órgano supremo de la administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;

e) El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.”<sup>17</sup>

Como se establece, en las características señaladas por los diversos autores, lo principal de este sistema es que no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central y creo más que de hablar de la autonomía de sus funciones y atribuciones, se puede señalar una independencia relativa en cuanto a funciones de carácter técnico y especialización en la prestación de servicios públicos específicos.

Se concluye que éste es un sistema que puede presentar una alternativa viable para mejorar la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, por la especialidad que presenta en la prestación de los mismos.

Elba Barrientos, mencionada por Acosta Romero, señala: “Las ventajas de la desconcentración administrativa:

a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* Pág. 85.

c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.”<sup>18</sup>

Según Godínez, establece: “Las ventajas siguientes de la desconcentración administrativa:

- a) Este sistema facilita las actividades de la administración estatal pues logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales;
- b) La actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz;
- c) Se conserva la unidad del poder público, por cuanto el órgano supremo mantiene el control político;
- d) El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico.”<sup>19</sup>

Para el tratadista Acosta Romero: “Son ventajas de la desconcentración administrativa las siguientes:

- a) Mediante el sistema la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En mérito a tal motivo ha de resolver el órgano que lo ha estudiado y no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso,

<sup>18</sup> Acosta Romero. **Ob.Cit.** Pág. 118.

<sup>19</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 89.

y que por ello ha de tener menos elementos de juicio.

- b) La desconcentración presenta las ventajas técnicas de la organización interna de las sociedades centralizadas, ya que obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el ministro, procedimiento que acelera la solución de los asuntos, lo que hace que la acción administrativa sea más rápida y flexible y ubique mejor las responsabilidades, ya que el ministro no puede materialmente estudiar todo lo que firma. Se acrecienta, además el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se ha encomendado, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.
- c) Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.
- d) Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa, la que se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico. El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa. Es necesario agregar a esta ventaja la que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.
- e) Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada, que en el agente descentralizado de los entes autárquicos territoriales elegidos por sus conciudadanos, a menudo por razones más políticas que técnicas.



- f) El funcionario del ente desconcentrado tiene una mayor preocupación en el manejo del dinero público, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorialmente elegido por sus conciudadanos.
- g) Lógicamente, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al de reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse, ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz.<sup>20</sup>

El Profesor Godínez Bolaños, dice: “Que la mayoría de estudiosos de derecho administrativo coinciden en que entre las causas más repetidas en el fracaso de este sistema está la politización de los órganos desconcentrados, pues se tiende a nombrar a personas que en muchos casos tienen una buena base política, pero carecen de los principios elementales de administración.”<sup>21</sup>

Acosta Romero dice: “La desconcentración administrativa tiene los siguientes inconvenientes:

- a) Que muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.

---

<sup>20</sup> Acosta Romero. **Ob.Cit.** Pág. 118.

<sup>21</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 93.

- b) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.
- c) Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenten. Este inconveniente es más aparente que real, ya que en la desconcentración funciona el poder jerárquico, y los órganos superiores pueden, a través de órdenes y circulares de carácter general, dar una dirección unitaria a los órganos inferiores des concentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que evolucionan en forma continuada.”<sup>22</sup>

Para la creación de entidades desconcentradas en Guatemala se ha utilizado el documento denominado Acuerdo Gubernativo, sin embargo existen varias entidades descentralizadas, a lo que el Profesor Godínez nos señala que, pueden considerarse como entes desconcentrados pues el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los ministerios afines a sus actividades. Por ejemplo, INDECA, INGUAT, INDE, Empresas Portuarias, etc.

Asimismo manifiesta el Profesor Godínez: “Que la desconcentración por medio de Acuerdos Gubernativos (Decretos del Presidente en Consejo de Ministros), ha creado

---

<sup>22</sup> Acosta Romero. **Ob.Cit.** Pág. 119.

entidades como unidades ejecutoras y algunos ministerios con la decisión del Presidente de la República y para lograr la regionalización, han desconcentrado sus actividades hacia regiones por medio de Acuerdos Gubernativos.”<sup>23</sup>

Para Acosta Romero. “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.”<sup>24</sup>

Según Godínez, la desconcentración. “Es un sistema o forma de organización de la Administración Estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen.”<sup>25</sup>

Hay que observar que dentro de la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía del órgano superior y que la aplicación de políticas de la prestación del

<sup>23</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 96.

<sup>24</sup> Acosta Romero. **Ob.Cit.** Pág. 120.

<sup>25</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 96.

servicio público siguen perteneciendo a los órganos centralizados, pues la aplicación de políticas es dirigida, normalmente por cuestiones partidistas o de la persona que ocupa un alto grado en la escala jerárquica de la administración, el Presidente de la República.

Hay que notar que dentro de la desconcentración administrativa, no se concede a los órganos de personalidad jurídica propia, sino que únicamente son dotadas de facultades de carácter técnico.

#### **1.4. Descentralización administrativa**

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, 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.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados; ejemplo, las entidades como las Municipalidades, que se integran con el Concejo 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 Magnifico de la Universidad, etc.

Para Godínez Bolaños. “Las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- a) Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público;
- b) 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;
- c) 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 que determine la Constitución Política de la Republica

de Guatemala, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la USAC entre estudiantes, profesores y profesionales;

- d) Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus Estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas;
- e) 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. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley ordinaria.”<sup>26</sup>

El tratadista Dromi establece: “Que desde un ángulo técnico-jurídico, las notas que califican a la descentralización, son las siguientes:

- a) Transferencia de poderes de decisión, resolución, proposición e información.
- b) Creación de una persona jurídica pública distinta del Estado.
- c) Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizados, por parte de la administración central.”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 106.

<sup>27</sup> Dromi. **Ob.Cit.** Pág. 89.

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

Expone Godínez Bolaños que: “Las ventajas de la descentralización las siguientes:

- a) Se descongestiona a la Administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios;
- b) Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio;
- c) El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar, el mismo se torna auto financiable;
- d) 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 el servicio;
- e) Se erradica el empirismo;
- f) Se aleja el espectro de la influencia político partidista;
- g) Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades;
- h) Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (concesiones-cooperativas);
- i) Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión

(Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio).”<sup>28</sup>

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

- a) Se crea un desorden de la administración pública;
- b) Un crecimiento exagerado de la burocracia;
- c) Como lo manifiesta el Profesor Godínez, existe una manipulación política, en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica;
- d) 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;
- e) Al no cumplirse con las finalidades que se propone el Estado, con la creación de estas organizaciones se generan pérdidas y éstas deben ser absorbidas por el Estado;
- f) 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.

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

---

<sup>28</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 107.

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.

Se concluye que las entidades descentralizadas no tienen 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 encontramos una marcada injerencia 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 pueden establecer según los siguientes aspectos, pues hay que hacer notar que no todas las instituciones descentralizadas presentan los mismos problemas.

- a) Transferencia de fondos del Presupuesto General del Estado a la entidad, por medio de asignaciones trimestrales que actualmente sufren grandes retrasos por falta de dinero;
- b) Intervención permanente de la Contraloría General de Cuentas en el manejo de fondos públicos;
- c) Emisión y reforma de su Ley Orgánica por el Congreso de la República;
- d) 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;

e) Facultad de intervenir las entidades por mala administración.

En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común civil y penal, privativo contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, político Tribunal Supremo Electoral para Municipalidades, Procuraduría de los Derechos Humanos, comparecencia ante el Congreso de la República y control constitucional amparo, exhibición personal, inconstitucionalidades entre los tribunales y la Corte de Constitucionalidad.

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.

Dromi, al igual distingue dos clases de descentralización, que sería “La descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicios.”<sup>29</sup>

Godínez Bolaños señala esencialmente tres formas de descentralización administrativa: “La descentralización territorial, la descentralización por servicio o

---

<sup>29</sup> Dromi. **Ob.Cit.** Pág. 89.



institucional y la descentralización por colaboración.»<sup>30</sup>

De la clasificación de los dos 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.

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

El ejemplo de esta clase de entidades se encuentra en las Municipalidades, 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.

La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos entes.

---

<sup>30</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 111.

El Profesor Godínez, 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.”<sup>31</sup>

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 personalidad jurídica propia.

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

La descentralización institucional o por servicios, 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 la realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina francesa, el establecimiento público.

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

---

<sup>31</sup> Godínez Bolaños. **Ob.Cit.** Pág. 112.



Ésta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y se refiere a algunas 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.

En Guatemala existen una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, como 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, Asociación del Niño por el Niño, Liga Nacional Contra el Cáncer, etc.

Los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que lo regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Además, los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control estatal, pues no manejan fondos públicos, sino sólo privados.



Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tal, como en lo jurídico, económico, técnico, científico y fundamentalmente en la capacidad de poder auto administrarse. Esto implica, que con este tipo de instituciones tienen sus propias normas; sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al presupuesto del Estado para su subsistencia; inexistencia de un control, ni político, ni financiero; y una independencia absoluta.

En Guatemala, se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo que se considera 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 en Guatemala existan entidades autónomas.

La autarquía también tiene su propia ley como ocurre con los entes autónomos y queda sujeto el ente a lo que disponga la ley de su creación, esto significa que tanto las entidades autónomas como las autárquicas están sujetas, en cuanto a las disposiciones normativas que se dicten, a una disposición de carácter superior, es decir por la Constitución Política de la República de Guatemala.

Se considera que del análisis que se hace de las instituciones autarquía y descentralización, se puede afirmar, que los dos conceptos son similares y equivalentes.

Así como la autonomía se convierte en una utopía, pues al hacer el análisis de lo que realmente es la autonomía se establece que ninguna de las entidades encontradas, tienen una verdadera autonomía, hablar de una autonomía total sin temor a equivocarnos entraríamos dentro del concepto de la privatización, lo que está muy lejos de suceder en países desarrollados, menos en países atrasados como los nuestros.

### **1.5. Organismo Judicial**

Es el órgano que tiene a su cargo la administración de justicia con independencia y de la potestad de juzgar mediante los tribunales de forma jerárquica, los cuales se integran por los jueces independientes y por personal independiente, que de conformidad con lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, hacer valer a través de acciones legales la verdad, equidad y justicia en el país. Para el debido cumplimiento de las funciones del Organismo Judicial, el mismo no se encuentra bajo la sujeción de ninguna autoridad u organismo; solamente a la constitución Política de la República de Guatemala y a las leyes.

El ejercicio de las funciones del Organismo Judicial en Guatemala, se han regulado por ley, fundamentalmente en la Constitución Política de la República y su Ley Orgánica.

Lo que caracteriza al Organismo Judicial, es el ejercer la potestad de juzgar y la promoción de la ejecución de lo juzgado, entendida ésta como la capacidad de

administrar justicia, resolviendo litigios y todo tipo de procesos judiciales, juzgando y ejecutando lo juzgado, de manera independiente e imparcial, garantizando de esta forma los derechos de los ciudadanos y por otra parte siendo el garante de la sumisión del Organismo Ejecutivo a la legalidad y del Legislativo a la Constitución Política de la República.

El Organismo Judicial, en el país se encuentra integrado por la Corte Suprema de Justicia, las cortes de apelaciones, los juzgados de primera instancia y los juzgados de paz. A estos tribunales les corresponde en exclusiva la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. En el ejercicio de la función jurisdiccional el Organismo Judicial es independiente, como lo son los magistrados y jueces entre sí y frente a otras autoridades, según la ley.

En el plano práctico esto implica: a) ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, b) someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, c) controlar la legalidad de la actuación administrativa y d) ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

En los Estados democráticos más avanzados, y Guatemala no es la excepción, para el desempeño de las funciones que actualmente tiene asignadas el Organismo Judicial, ha sido necesario configurar una serie de principios básicos con la finalidad de garantizar su actividad propia, estos principios, que tienen su origen en la teoría de la



separación de poderes, no son independientes entre sí, sino que mantienen una íntima relación, siendo los siguientes:

A) Sumisión del juez a la Constitución Política de la República y a la ley. Este principio es consecuencia directa de la jerarquía normativa, uno de los principios que fundamentan el derecho guatemalteco es el de la supremacía constitucional, dado que en la cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución Política de la República, que rige tanto para gobernantes como para gobernados, con el fin de lograr la consolidación del Estado Constitucional de Derecho. Son nulas las disposiciones y las leyes que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución Política de la República garantiza, y además ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones y las que violen o tergiversen sus mandatos serán nulas de pleno derecho; según los Artículos 44 y 175 de la actual Constitución Política de la República. El juez, por tanto está sometido a la Constitución Política y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluto respeto al principio de jerarquía normativa, no a la jerarquía funcional, evitando la mentalidad piramidal, que da lugar a la imposición de criterios; véase el Artículo 204 de la Constitución Política de la República y Artículo 51 de la Ley del Organismo Judicial, vigentes en la actualidad.

B) Independencia judicial. Debe ser entendida como independencia del Organismo Judicial en el ejercicio de sus funciones ante los otros poderes del Estado, como independencia de los jueces y magistrados frente a los demás órganos jurisdiccionales y frente a sus propios órganos de gobierno, en su actividad de impartir justicia. Están instituidas como garantías del Organismo Judicial la independencia funcional y la



independencia económica; para cumplir sus objetivos no está sujeto a subordinación alguna, de ningún organismo o autoridad; tiene funciones jurisdiccionales y administrativas las que deberán desempeñarse con total independencia de cualquier otra autoridad. Las funciones jurisdiccionales corresponden a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados en virtud de las reglas de competencia por razón del grado. La función administrativa es ejercida en la actualidad por el Presidente del Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia, delegando esta función en diferentes órganos administrativos, pero al final de todo el proceso son ellos quienes deciden, ninguna autoridad administrativa de dicho organismo goza de autonomía para tomar decisiones, generándose así todo un esquema de jerarquía vertical de ejercicio del poder, ver segundo párrafo del Artículo 214 de la actual Constitución Política y los Artículos 53-54-55 y 56 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución Política de la República y a las leyes; resolverán los asuntos que conozcan personalmente, sin delegar su función y con imparcialidad, ejerciendo por igual, aunque con competencia distinta, el poder jurisdiccional, razón por la que en su ejercicio no debe existir diferencia jerárquica ni dependencia entre ellos, de acuerdo al Artículo 203 y el 205 de la Constitución Política de la República, el Artículo 52 de la Ley del Organismo Judicial, y el Artículo dos de la Ley de Carrera Judicial vigentes en la actualidad.



C) Responsabilidad judicial. Este principio se ha desarrollado de forma reciente en algunos de sus aspectos y su presencia en los ordenamientos jurídicos sólo aparece en los Estados más avanzados. Se indica la responsabilidad penal, la primera en aparecer, civil y disciplinaria, la más reciente. Se trata de fijar en la ley de Carrera Judicial en qué condiciones los jueces son responsables penal, civil o disciplinariamente en el ejercicio de sus funciones que les son propias, por acción u omisión y del procedimiento que ha de seguirse para deducir la responsabilidad en cada caso.

Esta temática se encuentra regulada específicamente en el Decreto Número 41-99 Ley de la Carrera Judicial vigente. Jueces y Magistrados gozarán del derecho de antejuicio, como un mecanismo de defensa para garantizar a los juzgadores un procedimiento legal, que determine si el señalamiento de deducirles responsabilidad criminal es una acción cierta, tendenciosa o maliciosa, ver Artículo 206 de la Constitución Política de la República, ver también el Artículo 15 de la Ley del Organismo Judicial y el Artículo 37 de la Ley de Carrera Judicial que están vigentes.

D) Exclusividad y unidad de la jurisdicción. La potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado corresponde con exclusividad e independencia a los tribunales de justicia. Por exclusividad se entiende que ningún otro poder del Estado, ni ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello, la potestad jurisdiccional reside en un único cuerpo de jueces y magistrados, que integran el Organismo Judicial; ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia, actualmente podemos citar el Artículo 203 de la Constitución Política de la



República, también en el Artículo 61 de la Ley del Organismo Judicial, vigente, se establece que ningún tribunal puede conocer causas que estén pendientes de resolver ante otro tribunal, a menos que una ley específica expresamente otorgue esa facultad.

Se ha señalado que nuestra Constitución Política reconoce y garantiza una amplia gama de derechos de los ciudadanos, asimismo se han mencionado las instituciones que deben coadyuvar en su cumplimiento; sin embargo, no es suficiente este reconocimiento literal. Para la efectiva vigencia de los derechos garantizados por la Constitución Política es indispensable que sean funcionales los órganos estatales encargados de protegerlos. Así, el Estado debe instaurar los mecanismos adecuados y proveer a los ciudadanos de los instrumentos e instituciones necesarios para hacer efectivo lo que dicta la Constitución Política.

De ahí la compleja labor del Organismo Judicial, cuya principal tarea consiste en impartir justicia de conformidad con la Constitución Política y las leyes de la República, siendo depositario de la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, con celeridad y de manera efectiva, para que los ciudadanos tengan confianza en el sistema y se sientan seguros y protegidos. Para la aplicación de la justicia, el Organismo Judicial, ha tropezado con una serie de obstáculos que le dificultan su eficaz aplicación y vienen a constituirse en barreras para algunos miembros de la población que desean ser sujetos de la misma. Por lo anterior se hace necesario conocer que hace, como lo hace y como se regulan las funciones del Organismo Judicial.



## CAPÍTULO II

### 2. Organismo Legislativo

El Organismo Legislativo El Congreso de la República, constituye el órgano legislativo dentro de la división de poderes que rige y es aceptada en Guatemala, se encuentra integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales, por el personal técnico y administrativo. Al Congreso de la república, corresponde con exclusividad la emisión, reforma y derogatoria de las leyes, así como el cumplimiento de atribuciones y funciones específicas, en los campos políticos, administrativos y económicos del país, acciones plenamente identificadas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### 2.1. Antecedentes históricos

El Congreso o parlamento surgió en un marco monárquico en tiempo en que existía necesidad de una transformación monárquica bajo el imperio de la burguesía liberal del siglo XIX, en esta época los reyes optaron por separar a la nobleza del poder político e introducir dentro del mismo a miembros de la burguesía y la participación social, que fue cobrando fuerza al poder ascender a la nobleza la evolución histórica del sistema de gobierno guatemalteco en cuanto a su institución parlamentaria se origina fundamentalmente en: la Constitución de Bayona y en la Corte de Cádiz.

## - Edad Antigua

El rey contaba con una especie de parlamento formado por representantes feudales que reunidos regularmente en asamblea estaba formado principalmente por señores laicos y eclesiásticos.

## - Edad Media

El parlamento lo ejercía el rey o soberano su función legislativa consistía en una función de consulta y de control de los poderes, en la actualidad la función del parlamento moderno se encuentra constituida por una actividad legislativa y por la atribución de representar al grupo de personas de una nación, los que se eligen por elección popular.

### 2.2. Forma de elección de los diputados

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República. El Congreso se compone de diputados electos directamente por el pueblo mediante sufragio universal, en un solo día, para un período de cuatro años.

Para este efecto, la república se dividirá en distritos electorales. Cada distrito elegirá dos diputados, pero aquellos cuya población exceda de 100,000 habitantes elegirán

uno más por cada 50,000 habitantes adicionales o por cada fracción que pase de 25,000.

### 2.3. Concepto

Los diputados son dignatarios de la nación y gozarán desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas:

1. Inmunidad personal para no ser acusados ni juzgados si el Congreso no autoriza previamente el enjuiciamiento y declara haber lugar a formación de causa. Cuando se les sorprenda en delito in fraganti, podrán ser aprehendidos, pero deberán ser puestos inmediatamente a disposición del Congreso para los efectos del ante juicio.
2. Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios en el desempeño de su cargo, como garantías indispensables al ejercicio de la función parlamentaria. Estas prerrogativas no autorizan arbitrariedad, excesos de iniciativa personal o cualquier orden de maniobras para vulnerar el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República; sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.

Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura.



## **2.4. Estructura**

### **- El Pleno**

El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República.

### **- La Comisión Permanente**

De acuerdo con la Constitución de la República, el Congreso debe elegir cada año su Junta Directiva, y antes de clausurar su período de sesiones ordinarias elegirá la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funcionará mientras el Congreso no esté reunido.

La integración y atribuciones de la Comisión Permanente se establecen en los Artículos 22, 23 y 24 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República.

## - **La Comisión de Derechos Humanos**

Se integra con un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.

La Comisión y Procurador de Derechos Humanos se establece en la Constitución de la República, del Artículo 273 al 275.

Mayor detalle de sus atribuciones se establecen en el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, entre las que destaca proponer al Pleno del Congreso, una terna de candidatos para el Cargo de Procurador de los Derechos Humanos, y ser el medio de relación con dicho funcionario, trasladando informes y gestiones que el mismo formule ante el Congreso.

Además cuenta con su propio marco legal regulado en el Decreto Número 54-86 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

## - **Comisiones de Trabajo**

Órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que se les someta

a consideración el Pleno del Congreso o que promueva por propia iniciativa. Pueden ser ordinarias, extraordinarias y específicas. La comisión de apoyo técnico se integra con un diputado de cada bloque legislativo. Todo lo relativo a su integración, atribuciones, incluyendo dictámenes se incluye en el Capítulo IV del Artículo 27 al 45, de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República.

Asimismo, en su Artículo 17 establece que:

- La Comisión de Apoyo Técnico del Congreso de la República, estará integrada por un Diputado de cada uno de los bloques legislativos que conforman el Congreso, dará apoyo a las comisiones para su fortalecimiento institucional.
  
- La Comisión de Apoyo Técnico del Congreso contará con una Unidad Permanente de Asesoría Técnica. La Comisión regulará lo relativo a la integración y funcionamiento de dicha unidad.
  
- **Comisiones extraordinarias y específicas**

El Congreso de la República podrá crear comisiones extraordinarias o específicas en la forma que acuerde hacerlo. También podrá encargar el conocimiento de algún asunto a dos o más comisiones simultánea o conjuntamente.

En estos casos rigen las disposiciones de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en la sección que se titula “integración de Comisiones”, Artículo 29.

#### - **Juntas de Jefes de Bloque**

Pueden constituirse Bloques Legislativos de Partido, con los diputados que pertenezcan a un mismo partido político de los que hayan alcanzado representación legislativa en la elección y que mantengan su calidad de partidos políticos de conformidad con la ley; y Bloques Independientes, con once o más diputados independientes. Cada Bloque legislativo elegirá a un Jefe y Subjefe, la Junta de Jefes de Bloque se reúne semanalmente con el Presidente del Congreso para cumplir con las atribuciones establecidas en el Artículo 52 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República.

#### - **Junta Directiva**

La Junta Directiva del Congreso de la República estará integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. La elección se hará por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso. Los miembros de la Junta Directiva del Congreso de la República durarán un año en sus funciones y pueden ser reelectos.



## - **Presidente de Congreso**

El Presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo, y como tal, ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. El Presidente del Congreso es a su vez Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente. Le corresponden las preeminencias, consideraciones y rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser Presidente de uno de los tres Organismos del Estado.

### **2.5. Función**

- a. Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;
- b. Aceptar o no la renuncia del presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;
- c. Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;

d. Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos;

e. Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;

f. Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado, cuando estén encargados del Despacho, Secretarios de la Presidencia de la república, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación. Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso;

g. Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso;

h. Interpelar a los ministros de Estado y conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros.

## 2.6. Sesiones

El Congreso de la República para desarrollar sus funciones parlamentarias y por ende la actividad legislativa, utiliza las sesiones, que según lo define Manuel Ossorio es un “intercambio de opiniones, de una asociación o cuerpo; o exposición que en ella se hace ante todos sus miembros o parte de ellos especialmente convocados”.<sup>32</sup> En las sesiones que celebran los integrantes del Congreso de la República toman decisiones, conforme a ciertos principios que son fundamentales y que sin los cuales las decisiones del grupo acrecerían de validez, es por eso que la decisión debe ser producto de una reunión colectiva, la que debe consolidarse dentro del contexto de la reunión lícita no es válido, ni de cumplimiento obligatorio”.<sup>33</sup> Las clases de sesiones del congreso son:

### - Sesiones ordinarias

Son aquellas que celebra el Congreso de la República dentro del período ordenado en la Constitución Política de la República, cuya duración es atribución del pleno del Congreso delimitarla.

<sup>32</sup> Ossorio, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Pág.706

<sup>33</sup> Herrera Saavedra, Mario, **Manual de mason sobre procedimientos legislativos**, Pág. 27

- **Sesiones extraordinarias**

Son aquellas que no están comprendidas dentro del período de sesiones ordinarias y las cuales se convocan con el fin de conocer asuntos que la comisión permanente o el organismo ejecutivo.

- **Sesiones permanentes**

Son aquellas sesiones que por razones de tratar urgentemente un asunto determinado, no pueden depender de límite de tiempo predeterminado.

- **Sesiones públicas**

Como regla general todas las sesiones son públicas, esto quiere decir que pueden asistir los “ciudadanos” que lo deseen, según lo establecido en la ley.

- **Sesiones secretas**

Son aquellas sesiones en las que se tratan asuntos que por conveniencia o seguridad nacional no deben salir a la luz pública.

## - Sesiones solemnes

Son aquellos que se efectúan observándose determinadas formalidades propias del caso que se trate.

## 2.7. Proceso de creación de una Ley

### - Iniciativa de ley

En la actualidad, para la formación de las leyes de nuestro país, están facultados para presentar iniciativas:

Los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo

La Corte Suprema de Justicia

La Universidad de San Carlos de Guatemala y

El Tribunal Supremo Electoral

Con respecto a formalidades propias de esta etapa se debe de proceder de la forma siguiente:

La presentación del proyecto de ley debe hacerse redactada en forma de decreto y ante la Dirección Legislativa, según lo señala el Decreto 63-94 del Congreso de la República

de Guatemala. Se debe separar la parte considerativa de la parte dispositiva y que debe incluirse una cuidadosa y completa exposición de motivos, además de los estudios técnicos y documentación que justifique a la iniciativa. Estos parámetros que la ley señala son muy escuetos y discrecionales, pues deja que la estructura del proyecto se plantee de acuerdo al criterio del órgano o institución que tiene facultad para presentarlo. En el caso de que la iniciativa sea presentada por los diputados, se produce de la forma siguiente:

Podrá ejecutar ese derecho uno sólo o varios de ellos. El diputado que hubiera presentado una iniciativa de ley podrá desistir de ésta, únicamente con la autorización del Pleno del Congreso; también se necesita de esta autorización para que un diputado le retire su apoyo a un proyecto de ley que ha sido puesto a discusión ante el mismo Pleno del Congreso. El proyecto de ley que presenten deberá ser leído en la sesión plenaria inmediata siguiente a su presentación en la secretaria. Con respecto a la poca claridad de la norma que contiene esta disposición en el Artículo 110 del Decreto 63-94 del Congreso de la República, no especifica a qué Secretaría se refiere, pues de acuerdo a la integración de la Junta Directiva del mismo Congreso, cinco secretarios forman parte de la integración de ésta, por lo tanto se ha de entender que se quiso hacer referencia a los despachos de cualquiera de estos cinco secretarios.

Luego de habersele dado lectura al proyecto de ley, ya sea diputado ponente o un diputado representante, si hubieren sido varios los diputados ponentes, tendrán derecho de hacer uso de la palabra para exponer los motivos de su propuesta. A este

acto va aunada una conducta que debe ser observada por los presentes y es que se les prohíbe interrumpir al orador o intervenir después de su alocución, salvo si (el expositor) altera el orden o hace alusiones personales Posteriormente de concluida la lectura del proyecto de ley, o bien de finalizada la intervención del diputado ponente, si fuere el caso, la propuesta debe pasar, sin más trámite, a la comisión adecuada para el caso.

La tarea de velar porque se haga pronto y efectivamente el traslado referido es atribución propia de los secretarios de la junta directiva del Congreso de la República. Si la iniciativa fuera presentada por alguna otra institución que tenga derecho, sin que sean los diputados al Congreso, antes de que pase a comisión y en la sesión que se conozca el proyecto de ley presentado, en el caso de que hubiera sido presentado por el Organismo Ejecutivo, el ministro de Estado respectivo podrá presentarse ante el pleno del Congreso para hacer uso de la palabra con el fin de justificar o explicar la iniciativa. En otros casos, el presidente del Congreso, con autorización del Pleno, puede invitar a un funcionario con suficiente jerarquía para que haga uso de palabra al momento de introducirse la iniciativa de acuerdo al orden del día dentro de las sesiones del Congreso.

#### - **Presentación y discusión**

Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Por lo tanto,

después de que el proyecto de ley es leído en el Congreso, el trámite a seguir es el siguiente:

Debe remitirse a la respectiva comisión o comisiones de trabajo para que efectúen el estudio técnico correspondiente y emita su dictamen respectivo. Esa en esta etapa en que se presenta la primera oportunidad dentro del Congreso para hacer uso y aplicar las técnicas legislativas. Concluida la votación sobre las enmiendas y salvo que hubiere sido aprobada una supresión total, que en estos casos ya no se vota sobre el artículo, sólo en el caso de que hubiera sido por sustitución total y cuyo sentido fuere lo suficientemente diferente para justificar que sea votado por separado.

#### - **Aprobación**

En la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones se leerá, con el objeto de que los diputados, puedan hacer objeciones y observaciones a la redacción (momento para que los diputados pongan en práctica reglas de técnica legislativa relativas a la racionalidad lingüística y racionalidad jurídico-formal). Posteriormente, para que quede aprobado el texto del proyecto de ley, una vez agotada la discusión se procederá a votar sobre la redacción final. Pero, puede suceder que antes de la votación, quince o más diputados, en su derecho, por medio de moción. Manuel Ossorio define moción la proposición que en una cámara legislativa formulan uno de sus miembros o un grupo de ellos que no afecta en la formación de una ley y que no

tenga carácter permanente, sino que se refiere a un problema de orden en el momento en que se produce.

La junta directiva ordenará que se examine y corrija en su “estilo”, por medio de la comisión de estilo que a su vez la conforma la comisión permanente.

Seguidamente lo que corresponde es que la presidencia del Congreso entregue copia a todos los diputados, quienes si no efectúan observaciones dentro de los quince días siguientes, se entenderán que no hay objeción y ésta lo enviará al ejecutivo. Es el caso de que un proyecto no hubiere sido aprobado, su autor no podrá volver a presentarlo, ni aun en diferente forma, a menos que concurren estas dos circunstancias: que obtenga permiso expreso del pleno o si hubiere transcurrido un año después de su discusión así lo establece el Artículo 127 del Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

#### **- Sanción y promulgación**

En un plazo no mayor de diez días La Junta Directiva del Congreso por conducto del presidente del Congreso, debe enviar el decreto al organismo ejecutivo para que sea objeto de sanción, promulgación y publicación así lo establece el Artículo 183 inciso e) del Congreso de la República de Guatemala. En el caso de que sea sancionado debe contar con el auxilio del ministro del ramo que se trate. Posteriormente, es remitido de

regreso a la secretaria general de la presidencia de la república con su respectiva promulgación y la orden de ser publicado íntegramente en el diario oficial, denominado "Diario de Centro América". En el caso de que el ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso, previa discusión en única lectura y votación, lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes así lo establece el Artículo 178 segundo párrafo de la Constitución Política de la República de Guatemala y ordenará su publicación en un plazo posterior que no exceda de tres días así lo establece el Artículo 133 de la Constitución.

#### - **El veto presidencial**

Otra de las funciones que le compete al Presidente de la República es la de poder ejercer el derecho de veto así lo establece el Artículo 183 inciso h) de la Constitución Política de la República de Guatemala con respecto de los decretos aprobados por el Congreso de la República, con excepciones determinadas, que comprenden aquellos casos en que no necesitan la sanción del ejecutivo. Si el Congreso reconsidera el decreto vetado o lo conoce en el subsiguiente período de sesiones, se procede a darle lectura a lo siguiente: dictamen de la comisión original, los antecedentes pertinentes, al Decreto aprobado por el Congreso, al veto y a la nueva opinión y dictamen que deberá emitir la comisión correspondiente.



Al concluir la lectura de los aspectos anteriores se pone a discusión el asunto en una lectura y agotada la discusión se pasará a votar para ratificar o no el decreto original.

- **Vigencia**

Entrará en vigencia ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial a menos que la misma ley amplíe o restrinja el plazo, empezará a regir en todo el territorio nacional y surtirá sus efectos como ley vigente. A este respecto el método legislativo recomienda especificar expresamente la fecha exacta en que el decreto deberá entrar en vigor.

## CAPÍTULO III

### 3. Ética

“La ética es una rama de la filosofía que se ocupa del estudio racional de la moral, la virtud, el deber, la felicidad y el buen vivir. Requiere la reflexión y la argumentación. El estudio de la ética se remonta a los orígenes mismos de la filosofía en la Antigua Grecia, y su desarrollo histórico ha sido amplio y variado”.<sup>34</sup>

#### 3.1. Antecedentes históricos

##### - Antigua Grecia

Desde el inicio de la reflexión filosófica ha estado presente la consideración sobre la ética. Platón afronta la temática ética en diversos lugares y desde contextos diferentes. Así, por ejemplo, en el *Gorgias* busca superar el hedonismo y la ley del más fuerte. En el *Fedón* evidencia la importancia de lo que exista tras la muerte para regular el propio comportamiento. En *La República* aborda juntamente la ética individual (desde la perspectiva de una justicia dentro del alma) y la ética pública, con una compleja teoría

---

<sup>34</sup> Peter Singer, **Ethics**, Pág. 1,



del Estado, que encuentra complementos y puntos de vista diferentes en otras dos obras, el Político y las *Leyes*.

La ética nicomáquea, seguramente el más importante tratado de ética de Aristóteles, se basa en la premisa de que todo ser humano busca la felicidad (ética eudemónica). Para Aristóteles todos los seres naturales tienden a cumplir la función que les es propia y están orientados a realizar completamente sus potencialidades. El bien, que es lo mismo que la perfección de un ser o la realización de las capacidades es cumplir su función propia, aquello a que solo él puede realizar. También los seres humanos están orientados a la realización plena de la función que les es propia. El problema que se suscita, entonces, es cuál es la función propia del hombre. Y si acaso hay más de un bien propio del hombre, ¿cuál es el bien más alto y más perfecto de los que puede alcanzar el ser humano?

Como en otras de sus obras, Aristóteles releva las opiniones de sus contemporáneos al respecto y comprueba que todas parecen estar de acuerdo en que el objetivo supremo del hombre es vivir bien y ser feliz, aunque hay muchos desacuerdos respecto de en qué consiste la felicidad y el buen vivir. Para Aristóteles la vida feliz (plena) es la que permite realizar la actividad superior (contemplación), con una suficiente autonomía (bienes materiales, salud), y en compañía de un número suficiente de amigos (cf. *Ética nicomáquea*).

Sólo son morales las acciones en las que se puede elegir y decidir qué hacer. En cambio, no son morales ni inmorales las acciones padecidas, compulsivas o forzosas. Lo que es moral es la acción que depende de la voluntad, si se actúa de modo correcto. ¿Cuándo se actúa correctamente? La forma correcta de actuar depende del ámbito de acción (dianoético o intelectual, ético o moral) y en parte está pautaada por las costumbres de la comunidad a la que se pertenece (si la comunidad es éticamente sana, algo que supone Aristóteles para el mundo griego quizá de modo acrítico) y se aprende con la educación. Cuando se actúa de acuerdo con estas pautas, se vive bien y se es virtuoso.

Por otra parte, los filósofos estoicos y epicúreos propusieron teorías morales basadas en principios opuestos: la virtud y la vida con moderación (estoicismo), y la búsqueda del placer (epicureísmo).

#### - **Edad Media**

Es un momento en el que la ética asume elementos de las doctrinas clásicas de la felicidad (el fin del actuar humano consiste en obtener el bien que nos hace felices) y los une a la doctrina cristiana (vista como Revelación divina), especialmente según la normativa que recogen los mandamientos. El fin último del actuar humano es la caridad, que se consigue al vivir desde el Evangelio, y que permite al hombre acceder a la visión

de Dios (en el cielo), donde el ser humano alcanza su máxima plenitud y el bien supremo.

Diversos autores hablan de ética y según perspectivas diferentes. Es oportuno recordar dos grandes nombres, san Agustín de Hipona y santo Tomás de Aquino.

Posteriormente, y tras las huellas de las ideas de Tomás de Aquino, se desarrolla en el ámbito católico lo que luego será conocido como principio de doble efecto.

#### - **Edad Moderna**

Los filósofos éticos modernos trabajan con la mirada puesta, sobre todo, en el mundo antiguo (estoicos, epicúreos, Platón, Aristóteles), si bien con algunos elementos heredados de la Escolástica medieval. Descartes tiene algunos elementos de ética en su famoso Discurso del método. Dentro del racionalismo, es Baruch Spinoza quien elaboró de modo más amplio y sistemático una propuesta ética. En el ámbito del empirismo, David Hume trabajó en diversos momentos para comprender los motivos profundos de las acciones humanas.

La gran revolución ética moderna se realiza a través de Immanuel Kant, que rechaza una fundamentación de la ética en otra cosa que no sea imperativo moral mismo

(deontologismo formal), pues si la moral se orienta a buscar la felicidad no podría dar ninguna norma categórica ni universal. Los filósofos idealistas desarrollaron esta moral del imperativo categórico. Hacen frente así al utilitarismo, al afirmar que el principio de utilidad no es el único criterio de corrección de las acciones.

#### - Edad Contemporánea

La ética del siglo XX ha conocido aportes importantísimos por parte de numerosos autores: los vitalistas y existencialistas desarrollan el sentido de la opción y de la responsabilidad, Max Scheler elabora una fenomenología de los valores. Autores como Alain Badiou han intentado demostrar que esta principal tendencia (en las opiniones y en las instituciones), la cuestión de “la ética” en el siglo XX, es en realidad un “verdadero nihilismo” y “una amenazante denegación de todo pensamiento”.<sup>21</sup>

Recientemente, y desarrollando un análisis en profundidad de los orígenes y fundamentos de la ética, han aparecido diversos estudios sobre el papel de las emociones en el desarrollo de un pensamiento ético antifundacionalista, como ha indicado Richard Rorty. En las últimas dos décadas, el filósofo escocés MacIntyre establece nuevas herramientas de análisis histórico-filosófico de distintas versiones rivales de la ética.

### 3.1.1 Definición de ética

La ética estudia qué es lo moral, cómo se justifica racionalmente un sistema moral, y cómo se ha de aplicar posteriormente a nivel individual y a nivel social. En la vida cotidiana constituye una reflexión sobre el hecho moral, busca las razones que justifican la adopción de un sistema moral u otro.

Una doctrina ética elabora y verifica afirmaciones o juicios determinados. Una sentencia ética, juicio moral o declaración normativa es una afirmación que contendrá términos tales como “bueno”, “malo”, “correcto”, “incorrecto”, “obligatorio”, “permitido”, etc., referidos a una acción, una decisión o incluso también las intenciones de quien actúa o decide algo. Cuando se emplean sentencias éticas se está valorando moralmente a personas, situaciones, cosas o acciones. Se establecen juicios morales cuando, por ejemplo, se dice: “Ese hombre es malo”, “no se debe matar”, etc. En estas declaraciones aparecen los términos “malo”, “no se debe”, etc., que implican valoraciones de tipo moral.

“La palabra ética proviene del latín *ethicus*, y este del griego antiguo ἠθικός o, transcrito a nuestro alfabeto, *êthicos*. Según algunos autores, es correcto diferenciar *êthos*, que significa ‘carácter’, de *ethos*, que significa ‘costumbre’, pues “ética” se sigue de aquel sentido y no es éste”.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Joan Corominas. *Diccionario crítico etimológico castellano e hispano*.

Según una corriente «clásica», la ética tiene como objeto los actos que el ser humano realiza de modo consciente y libre (es decir, aquellos actos sobre los que ejerce de algún modo un control racional). No se limita sólo a ver cómo se realizan esos actos, sino que busca emitir un juicio sobre estos, que permite determinar si un acto ha sido éticamente bueno o éticamente malo.

Fernando Savater, en el primer capítulo de su libro *Ética para Amador* («De qué va la ética»), define la ética como «el arte de vivir, el saber vivir, por lo tanto el arte de discernir lo que nos conviene (lo bueno) y lo que no nos conviene (lo malo)».

Ello implica establecer una distinción entre lo que sea bueno y lo que sea malo desde el punto de vista ético, y si el bien y el mal éticos coinciden o no con lo que serían el bien y el mal en sí.

### **3.2. Valores éticos**

Los valores éticos pueden ser muchos, muy variados y con diferentes percepciones, sin embargo, el ser humano cuenta con cuatro valores éticos fundamentales, que podría decirse, son el cimiento de la educación de las personas entre ellas mismas; estos valores los tenemos muy arraigados dentro de nuestra conciencia y actuar. Cuando se habla de algo fundamental se habla de algo sin lo cual no se podría seguir, así de importantes son estos valores.

### 3.3. Clasificación

#### - **Justicia**

Conjunto de reglas establecidas en cada sociedad, con las que se logra la cordial convivencia, respetando los derechos iguales de los demás seres humanos. Esto se logra autorizando, permitiendo o prohibiendo acciones específicas que pueden afectar o beneficiar al colectivo social.

#### - **Honestidad**

Se define como una característica humana que establece al individuo conducirse en sinceridad y justicia, expresar respeto por uno mismo así como sus acciones y respetar a los demás.

#### - **Pertenencia**

Valor en el que se considera a cada uno de los miembros de nuestra comunidad o grupo como familia y por tanto junto con esa persona se asume y afrontan sus triunfos y desgracias. La Pertenencia no se infiere, se siente.

Respeto:



Es reconocer los derechos iguales de todos los individuos así como de la sociedad en que vivimos. El respeto consiste en aceptar y comprender las diferentes formas de actuar y pensar de otro ser humano, siempre y cuando no contravengan ninguna norma o derecho fundamental. Respetar a otra persona es ponerse en su lugar, tratar de entender que es lo que lo motiva y en base a eso ayudarlo si fuera el caso.

#### - **Lealtad**

Característica que conlleva al ser humano a ser fiel y agradecido a una persona o entidad, la lealtad consiste en nunca abandonar o dejar a su suerte a una persona, grupo social o país. Lo contrario a lealtad es traición, nunca traicionar a una persona o nación es ser leal.

#### - **Humildad**

La humildad consiste en aceptarnos tal como somos, con defectos y virtudes, sin hacer alarde de nuestras posesiones materiales o de gran conocimiento intelectual, para ser humilde no se puede ser pretencioso, egoísta o interesado.



## - **Responsabilidad**

Valor moral que permite a una persona administrar, reflexionar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos. Ser responsable es siempre hacerse cargo de los actos realizados por nosotros mismos, aceptando las consecuencia, sean estas buenas o malas, de nuestro accionar en el ámbito personal o laboral.

## - **Sinceridad**

Valor Ético que identifica a los seres humanos por tener una actitud acorde a sus principios y congruente con los mismos, manteniendo una sinceridad ante diversas situaciones, siendo honestos para con todos. Una persona sincera siempre dirá la verdad aunque esto conlleve una perjuicio para el o para su familia.

## - **Tolerancia**

Valor que se logra como parte del proceso que tenemos en la vida de admitir la igualdad de derechos humanos respetando las múltiples diferencias existentes entre los seres humanos, con el fin de conservar mejores relaciones personales.

## - **Solidaridad**

Se define como la capacidad de trabajar en equipo respetando y ayudando lo más que se pueda, coligados por una meta en común, la solidaridad proviene del instinto humano a buscar la convivencia social, a sentirse hermanado a sus semejantes logrando con ello una total cooperación en proyectos o metas en común.

### **3.4. Objetivo de la ética**

La ética es una guía que muestra el correcto comportamiento del ser humano en determinadas ocasiones, este comportamiento es regido por las costumbres y leyes de la sociedad donde se habita, y siempre se busca el no dañar o lastimar a otra persona.

La ética nos enseña como comportarnos de una manera correcta ante otras personas así como en la sociedad donde nos desarrollamos, la ética juzga el comportamiento que el ser humano realiza de una manera consciente.

Quien tiene valores éticos fuertes será una persona de provecho de cara a la sociedad. Hay diferentes ramas de la ética, sin embargo la mayoría de ellas van encaminadas a guiar al ser humano hacia la perfección de la moral, a ser consecuente con sus actos y tratar de hacer el bien ante todas las cosas.

### 3.5. Administración y ética

De acuerdo a los principios de la ética y la moral dentro del plano de la administración es todo aquello que trata de conductas morales, de los que es permitido y lo que no.

Es de gran importancia saber de qué manera podría una persona regirse por conductas morales dentro de su entorno laboral a la hora de administrar. Muy a menudo el ser humano se prepara para tener un profesión con el fin de poderse sustentar y valerse por sí solo, le apasiona la idea de suministrar y adquirir. Cuando tenemos la responsabilidad de administrar debemos tomar en cuenta que factores harán que nuestro desempeño como administradores sea uno de provecho y a la misma vez eficiente.

En las empresas existen ciertas normas que de cierto modo van de la mano con lo ético, lo importante no es que existan estas normas sino sabernos dejar regir por ellas.

Como por ejemplo un propietario tiene la responsabilidad de llevar un registro de todo lo que pasa dentro de su negocio y registrar los ingresos a aquellas agencias encargadas de auditar, sería ético que la persona reporte toda la actividad económica que ha ocurrido durante ese periodo dentro de su negocio y no sería adecuado que solo reporte parte de la misma. Llevar una conducta ética en la administración no solo contribuye a que el negocio siempre va a fluir de manera eficaz, esto hace que tenga un



atractivo puesto que cuando se administra bajo todos los requisitos pertinentes y a su vez son plenamente cumplidos se goza de beneficios, otro factor que influye fuertemente a la de ser considerados por otras instituciones o ayudas. La ética en la administración va a depender de los principios de todos aquellos que participen en la misma. Dentro del mundo de los negocios se debe de llevar un comportamiento ético ya que este ayudará a lograr que tanto el propietario como lo que este bajo su administración pueda funcionar de manera positiva contribuyendo así a un mejor manejo de lo relacionado.

Relativamente han sido pocos los académicos y profesionales relacionados con el quehacer de la administración que han cuestionado esas formas que han influido en los modos de administrar y que han llevado a tales situaciones críticas. Entre ellos destacan, Churchman y Ackoff, quienes a partir de su sólida formación filosófica, desde hace mas de cincuenta años, sus aportaciones han estado encaminadas a la promoción de la importancia de generar y usar una filosofía aplicada, promoviendo el reconocimiento de recuperar a la filosofía como base de todo el conocimiento y de la acción, de tal forma que todo quehacer humano incorpore los aspectos filosóficos integrales y éticos en especial.

A través de sus desarrollos académicos y profesionales, Churchman y Ackoff, entre muchas de sus aportaciones, destacan:” la formación de una corriente filosófica que en

base al pragmatismo no-relativista de E.A.Singer Jr, su maestro, se enfatiza las posibilidades de un nuevo experimentalismo.”<sup>36</sup>

Su preocupación por las aplicaciones los llevaron a ser unos de los principales pioneros de la investigación de operaciones, estrechamente ligada con la administración y ser también principales pioneros en la creación de las ciencias administrativas, movimientos ambos a los que dieron base filosófica integral y metodológica; sus aportaciones también destacan en el área de la planeación.

La orientación filosófica que ha matizado todas las aportaciones de Churchman y Ackoff, los llevó a ser también precursores y fundadores del movimiento de sistemas, que no solo ha influido en el quehacer de la administración, sino que ha dado nuevo significado a muchas otras actividades humanas.

En su posición filosófica destaca el reconocer y operacionalizar como partes sustantivas de la filosofía, la búsqueda de los ideales, como fines que la humanidad persigue y que nunca alcanza, pero a los que a través de un proceso permanente, puede aproximarse asintóticamente. Los ideales así reconocidos son: la verdad, el bien, la belleza y la plenitud.

---

<sup>36</sup> Ackoff, R.L. “On A Science of Ethics”, *Philosophy and Phenomenological Research*, Vol. IX, pp. 663-672, 1949.

La persecución de estos ideales la humanidad lo lleva acabo a través de diferentes esfuerzos, que no pueden ser realizados independientemente, es decir, su persecución debe ser sistémica. Por eso la ciencia en búsqueda del ideal de la verdad no puede hacerse independientemente de la ética, como se ha pretendido en muchas ocasiones, ni tampoco separada de los otros dos ideales, pero aquí solo se enfatiza la relación de la administración y la ética bajo la filosofía.

Este modo de ver la realidad, hace indispensable el cuestionamiento científico y ético simultáneamente en todo quehacer humano.

### **3.6. Cualidades éticos del funcionario público**

Para el Estado el objetivo primordial es el logro del bien común, el bienestar social, su eficiencia del mismo se medirá en relación de que todas las acciones que se realicen estén enfocadas a garantizar este fin. La Administración Pública es el medio y la estructura de que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos . Esto es a las personas que integran y conforman dicha armazón Institucional, llámeseles Servidores Públicos, Colaboradores, Administradores o Funcionarios Públicos, deben ser personas dignas, respetadas y honestas. Donde el factor moral constituye uno de los elementos primordiales de los programas y políticas de Gobierno.

La sociedad en general tiene la percepción negativa y adversa del quehacer

gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad y discrecionalidad, y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público.

Esto repercute de manera sustantiva en la imagen y desempeño de la Administración Pública en su conjunto, lo que hace necesario mejorar la organización y la operación de sus instituciones, de sus recursos y gestión. Donde el servidor público debe necesariamente ajustar su comportamiento a una serie de órdenes, normas y lineamientos de tipo moral, ya que la mayoría de sus funciones ante la sociedad resultan ser casi-sacerdotales. En consecuencia, el servidor público debe ser un ejemplo de moralidad, donde el cumplimiento del deber y el orgullo de ser Funcionario Público, se debe vivir día a día para recobrar la confianza de la ciudadanía.

Cabe aclarar que con la figura de administrador Público, nos referimos también a aquellas personas que desempeñan funciones de alta dirección, directores, gerentes, subgerentes, jefes de proyecto, jefes de área, especialistas en hidráulica en si todo el personal administrativo, llámesele de confianza o de base, los cuales a veces llegamos a pensar que por disposición gubernamental están dispensados de la observancia de las normas morales y éticas, de adoptar una conducta moral aceptable, y pretender que la ciudadanía sirva a los servidores públicos, pasando por alto que las funciones que desempeñan deben estar orientadas al logro de la satisfacción del ciudadano.

Las cualidades éticas que todo funcionario debe tener son:

- Humanismo
- Equidad
- Cambio
- Inclusión
- Sustentabilidad
- Competitividad
- Desarrollo regional
- Apego a la legalidad
- Gobernabilidad democrática
- Federalismo
- Transparencia
- Rendición de cuentas

Estos fragmentos al momento de su interpretación nos ubican en el concepto que Platón denominó “La Cosmovisión Idealista”.<sup>37</sup> Cada persona tiene su propia cosmovisión, sus propias ideas, respecto de las cosas, las personas, las normas, los valores y el universo en general.

---

<sup>37</sup> Raúl Gutiérrez Sáenz **Historia de las Doctrinas Filosóficas**, Pág. 25 Edit. Esfinge



## CAPÍTULO IV

### **4. La necesidad de crear el Código de Ética del Organismo Legislativo que regule los valores que deben observar los diputados y diputadas que integran el Congreso de La República De Guatemala, sancionándolos cuando violen dicho código**

Es necesaria la creación una norma donde se contemplen los principios básicos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia entre otros que rigen a los diputados y diputadas que integran el Congreso de la República de Guatemala, como un valor positivo, cuando este se da, se conoce, se difunde y se vive, se estará obligando a los diputados y diputadas a actuar con ética, ya que esta constituye la esencia de todo ser humano.

El Código de Ética se puede considerar en un principio como una norma piloto, es decir como un indicador mediante el cual nos guíe sobre lo que es correcto y no como algo obligado a cumplir. También es necesario considerarla como una norma Institucional de carácter constructivo, es decir que funcione como una grabación en el subconsciente de los diputados y diputadas para no perder el foco o la dirección.

El Código de Ética les proporcionará una serie de ideas y conceptos que ayudaran a entender la diversidad de criterios morales y a partir de estos conceptos es posible edificar una ética mas acorde con los valores, principios y costumbres, traducido en la



capacidad del diputado o diputada para crear, pensar y desarrollar actitudes mas acordes con su visión del mundo. Este Código de Ética, se constituirá como un instrumento, traducido en la capacidad para crear y motivar su criterio traducido en una serie de normas, que lejos de limitar o coartar su libertad, le dan los elementos para desarrollar su creatividad acorde con las funciones y niveles a desempeñar dentro del Congreso de la República de Guatemala.

Por lo consiguiente los diputados en el cumplimiento de dicho Código no deben ser por temor o por castigo, sino por su propia conveniencia y por respeto al deber así como a las funciones encomendadas.

#### **4.1. Aspectos legales**

Para ser electo diputado se requiere la calidad de guatemalteco natural, de los comprendidos en el artículo 6 de la Constitución Política de la República de Guatemala, hallarse en el ejercicio de los derechos de ciudadano, ser del estado seglar y mayor de veintiún años.

#### **4.2. Análisis**

Actualmente en Guatemala, no existe un cuerpo jurídico normativo que desarrolle y estipule lo relacionado a la ética de los diputados en el Organismo Legislativo, para que



estos realicen la actividad legislativa con decoro y valores éticos, que ayude a fortalecer la gobernabilidad del país, que consolide un verdadero estado de derecho. En el Congreso de la República de Guatemala, los diputados y diputadas son dignatarios de la nación, como tal se deben respeto y un comportamiento digno cuando se dedican a la actividad legislativa, pero dichos funcionarios es lo que menos hacen y esto se debe a que existe un vacío legal ya que no se ha creado un código de ética que regule el comportamiento de los diputados. En virtud de lo antes mencionado es de suma importancia que el Congreso de la República de Guatemala apruebe una ley en la cual se regulen los valores éticos y se sancione a los diputados que no acaten dicha normativa.

#### **4.3. Propuesta de creación del Código de Ética del Organismo Legislativo**

**DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución Política de la República de Guatemala.

CONSIDERANDO:

Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren.

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años.

La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena.

CONSIDERANDO:

Que las condiciones en que actualmente se encuentran regulado los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; por lo que deben de dirigirse en el momento de tomar decisiones con justicia, honestidad, pertenencia, respeto, lealtad, humildad responsabilidad sinceridad, tolerancia y solidaridad se hace necesario introducir la ley respectiva para los efectos de alcanzar una adecuada protección de los mismos.



POR TANTO:

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 inciso a) y con base en los artículos 101, 102, 103, 106, todos de la Constitución Política de la República de Guatemala;

DECRETA:

## CÓDIGO DE ÉTICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO

### Disposiciones Generales

Artículo 1. **De la conducta.** En su conducta, el Congresista da ejemplo de su vocación de servicio al país y su compromiso con los valores que inspiran al Estado.

Artículo 2. **De los principios éticos.** El Congresista realiza su labor conforme a los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. El principio de la independencia debe entenderse dentro de la lealtad al grupo político a que pertenezca.

Artículo 3. Para los efectos del presente Código, se entiende por corrupción el ejercicio del poder público para obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero.

## CAPÍTULO II

### De las normas de conducta de los diputados

Artículo 4°.- Son deberes con respecto a la conducta de los diputados:

- a. El respeto a su investidura, no actuar de forma que atente contra el orden público y las buenas costumbres.
- b. Abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones.
- c. Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir en el desempeño de sus funciones.
- d. No pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas.
- e. En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones.
- f. Responsabilizarse por todo documento que firma y sella.
- g. No puede emplear o tener ad honórem en el servicio parlamentario de su despacho congresal o en las Comisiones que integre familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

### **CAPÍTULO III**

#### **De la rendición de cuentas del trabajo efectuado como diputado**

Artículo 5. Los diputados rigiéndose por el principio de transparencia, presenta al final de cada período anual de sesiones, un informe público que será publicado en el Portal del Congreso de la República que incluirá los siguientes aspectos:

- a. Las iniciativas legislativas de las que sea autor.
- b. Los procedimientos de control político que hubieran promovido.
- c. El trabajo efectuado en Comisiones, entidades u organismos gubernamentales.
- d. La participación en viajes al exterior, realizados en representación del Congreso, de una Comisión Ordinaria o en ejercicio de sus funciones parlamentarias, conforme al Reglamento del Congreso.
- e. Cualquier otra información que considere relevante.

### **CAPÍTULO IV**

#### **De las relaciones entre diputados y con el personal administrativo**

Artículo 6. Tratar a sus colegas con respeto y tolerancia así como observar las normas de cortesía y las de disciplina del Reglamento del Congreso.

### **CAPÍTULO V**

#### **Del uso de bienes y servicios**

Artículo 7. Los diputados del Congreso de la República de Guatemala deberán dar cuenta de los gastos incurridos en el desempeño de sus funciones nunca recibir



donaciones; debe restringir el uso de los bienes y servicios del Congreso para que solamente sirvan a la función parlamentaria.

## **CAPÍTULO VI**

### **De la Comisión de Ética de los diputados del Congreso de la Republica**

Artículo 8. En el Congreso de la República funciona una Comisión de Ética Parlamentaria encargada de prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le interpongan y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el presente Código.

Artículo 9. La Comisión de Ética Parlamentaria está integrada por: El Presidente del Congreso un representante de cada partido político, siendo la duración del mandato de los Congresistas, un año. Los miembros de la Comisión no podrán ser reelectos. Los miembros se abstienen, de conocer e intervenir en aquellos casos en que tengan interés directo o indirecto en el resultado de la denuncia.

Artículo 10. La Comisión de Ética tiene una Secretaría Técnica como órgano de apoyo. La Comisión designa al Secretario Técnico.

Artículo 11. El procedimiento de investigación se inicia de oficio o a pedido de parte. Las denuncias deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

Las denuncias de parte pueden ser presentadas por cualquier persona natural o jurídica afectada por la conducta del Congresista con la documentación probatoria correspondiente.



La parte denunciante puede aportar nuevas pruebas durante la investigación y participar en el procedimiento de acuerdo con el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

La Comisión de Ética Parlamentaria actúa de oficio, por acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, al tener conocimiento de actos contrarios al Código de Ética Parlamentaria.

Artículo 12. La Comisión de Ética Parlamentaria es informada periódicamente de las denuncias que han sido presentadas, con la opinión de la Secretaría Técnica.

Artículo 13°.- La Comisión de Ética Parlamentaria elaborará y aprobará su Reglamento estableciendo el procedimiento para absolver las consultas, resolver las denuncias que se le formulen y las funciones y competencias de la Secretaría Técnica.

## **CAPÍTULO VII**

### **De la infracciones**

Artículo 14. Según la gravedad de la falta, por infracción del presente Código se impondrán las siguientes sanciones:

- a. Recomendación pública.
- b. Amonestación escrita pública.
- c. Amonestación escrita pública con multa.
- d. Recomendación al Pleno de la suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde treinta hasta ciento veinte días de legislatura.



La apelación será resuelta en última instancia por el Pleno del Congreso. Cuando la falta sancionada, a juicio de la Comisión de Ética Parlamentaria, presente indicios de la comisión de un delito o de una infracción constitucional, el caso será puesto en conocimiento de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para los fines de ley.

## **CAPÍTULO VIII**

### **De la capacitación**

Artículo 15. Al inicio del periodo por el que han sido elegidos los Congresistas la Comisión de Ética promoverá cursillos, así como el conocimiento de los principios y deberes que inspiran a este Código.

### **DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA**

**PRIMERA.-** El Reglamento detallará la escala de multas a aplicar por el incumplimiento de las disposiciones del presente Código, en concordancia con lo establecido en el Artículo 14 literal c) de la presente Resolución Legislativa.

**Vigencia.** El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Dado en el palacio del organismo legislativo en la ciudad de Guatemala a los \_\_\_ días del mes de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_



## CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La investigación surgió debido a las experiencias del contorno social y observar que en las entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva constitucional, ordinaria o reglamentaria que proyecta dichas potestades dentro del ámbito de aplicación, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. De manera que el Estado le delega muchas funciones importantes al Organismo Legislativo pero este no tiene establecido límites de forma legal sobre su proceder, por lo que cae muchas veces en irregularidades.

En la última década se han hecho intentos por fomentar la ética de los funcionarios que son electos para legislar desarrollándose programas y estrategias, muchos diputados están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta, por lo que hace falta reforzar los distintos instrumentos jurídicos de aplicación para alcanzar una verdadera transformación en el Congreso de la República de Guatemala, sin embargo actualmente, no existe un cuerpo jurídico normativo que desarrolle y estipule lo relacionado a la ética de los diputados en el Organismo Legislativo, para que estos realicen la actividad legislativa con decoro y valores éticos, los legisladores en Guatemala con frecuencia son señalados de actos fuera de lo que denominamos Ética, por lo que es sumamente necesario la creación del Código de Ética del Organismo Legislativo que regule los valores que deben observar los diputados y diputadas y los sancionándolos cuando violen dicho código.





## BIBLIOGRAFÍA

ACKOFF, R.L. **On A science of ethics, philosophy and phenomenological towards a behavioral theory of communication** Author(s): Russell L. Ackoff Reviewed work(s): Source: Management Science, Vol. 4, No. 3 (Apr., 1958), Published by: INFORMS Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2627327>.

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de derecho administrativo**. 3a. ed.; México: Ed. Ediciones. Bosch, 1986.

CALDERÓN M., Hugo Haroldo. **Derecho administrativo 1**. Guatemala: Ed. Litografía Orión, 2006

CANASI, José. **Derecho administrativo**. Ediciones De palma, universidad de Texas, 1972.

CORREA SAAVEDRA, Mario. **Manual de mason sobre procedimientos legislativos**. Madrid, España. Ed. Pirámide 1995.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. México: Ed. Ediciones Bosch, 1999.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1997

GODINEZ BOLANOS, Rafael. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1991

GUTIÉRREZ SÁENZ Raúl. **Historia de las doctrinas filosóficas**. Edit. Esfinge, México 1976

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Claridad S.A., 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. Editorial Porroa, S. A. México, 1968

SINGER ,Peter. **Ethics**. Editorial Ariel S.A., Barcelona 1991.



**Legislación:**

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

**Ley Orgánica Del Organismo Legislativo.** Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.