

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



**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE
SU JUNTA DIRECTIVA**

JENNIFER MARÍA MEJÍA FIGUEROA

GUATEMALA, ABRIL DE 2015

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE
SU JUNTA DIRECTIVA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JENNIFER MARÍA MEJÍA FIGUEROA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, abril de 2015



**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.	Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Lic. Carlos Alberto Cáceres Lima
Secretario:	Lic. Adela Lorena Pineda Herrera

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal:	Lic. Hugo Roberto Martínez Rebullá
Secretario:	Lic. Edwin Leonel Bautista Morales

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



USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
11 de octubre de 2013.

Atentamente pase al (a) Profesional, GAMALIEL SENTES LUNA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
JENNIFER MARÍA MEJÍA FIGUEROA, con carné 200912045,
intitulado ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO
GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE SU JUNTA

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.

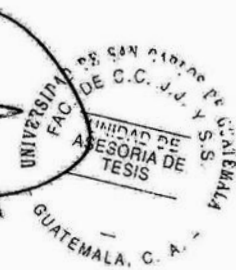
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros 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.

Jennifer María Mejía
Figueroa

[Signature]
18 noviembre 2013

[Signature]
DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 1 / 11 / 2013

Asesor(a)

[Signature]
Carr. especial: Fulcrim. del asesor. 11.8.14

Guatemala, 01 de agosto de 2014.



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

Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana:

De conformidad con la resolución de fecha once de octubre de dos mil trece, emitida por la unidad a su cargo, y por medio de la cual fui nombrado asesor de la Bachiller Jennifer María Mejía Figueroa, quien se identifica con carné número: 2009212045, en la elaboración de su trabajo de tesis de grado intitulado: **"Análisis jurídico sobre la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva"**; declaro expresamente no ser pariente de la estudiante dentro de los grados de ley, por lo que procedo a entregarle el presente dictamen, y realizo las siguientes observaciones:

- a) El contenido científico y técnico del trabajo de tesis elaborado por la estudiante se distribuye en cinco capítulos en los que se expone la doctrina y las disposiciones legales que dan origen a los fundamentos jurídicos que evidencian la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva. La estudiante observó las modificaciones y adiciones sugeridas al contenido capitular, mismas que fueron realizadas.
- b) Los métodos y técnicas de investigación utilizadas para el desarrollo de la investigación, fueron las correctas, la investigación se basó en un análisis doctrinario y legal, cuyo fin fue determinar la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva, al explicar a lo largo del trabajo el origen de cada uno de los fundamentos jurídicos que fueron luego detallados en el capítulo final del trabajo de tesis. Asimismo, se utilizaron correctamente los métodos: analítico, sintético deductivo, inductivo, analógico o comparativo, apoyados en la técnica bibliográfica y la documental, lo que permitió el fundamento argumentativo necesario. De igual manera es importante mencionar que, a lo largo de la exposición del contenido capitular, se recomendó a la estudiante la utilización de las referencias bibliográficas en beneficio de la protección de los derechos de autor con el fin de evitar el plagio y ofrecer mayor precisión.
- c) Respecto a la redacción del trabajo, se considera que la misma es acorde a los fines de la tesis de grado que se presenta, el uso técnico de las normas gramaticales y de términos jurídicos son los apropiados para un trabajo de tesis de grado, así como de la correcta estructuración de los capítulos y subtítulos que permiten desarrollar los temas que posibilitan comprender las razones por las cuales cada uno de los fundamentos jurídicos señalados en el capítulo final de tesis son procedentes en cuanto a evidenciar la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de

Lic. Gamaliel Sentes Luna
Abogado y Notario
Colegiado No. 6,522



Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva, lo que facilita el estudio de dicha investigación.

- d) El aporte científico de la Bachiller es primordial para fortalecimiento de la creación y aplicación del Derecho en Guatemala cumpliendo con el deber universitario de promover la investigación científica la cual se ha realizado mediante los procedimientos adecuados. Asimismo, procede señalar que en el contenido de la investigación, se satisfacen los requisitos reglamentarios establecidos; se hizo acopio de información, objetiva, clara y concisa, por lo que el aporte científico del trabajo plantea premisas y argumentos relativos a la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en cuanto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva, los cuales merecen ser observados ya que actualmente dicho nombramiento lo realiza el Presidente de la República, razón que interfiere y vulnera la autonomía del Instituto, por lo que los fundamentos jurídicos ofrecidos en el informe final de tesis son una base provechosa en la aplicación y actualización de las disposiciones legales del ordenamiento jurídico guatemalteco; En el mismo sentido, se destaca el manejo de la doctrina y la legislación nacional, y su correcta aplicación temática.
- e) El arribo a la conclusión discursiva es correcto, se plantea de forma clara y precisa, acorde al análisis practicado; es una correcta argumentación de la interpretación del contenido del trabajo de tesis, presenta los hallazgos y aportes pertinentes, proponiéndose el cumplimiento del mandato constitucional en cuanto a que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es un ente autónomo con personalidad jurídica propia, que hoy en día, es favorable dentro del marco legal y jurídico de Guatemala, y que conviene se reformar la legislación, situación que permitiría que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social goce de una plena autonomía, de carácter funcional, patrimonial, financiera y política.
- f) Para la realización de la tesis que se presenta, se consultó las fuentes bibliográficas adecuadas, lo cual permitió que las afirmaciones científicas presentadas a lo largo del trabajo tuviesen el fundamento argumentativo suficiente, fortaleciendo la tesis presentada por la estudiante.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se considera salvo mejor opinión técnica en contrario, que la tesis presentada por la Bachiller **Jennifer María Mejía Figueroa** cumple con los requisitos pertinentes y exigidos por el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, por lo que puede ser trasladado al revisor correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo atentamente.


Lic. Gamaliel Sentes Luna
Lic. Gamaliel Sentes Luna
ABOGADO Y NOTARIO

7ª Avenida 15-13, Zona 1, oficina 35, 3er. Nivel
Edificio Ejecutivo
Guatemala, Guatemala
Tel: 57084340



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de marzo de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante JENNIFER MARÍA MEJÍA FIGUEROA, titulado ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE SU JUNTA DIRECTIVA. 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/srfs

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por la vida, sabiduría y entendimiento para alcanzar las metas propuestas, por darme a mi familia y amigos.
- A MI MADRE:** María Elena Figueroa García por ser la mejor mamá del mundo, la luz de mi vida, una mujer inteligente, emprendedora, amorosa que me enseñó a seguir adelante, por ser mi mejor amiga, mi confidente y mi apoyo incondicional, quien contra todas las adversidades siempre me impulsó y apoyó para ser de mí una mejor persona, hija, hermana, nieta, amiga y profesional. A quien le dedico más que a nadie el logro alcanzado y desearía estuviera presenciándolo. (D.E.P.).
- A MI PADRE:** Luis Felipe Mejía Castellanos por apoyarme, motivarme, impulsarme para lograr mis objetivos y por estar ahí en los momentos más duros de mi vida. Por ser el mejor papá del mundo, quien a pesar de todo me demuestra su amor y comprensión en todo momento.
- A MI ABUELITA:** María García Santos por ser mi segunda madre, mi amiga. Por amarme incondicionalmente y ser un gran apoyo y motivo para seguir adelante. Por sus sabios consejos y sus palabras de aliento para continuar el camino.
- A MI HERMANO:** Luis Alberto Mejía Figueroa por ser mi amigo, mi apoyo, por sus consejos y amor. Por su comprensión en los momentos difíciles y hacer de este mundo un mejor lugar para vivir.
- A MIS ABUELITOS:** Por su cariño, apoyo, preocupación y consejos.
- A MIS TÍOS, PRIMOS** Por su amor, alegrías, comprensión y apoyo en los momentos



Y DEMÁS FAMILIA: más cruciales de mi vida.

A MIS AMIGOS: Quienes me han demostrado su sincera amistad, han estado a mi lado en todo momento sea bueno o malo. Quienes se alegran genuinamente de los logros cumplidos y son el hombro que utilicé para llorar en aquellos momentos difíciles. Gracias por hacer de mi vida una aventura, la cual alberga distintas anécdotas e historias únicas. Gracias por su amor, comprensión, apoyo, sinceridad, alegrías y solidaridad a quienes aprecio con todo mi corazón.

A: La tricentaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por recibirme en tan magna casa de estudios y brindarme la oportunidad que a muchos les es vedada, para convertirme en una profesional, superarme y alcanzar mis metas y sueños.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por albergarme en sus aulas, inculcarme el conocimiento adquirido durante la carrera y exhortarme a ser una profesional honesta y responsable.

A: La jornada matutina y a sus catedráticos, por el conocimiento impartido y hacer consciencia de la situación actual de nuestro país. Por la academia con la que se caracteriza y enseñarme a ser una profesional con valores, principios e impulsarme a seguir adelante y superarme como profesional.

A: Mi asesor el Licenciado Gamaliel Sentés Luna por su paciencia, esmero y por ser el eslabón final de este proyecto, a quien le tengo respeto y admiración por anteponer las cuestiones académicas y profesionales ante las personales. (D.E.P.).



PRESENTACIÓN

La ciencia en la que se realiza la presente investigación corresponde al campo de las ciencias jurídicas y sociales, por lo que se utilizó la metodología cualitativa, que se enfoca en estudiar y explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal y como se presenta en los distintos ámbitos en los que interviene el ser humano, así como observar el comportamiento del mismo y las razones que hacen surgir tales relaciones, situación que se ve reflejada en la necesidad de evidenciar la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva.

El derecho se divide en dos ramas, una de ellas es la rama de derecho público, como consecuencia el tema de investigación corresponde a esta y en específico al derecho administrativo debido a que su tópico principal son los sistemas o técnicas de la administración pública en el que se encuentra el sistema de autonomía administrativa.

Esta investigación surge como consecuencia de factores sociales y políticos que acaecieron en el año dos mil doce, respecto a la injerencia que tuvo el presidente del organismo ejecutivo dentro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social dentro del territorio guatemalteco, mismo que afectó en gran proporción la funcionalidad de dicho Instituto; sin embargo, hay que resaltar que dicha vulneración no ha acaecido únicamente durante ese período presidencial sino tal injerencia viene de años atrás.

En cuanto al objeto de estudio, la investigación se enfocó en demostrar las características que integran el sistema de administración pública denominado autonomía y observar cada una de las cualidades que lo hacen ser independiente y libre de toda injerencia por parte del organismo ejecutivo, por lo que el sujeto de estudio de esta investigación es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el que por mandato constitucional es un ente autónomo con personalidad jurídica. Por consiguiente, el aporte académico es evidenciar y demostrar los fundamentos tanto jurídicos, como legales con el fin que se demuestre la vulneración e injerencia que tiene el organismo ejecutivo dentro del Instituto con el objeto se libere de tal injerencia política.

HIPÓTESIS



De acuerdo a lo efectuado dentro del plan de investigación, el cual constituye una búsqueda previa respecto a la posible respuesta del problema que se plantea, el cual dentro de la presente investigación tiene como sujeto de estudio el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se realizó la misma en el sentido que la injerencia del poder ejecutivo a través del presidente de la República, en cuanto al nombramiento que este efectúa respecto al representante que propone para integrar la Junta Directiva del Instituto, quien ostenta el cargo del presidente de la misma, tiene como consecuencia la vulneración de la autonomía concedida a este Instituto por mandato constitucional.

Toda vez que se obstruye, daña y vulnera la facultad del Instituto de decidir, elegir o nombrar a sus representantes, interfiriendo así en la autonomía funcional que ostenta tal institución, misma que es dada no solo por nuestra Carta Magna, sino también está investida como tal por su ley orgánica.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS



La hipótesis planteada fue comprobada a través de los métodos: analítico, sintético deductivo, inductivo y analógico.

Cada uno de los métodos de investigación mencionados fueron empleados de la manera prevista en el plan de investigación aprobado, lo que permitió la obtención de resultados favorables al momento de desarrollar el trabajo final de tesis, demostrando no solo la validez de la hipótesis en lo que se refiere a la vulneración que sufre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en cuanto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva sino también a la necesidad de reformar la legislación actual de tal modo que se libere de la injerencia que sufre el Instituto por parte del organismo ejecutivo.

Por lo tanto, luego de haber empleado los métodos señalados y de haberse desarrollado la hipótesis planteada a lo largo de la presente investigación, es procedente establecer que la hipótesis ha sido validada, puesto que en efecto existen fundamentos jurídicos, legales y doctrinarios, que estipulan que tal transgresión no solo violenta los aportes de los juristas relacionados con estos conceptos, sino también las disposiciones de la ley suprema, que es la Constitución Política de la República de Guatemala, que regulan los entes autónomos, las características y elementos que los componen y que los hacen ser una institución autónoma libre de todas las injerencias políticas, económicas y sociales que provengan de los organismos del Estado, en este caso del organismo ejecutivo.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Características del derecho administrativo.....	5
1.3 Fuentes del derecho administrativo.....	7
1.3.1 Fuentes formales originarias.....	8
1.3.2 Fuentes formales derivadas.....	14
1.4 La personalidad del Estado.....	19
1.5 Competencia y jerarquía.....	20
1.5.1 Competencia.....	21
1.5.2 Jerarquía.....	24
1.6 Conceptualización de administración.....	29

CAPÍTULO II

2. Sistema de organización de la administración pública.....	31
2.1 Definición.....	31
2.2 Centralización o concentración administrativa.....	32
2.2.1 Definición.....	32
2.2.2 Características de la centralización o concentración administrativa.....	33
2.2.3 Elementos de la centralización o concentración administrativa.....	34
2.2.4 Ventajas de la centralización o concentración administrativa.....	35
2.2.5 Desventajas de la centralización o concentración administrativa.....	35
2.3 Desconcentración administrativa.....	37
2.3.1 Definición.....	37
2.3.2 Características de la desconcentración administrativa.....	38
2.3.3 Elementos de la desconcentración administrativa.....	39

2.3.4 Ventajas de la desconcentración administrativa	40
2.3.5 Desventajas de la desconcentración administrativa	40
2.4 Descentralización administrativa	41
2.4.1 Definición	42
2.4.2 Características	42
2.4.3 Elementos	43
2.4.4 Ventajas	44
2.4.5 Desventajas	45
2.5 Autonomía administrativa	45
2.5.1 Definición	46
2.5.2 Características	46
2.5.3 Elementos	47

CAPÍTULO III

3. Autonomía administrativa en Guatemala	49
3.1 Entes autónomos en Guatemala	50
3.2 Legislación comparada	59
3.2.1 Colombia	59
3.2.2 Uruguay	61
3.2.3 México	63

CAPÍTULO IV

4. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	65
4.1 Antecedentes	65
4.2 Estructura	69
4.3 Integración	72
4.4 Campo de aplicación	73
4.5 Recursos y sistema financiero	74
4.6 Beneficios	76



CAPÍTULO V

5. La vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva	79
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97



INTRODUCCIÓN

En virtud que, uno de los deberes del Estado es garantizar a los habitantes la seguridad, este principio debe regir todas las esferas en las que participa el Estado, toda vez que la seguridad no solo se refiere al resguardo físico de las personas, sino a dotar de certeza jurídica todas las relaciones jurídicas, todo eso dentro de la realización de un marco jurídico legal, que permita resolver las controversias que se susciten con el objeto de lograr una convivencia armoniosa y como resultado alcanzar la paz social que es el fin primordial del derecho como ciencia.

Dentro de los objetivos que se estipuló alcanzar con esta investigación es determinar la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva, así como describir los sistemas de organización de la administración pública, en específico el de autonomía; analizar la legislación vigente respecto del nombramiento del presidente de la Junta Directiva del Instituto y proponer reformas a la Ley Orgánica del Instituto respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva, en cuanto a los mismos se determina que si se cumplieron, toda vez que la legislación y la doctrina confrontada dilucidó los mismos de tal modo que contribuyeran al respectivo aporte académico que representa esta investigación.

La hipótesis planteada consistía en demostrar la injerencia del poder ejecutivo, en cuanto al nombramiento que este efectúa respecto al representante que propone para integrar la Junta Directiva, como consecuencia, vulnera la autonomía concedida a este Instituto



por mandato constitucional, toda vez que se interfiere en la facultad del mismo de decidir, elegir o nombrar a sus representantes, así también de conformidad con los elementos y características que conforman a un ente autónomo se encuentra la independencia que tiene este respecto del organismo ejecutivo, situación que se encuentra vulnerada, toda vez que el organismo ejecutivo influye e interviene en la elección de uno de los miembros de la Junta Directiva de tal ente, situación que menoscaba la autonomía.

Esta investigación parte de lo general a lo específico, la cual está distribuida en capítulo uno derecho administrativo, capítulo dos sistemas de organización de la administración pública, capítulo tres autonomía administrativa en Guatemala, capítulo cuatro Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y capítulo cinco la vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva.

Los métodos utilizados fueron el método analítico, sintético, deductivo, inductivo y analógico o comparativo, en relación a las técnicas empleadas se utilizó la revisión bibliográfica, hemerográfica y documental y estudio comparativo. Por consiguiente, la presente investigación representa un aporte científico para que contribuya no solo al ámbito académico sino que la Universidad de San Carlos de Guatemala mediante su iniciativa de ley, proponga la reforma al precepto legal que permite la inclusión e intervención del organismo ejecutivo dentro de una institución que por disposición constitucional es autónoma y, por ende, no debe este de intervenir toda vez que lo hace en detrimento de la institución, sus características, elementos, ideales y objetivos para los que fue creado.

CAPÍTULO I



1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es una rama relativamente nueva dentro del ámbito del derecho, esta pertenece a la rama del derecho público y surge como consecuencia de factores económicos, políticos, culturales y sociales que emanaron de las revoluciones acontecidas en los siglos XVIII y parte del XIX. Esto debido a que surgen los Estados de derecho, las repúblicas y se dejan de lado los Estados absolutistas, imperialistas, donde gobernaban las monarquías.

El derecho administrativo es una rama del derecho la cual contiene sus propias normas jurídicas, instituciones, doctrinas, principios que tienen por objeto principal regular la relación entre la administración pública y los particulares, la organización administrativa, la prestación de servicios, la función administrativa y resolver las controversias que acaezcan ante la inconformidad de los particulares contra la administración pública y resolver los mismos con eficacia y celeridad.

1.1 Antecedentes

La sistematización del derecho administrativo inicia en 1800 producida por la revolución francesa, un conflicto político y social que proclamaba los principios de igualdad, libertad y fraternidad, y buscaba el cese de los gobiernos del antiguo régimen que por razones económicas, sociales y políticas estaban sucumbiendo ante las nuevas clases sociales,



las necesidades y los cambios en todos los ámbitos, así como las nuevas ideas sobre la teoría del Estado y los principios bajo los cuales se debía regir según los pensadores de aquella época.

Debido a que el derecho es una ciencia cambiante y no estática, debe incorporar a su ámbito nuevas instituciones, principios, normas con el objeto de regular nuevos fenómenos que acontezcan o surjan en determinado tiempo y lugar. Es por ello, que el Derecho crea una nueva rama que es el derecho administrativo, el cual esencialmente radica en la relación del Estado, como administración pública, con los particulares.

En Francia el principio supremo es el sometimiento de la administración pública a un derecho especial, sistema que fue adoptado por la mayoría de los estados del continente europeo. El parlamento francés emitió en 1800 el Decreto que contenía la Ley de Organización Administrativa, el cual iba dirigido específicamente a la administración del Estado y la relación que existía entre esta y los ciudadanos. Tanto el derecho administrativo como el derecho constitucional regulan los fines del Estado y pertenecen al derecho público, los cuales surgen como consecuencia del Estado constitucional de derecho. Por consiguiente, el derecho constitucional regula la organización fundamental del Estado, derechos y garantías de los habitantes frente al Estado, y el derecho administrativo regula la función ejecutiva del Estado, en cuanto a la prestación de servicios que este debe proporcionar a los habitantes como uno de sus fines máximos para garantizarles la vida, seguridad y libertad.

En Francia surge esta nueva rama que contenía disposiciones dirigidas a prohibir a los



jueces intervenir en los asuntos de la administración, misma que estaba contenida en la ley de 16-24 de agosto de 1790, la cual expresaba que las funciones judiciales estaban separadas de las funciones administrativas y que no podrían intervenir en las operaciones de los cuerpos administrativos, de lo contrario cometerían prevaricato. Dicho principio fue considerado de carácter constitucional y se incorporó dentro del Artículo 3 de la Constitución francesa de 1791, establecía que los jueces o tribunales no pueden intervenir en el ejercicio del poder legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni en las funciones administrativas, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones.

Por ende, y con el objeto de dilucidar todas aquellas situaciones o problemáticas que se suscitaran por la relación entre la administración pública y los particulares, surgió la figura de la administración-juez. Esta figura consistía en que los reclamos contra la administración debían ser presentados ante ella misma y se resolvían por el jefe del ejecutivo, disposición que atentaba contra el precepto legal que expresaba que los funcionarios estaba sometidos bajo la ley y afectaba la ideología en la cual se fundaba el nuevo régimen, toda vez que los mismos funcionarios contra quienes se hacía el reclamo eran quienes resolvían el mismo.

Paralelamente a la figura de administración-juez, se crea el Consejo de Estado, el cual era un órgano asesor del ejecutivo, quien realizaba dos funciones, la primera era redactar proyectos de ley y reglamentaciones administrativas y resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa. La segunda función consistía en estudiar las reclamaciones que fueran presentadas por los administrados o particulares contra la



administración del Estado y proponía al jefe del ejecutivo la solución que estos considerasen correcta. Se estaba ante un sistema de justicia retenido de carácter administrativo, toda vez que contra quien se realizaba el reclamo era quien resolvía la controversia.

Posterior a esto, en 1806 se creó una comisión contenciosa dentro del Consejo de Estado a fin de separar la función que se encarga de resolver los conflictos con todos los demás aspectos de la administración. La población reconoció la imparcialidad con la que se resolvía, toda vez que aunque la justicia seguía retenida en manos del jefe del ejecutivo quien en realidad resolvía las controversias en la práctica era el Consejo, quien aplicaba principios especiales por tratarse de conflictos que surgían por la relación entre la administración pública y los particulares.

Como consecuencia, se creó la ley del 24 de mayo de 1872, la cual reconocía al Consejo de Estado con carácter jurisdiccional y le otorgaba competencias como juez de la administración para algunos asuntos, por lo que la función asesora quedó relegada. Y por consiguiente, el sistema de justicia retenida había desaparecido, y se abría la era del sistema de justicia delegada. Paralelo a esto se creó el tribunal de conflictos para resolver las dudas en cuanto a si las controversias debían ser planteadas ante un órgano jurisdiccional común o ante los tribunales administrativos.

El derecho administrativo se consolidó como una nueva rama del derecho, debido a la existencia de propias normas, instituciones, principios y doctrinas que regulaban la relación entre la administración pública y los particulares denominados administrados. Lo

que hizo autónoma a esta rama del derecho surgió por sus principios específicos, dentro de los cuales se encuentran el de legalidad, presunción de legalidad, culpa o falla para sustentar la responsabilidad de la administración, dualidad de contratos de la administración, principios de función pública, de servicio público. Estos principios le dieron el carácter al derecho administrativo de derecho autónomo y especial, lo cual se expandió en otros países con un sistema de derecho similar adoptándolo cada uno a sus necesidades y legislación con el objeto de sistematizar las normas convenientes a la regulación de la relación entre administración pública y los particulares.

1.2 Características del derecho administrativo

El derecho administrativo es una rama del derecho público, debido a que su objeto se encuentra dentro de los fines del Estado respecto a la prestación de servicios para garantizar la vida, seguridad y libertad, así como la organización del Estado y la función administrativa.

El derecho administrativo es una rama del derecho relativamente joven, en virtud, que surge por la revolución francesa, como consecuencia de factores políticos, sociales, culturales y económicos, a diferencia del derecho civil, que tiene siglos de existir y está codificado dentro de la legislación de cada Estado, el cual tiene modificaciones de acuerdo a las necesidades que se susciten. Mientras que el derecho administrativo sufre modificaciones en cuanto a su contenido, como consecuencia, se desprenden otras ramas, debido a las materias que se deben regular según su especialidad y el surgimiento de principios especiales que las fundamentan.



El derecho administrativo es una rama del derecho que no se encuentra totalmente legislada ni unificada, en virtud que los sistemas de organización de la administración pública son diversos, los cuales ostentan sus propias normas reglamentarias u ordinarias, lo que da como resultado una variedad de legislaciones y normas que no son uniformes dentro de estos sistemas de organización, lo que tiende a confundir a los particulares y a llenar de requisitos y formalidades los procedimientos administrativos que por su carácter deben ser céleres y eficaces. Otra de las consecuencias es que debido a la falta de legislación en algunas situaciones se debe recurrir a principios como el de juridicidad, legalidad y otros contenidos dentro de la Constitución, o de derecho internacional para resolver las controversias que surjan dentro del derecho administrativo.

El derecho administrativo es un derecho autónomo, en virtud que posee y se fundamenta en principios que le son propios así como en normas jurídicas que son específicas en cuanto a la materia que esta rama regula, es independiente en cuanto supletoriamente utiliza principios o normas generales del derecho común, sin embargo, debemos recordar que todas las ramas del derecho si bien son autónomas e independientes se interrelacionan entre sí, debido a que el derecho es dinámico y no estático y se crea para regular la conducta del ser humano, es decir, aplicable en todos los ámbitos de la vida de este, ya que el ser humano tiene incidencia en todas o la mayoría de estas ramas.

El derecho administrativo es dinámico, es cambiante, ello debido a que la organización administrativa, la función administrativa, la prestación de servicios está en constante cambio, las necesidades de los particulares como de la administración en sí, surgen día a día por lo que la legislación, la aplicación de la misma y de los principios deben ir

evolucionando de modo que sean aplicables a todas las nuevas situaciones que eventualmente surjan.

1.3 Fuentes del derecho administrativo

La palabra fuente en general, significa principio u origen de una cosa, es el fundamento, lo que da el nacimiento de tal o cual cosa, dentro del aspecto jurídico Santiago López Aguilar establece que al referirnos a las fuentes del derecho, se establecen las causas y fenómenos que lo generan. Debido a que el derecho está sujeto a cambio, a desarrollo y no es estático.

La palabra fuente dentro del ámbito del derecho tiene tres acepciones, existen las fuentes reales, fuentes formales y fuentes históricas. Son fuentes reales todos aquellos factores económicos, sociales y culturales que en un momento dado influyen en el contenido de las reglas de derecho. Son fuentes formales todos aquellos procesos de creación de los preceptos normativos que rigen el ordenamiento jurídico de un Estado. Y son fuentes históricas, aquellos documentos que contienen las leyes que ya no están vigentes pero que en algún punto del devenir histórico de una sociedad estuvieron vigentes y formaron parte de aspectos importantes de aquella época.

Las fuentes formales por ser las más importantes debido a la investigación que se realiza son las que se detallarán, las cuales se dividen en dos, fuentes formales originarias y fuentes formales derivadas. La primer categoría está subdividida en la constitución, la ley, el tratado, el reglamento, el estatuto autónomo, la circular o instrucción. Y

comprenden la segunda categoría de fuentes formales derivadas la costumbre, la práctica administrativa, la jurisprudencia, la analogía, los principios generales del Derecho, la equidad y la doctrina.

1.3.1 Fuentes formales originarias

De acuerdo a nuestra legislación la única fuente formal originaria es la legislación, es decir, la ley. De acuerdo a Máximo Pacheco citado por Santiago López Aguilar, quien recoge la opinión de algunos autores, establece la etimología de la palabra ley. Según Cicerón la palabra ley deriva del verbo latino legere, que significa leer, lo cual se reflejaba en la costumbre romana de grabar las leyes en tablas y exponer estas al pueblo para su lectura y conocimiento.

Para San Agustín de Hipona, la palabra ley deriva del verbo deligere, que significa elegir, debido a que ley indica el camino que hay que seguir en nuestra vida. Mientras que para Santo Tomás de Aquino establece que la palabra ley proviene del verbo latino ligare, que significa ligar, obligar, debido a que es propio de la ley el ligar la voluntad del ser humano a algo, obligando al mismo a seguir determinada conducta.

- La Constitución Política de la República de Guatemala

La constitución es la ley suprema del Estado, la carta magna que se encuentran en el escalón más alto dentro del ordenamiento jurídico creada en una asamblea nacional constituyente, la cual regula el derecho de las personas, la organización del Estado y las



garantías constitucionales. Dentro de las fuentes del derecho administrativo la constitución es la de mayor jerarquía, toda vez que regula lo relativo a la organización y competencia del organismo ejecutivo, así como la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, lo referente a la institución descentralizada autónoma del sistema de la banca central, lo relativo al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas, el régimen municipal, el contralor jurisdiccional de la actividad administrativa.

Debido a que estos preceptos jurídico administrativos se encuentran regulados dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, no pueden ser reformados por la legislación ordinaria, lo que le otorga a los mismos mayor estabilidad y rigidez, para que no se modifiquen en cada cambio de gobierno, da mayor certeza a los particulares que la función administrativa, la prestación de servicios y la organización administrativa no serán llevadas a cabo de forma arbitraria, sino siempre se regirán por lo que establece la ley superior.

- La ley

Según García Máynez citado por Eric Meza Duarte estipula que la ley es un producto de la actividad legislativa o legislación, es entendida como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado, formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general.

Para Santiago López Aguilar la ley está compuesta por dos elementos, un elemento

formal y un elemento material. El elemento formal está determinado por el proceso obligado a seguir en la creación de la ley, es decir, el proceso legislativo. Y el elemento material es aquel que determina el contenido de la ley, cuyos caracteres son permanentes, generales y abstractos. Son permanentes en cuanto la vigencia de la ley la mayoría de las veces es indefinida, son generales debido a que se aplica a todas las personas que habitan determinado Estado y son abstractas, en virtud que establecen supuestos o hipótesis, no casos concretos.

El proceso legislativo está compuesto de una serie de fases de carácter formal que se deben cumplir previo a que una ley adquiera su validez y vigencia, las cuales son la iniciativa, la discusión, aprobación, sanción, publicación y la iniciación de su vigencia. Dentro de este proceso participa tanto el organismo legislativo como el ejecutivo. La ley por ser derecho escrito se le caracteriza por su certeza, unidad a diferencia del derecho consuetudinario.

Otras características esenciales de la ley son su obligatoriedad, generalidad o universalidad. Ello debido a que quien la promulga es el Estado, por ende posee un carácter coactivo en cuanto a sus preceptos.

Existen leyes fundamentales o constitucionales y leyes ordinarias, las primeras son dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente, y su procedimiento de reforma es más rígido debido a que se requiere una mayoría de las dos terceras partes del total de diputados al Congreso de la República y dictamen previo favorable de la Corte de Constitucionalidad. Mientras que para las leyes ordinarias son dictadas por el Congreso

de la República y su procedimiento de reforma no requiere una mayoría especial, así como no es necesario el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

Respecto a las leyes de carácter administrativo, se clasifican en tres: están las leyes administrativas de relación, las cuales delimitan las esferas jurídicas subjetivas de la administración y de los particulares. La segunda categoría son las leyes administrativas de organización, son las que determinan la estructura orgánica de la administración, es decir, delimita los órganos de cada institución y como se integran los mismos. Y la tercera categoría corresponde a las leyes administrativas de acción, las cuales señalan los fines y objetivos que la administración debe perseguir con su actuación, el modo y la forma en cómo debe realizarse para la consecución de dichos fines y objetivos.

- El tratado

Son aquellos acuerdos o convenios que estipulan entre sí dos o más Estados u otros entes que sean sujetos del derecho internacional, con el objeto de dar vida a un vínculo jurídico mediante su consentimiento o a desaparecer el mismo. El tratado es en sí la fuente principal del derecho internacional, toda vez que se codifica a través del mismo la costumbre internacional para otorgar validez y certeza jurídica a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Por otro lado, para que el tratado sea fuente del derecho administrativo existen dos supuestos esenciales, el primero es la recepción del tratado dentro del ordenamiento jurídico interno, y el segundo es que dicho tratado ostente contenido jurídico material de



carácter administrativo.

Se considera como fuente del derecho administrativo, en virtud que es facultad del ejecutivo celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con el Artículo 183 literal o de la Constitución Política de la República de Guatemala, sin embargo, también es facultad del Congreso de la República el aprobar los tratados antes de su ratificación. Por ende, la facultad originaria es del ejecutivo y no del legislativo, toda vez que este último no tiene la potestad de modificar tales acuerdos.

Así también, se considera fuente del derecho administrativo el tratado cuyo contenido es de carácter administrativo, el cual debe preceptuar normas que cumplan fines del Estado, o satisfacer relaciones que surjan como consecuencia de la satisfacción de necesidades colectivas de forma inmediata y concreta. A este respecto podemos mencionar los tratados aduaneros, postales, ferroviarios.

- El reglamento

Es una norma jurídica que emana de órganos estatales en el actuar de su función de administración o en su función ejecutiva, con el objeto de regular generalidades a través de supuestos bajo los cuales se encuentren los particulares y no están destinados a regir un caso en concreto. El reglamento tiene como función establecer los procedimientos que indica la ley sustantiva, con el fin de garantizar su aplicación de una forma detallada, precisa, celeridad y eficaz. La función de la administración de emitir reglamentos es inherente a ella debido a que es una de las potestades para su perfecto desempeño.



En el mismo sentido, el Artículo 183, literal e de la Constitución Política de la República de Guatemala expresa en su parte conducente que es función del presidente de la República dictar los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu. En cuanto al régimen municipal, el Artículo 253 del mismo cuerpo legal estipula en su parte conducente que para los efectos correspondientes los municipios emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.

En lo que respecta a entes descentralizados y autónomos, los cuales también están facultados para dictar sus reglamentos, tienen como fundamento de tal potestad la ley de su creación.

- El estatuto autónomo

El estatuto autónomo surge cuando el Estado crea y reconoce una variedad de personas de derecho público, a las cuales les otorga poder normativo, delimitado. El cual ha sido denominado autonomía. Se diferencia con los reglamentos y ordenanzas toda vez que estos son ordenados en nombre del Estado, mientras que el estatuto autónomo lo es en nombre propio, en nombre de la persona jurídica descentralizada o autónoma.

Se le dice autónoma a dicha persona jurídica, debido a que autonomía significa darse leyes a sí mismo, regirse a sí mismo, y tal atribución es directamente constitucional. En el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República de Guatemala proclama la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por ende, esta casa de estudios puede promulgar normas que la rijan, esto según su ley orgánica, la cual expresa



la facultad de la Universidad de San Carlos para emitir sus propios estatutos y aprobar sus reglamentos.

Otra institución que posee la facultad de normarse a sí misma, es la Junta Monetaria, la cual tiene potestad para dictar reglamentos internos de la entidad como para emitir disposiciones de observancia general en materia monetaria, cambiaria y crediticia.

- Instrucciones y circulares

Son órdenes generales de servicio o reglamentos internos, cuyo destinatario para la aplicación de los mismos son los funcionarios de la administración pública. Su finalidad es la de uniformar y coordinar la actividad de los órganos administrativos. Su campo de acción es estrictamente interno, sin embargo, su contravención tiene como consecuencia sanciones disciplinarias. Su eficacia es relativa, toda vez que no van dirigidas las instrucciones o circulares a la generalidad sino únicamente a los funcionarios de la administración.

1.3.2 Fuentes formales derivadas

Las fuentes formales derivadas provienen y se aplican como consecuencia de la fuente primaria u originaria que es la Constitución y la ley.



- La costumbre

Para Máximo Pacheco citado por Santiago López Aguilar “la costumbre como fuente formal del derecho es la repetición constante y uniforme de una norma de conducta en el convencimiento de que ello obedece a una necesidad jurídica”.¹

La costumbre está compuesta por dos elementos, un elemento objetivo que consiste en la práctica constante, es decir, que debe existir continuidad en la aplicación de la misma y como consecuencia se adopte el carácter de general en determinada comunidad. Y un elemento subjetivo, denominado psíquico, que radica en la creencia que la costumbre es obligatoria, como norma jurídica.

De acuerdo con Bielsa citado por Eric Meza Duarte expresa que la costumbre puede ser espontánea y convencional, y también autoritaria. Es autoritaria cuando surge de los órganos estatales como sola emanación de la autoridad sin sujeción a normas, es decir de forma autoritaria y por tiempo prolongado.

Sin embargo, la aceptación de la costumbre puede ser de dos formas una expresa, que se realiza mediante la ley dotando a la costumbre como norma jurídica y una forma tácita, que se ve reflejada en los fallos judiciales que resuelven conforme a la costumbre.

¹ López Aguilar, Santiago. **Introducción al estudio del derecho**. Tomo I. Pág.83.



- La práctica administrativa

La práctica administrativa consiste en la existencia de ciertas reglas de aplicación que proceden del ejercicio constante y uniforme que se realiza dentro de la administración pública, a diferencia de la costumbre, esta se realiza como una práctica de ejecución constante, ya que no está dotada del carácter de obligatoriedad como consecuencia de la repetición constante de ciertas conductas jurídicas. Esta se deriva de los reglamentos, instrucciones y circulares que el órgano superior emite para que el inferior lo acate y lo practique.

- La jurisprudencia

Es el conjunto de principios emanados de resoluciones tanto judiciales como administrativas para la interpretación y aplicación de normas jurídicas. En cuanto a si es fuente del derecho administrativo, existen autores que no la consideran como tal, en virtud, que en materia administrativa no es tan abundante la actividad jurisprudencial como para encontrar alguna orientación doctrinal innovadora. Otros la consideran como una fuente meramente real o indirecta, más no formal, la cual está condicionada al reconocimiento que le otorgue el orden jurídico vigente.

- La analogía

La analogía es la aplicación de un conjunto de principios o de un principio a casos jurídicos semejantes. Se fundamenta en la actividad del juez con el objeto de subsanar

aquellas lagunas legales, de casos no regulados en el derecho positivo para los cuales no hayan normas preexistentes que los regulen, y previo a un examen por parte del juez, que consiste en un proceso lógico en donde somete los supuestos no previstos, los interpreta y regula en el mismo sentido que lo hubiese hecho el legislador en base a un caso similar con fundamento de ley existente.

Está compuesta por dos elementos, uno de ellos es la situación jurídica concreta que es similar o parecida a otra que sí está normada, y un segundo elemento que es el caso concreto no regulado. Dados estos elementos se realiza la fuerza de expansión lógica del Derecho, al momento de aplicar la norma más allá de lo previsto por el legislador.

Para algunos autores la analogía solo es una mera aplicación de reglas preexistentes a casos no previstos, aplicación que no ostenta el carácter general que rige al derecho administrativo. Por otro lado, el órgano administrativo debe ser cauteloso al momento de realizar tal examen, y no caer en apreciaciones superfluas.

- Principios generales del derecho

Para algunos autores son los principios del derecho romano, para otros son la justicia, la equidad, y para otros los principios generales del derecho provienen de dos tesis distintas, una es del iusnaturalismo y otra el positivismo. Sin embargo, se ha arribado a la conclusión que los principios generales del derecho son juicios axiológicos de justicia, en concordancia con la realidad concreta que acaece en un determinado momento y lugar, ligado con la cultura de tal sociedad.

Los principios generales del derecho también se utilizan supletoriamente para llenar esos vacíos legales o lagunas de ley, aquellos casos no contemplados por el legislador, en donde no existen reglas expresas escritas.

La Ley del Organismo Judicial en su Artículo 10 relativo a la interpretación de la ley estipula en su parte conducente que “los pasajes de ley se podrán aclarar atendiendo al orden siguiente, y en el cuarto lugar expresa al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho”.

- La equidad

En países de derecho no escrito la equidad es una fuente creadora de normas jurídicas y se aplica como justicia en el caso concreto para ajustar la ley al caso específico. Sin embargo, para los países cuyo derecho es escrito, la equidad simplemente juega un papel meramente de interpretación de la norma más no de creación de la misma, también puede utilizarse como integración de normas jurídicas.

- La doctrina

Según Juan Alberto González citado por Santiago López Aguilar, la doctrina es el “conjunto de opiniones o criterios sustentados por los juristas que resultan del estudio meramente especulativo o de las instituciones jurídicas o de las normas del derecho positivo, a fin de comentarlas o estudiarlas. Conceptuada así la doctrina, sus conclusiones no revisten obligatoriedad, a pesar de la autoridad o prestigio del autor en



el campo científico y especulativo”.²

Por ende, a menos que un precepto legislativo le atribuya el carácter de fuente de derecho, la doctrina es llanamente una fuente real o fuente indirecta, toda vez que no posee fuerza obligatoria, y simplemente puede influir en el ánimo del legislador al momento de crear o modificar algún precepto legal.

1.4 La personalidad del Estado

Dentro del ámbito jurídico la persona como sujeto de derechos y obligaciones se divide en dos, la persona física o individual, que somos todos los habitantes circunscritos a un territorio para ser sujetos de derechos y obligaciones, y existen las personas jurídicas, colectivas, morales, o fictas, que son aquellas que están conformadas por personas individuales y son sujetos de derechos y obligaciones distintos de las personas físicas que las integran.

El Estado es una persona jurídica con personalidad jurídica, es decir, está investido para ser sujeto de derechos y obligaciones. Según el Código Civil, Decreto ley 106 en su Artículo 15 estipula las personas jurídicas, el Estado es una de ellas, por ende, su reconocimiento como tal está preceptuado en ley.

Algunos autores estipulan que el Estado tiene una única personalidad, con dos

² López Aguilar, Santiago. **Introducción al estudio del derecho**. Tomo I. Pág.92.

acepciones, una jurídica y una política. La personalidad jurídica radica en que el Estado es el principal centro de imputación, de acuerdo con Kelsen, es decir, es el titular de derechos y obligaciones. Mientras que la personalidad política consiste en el ejercicio del poder público que se le ha conferido al Estado por la población que está circunscrita a su territorio a través del sufragio. Y lo realiza mediante los tres organismos que lo conforman, los cuales son el organismo legislativo, el cual ostenta la función de legislar, el organismo ejecutivo, quien posee la ejecución y administración pública y el organismo judicial, al cual se le otorga la función jurisdiccional.

Así también, se debe recordar que el Estado es distinto del gobierno y por ende, se caracteriza por su perpetuidad y continuidad, se define como la organización de una comunidad social y humana que se encuentra circunscrita a un territorio predeterminado, en donde se ejerce el poder público otorgado por las voluntades de quienes lo integran, quienes se sujetan al ordenamiento jurídico que se imponga, siempre en el marco de respeto de los derechos humanos y con el objeto de cumplir con el fin supremo, que para el caso de Guatemala, es el bien común.

1.5 Competencia y jerarquía

La competencia administrativa es el conjunto de potestades atribuidas a los órganos administrativos para la consecución de sus fines y se basa en el ordenamiento de las materias o funciones, mientras que la jerarquía administrativa se basa en el orden y la autoridad de la organización administrativa del Estado según las relaciones que existan entre los distintos órganos.



1.5.1 Competencia

En materia procesal la competencia es entendida como el límite de la jurisdicción, sin embargo, en materia de derecho administrativo, la competencia hace alusión al conjunto de poderes, potestades, atribuciones que el derecho le asigna a un órgano administrativo, entendido este último como el cargo y no como el funcionario en sí. Está compuesto por tres elementos, los cuales son la norma jurídica, el segundo elemento son las potestades, facultades, poderes, atribuciones y el tercer elemento es el órgano administrativo.

- Características

Las características de la competencia son, que debe ser otorgada por el ordenamiento jurídico, es por ello que se estipula que la competencia es objetiva, en virtud, que una ley debe crear la misma y delimita el actuar del órgano administrativo y no queda al arbitrio de un funcionario.

Es irrenunciable debido a que pertenece al órgano administrativo y no queda a voluntad del funcionario ejercerla o no, es de carácter obligatoria debido a que su naturaleza es de interés público.

Es inderogable, en virtud que no queda a discreción del órgano administrativo ni del funcionario el modificarla mediante cualquier ordenanza, reglamento o contrato. Esto debido a que emana de una norma jurídica ordinaria, la cual solo puede ser modificada, reformada o derogada por el organismo legislativo, el Congreso de la República.

No puede ser cedida, ello como consecuencia que es inherente al órgano administrativo al cual se le imputó tal competencia, no puede conferirse sus atribuciones a otro órgano, las tiene que ejercer el mismo.

Es improrrogable toda vez que el órgano administrativo a quien se le otorgó tal competencia no puede prorrogarla, trasladarla a otro órgano administrativo, salvo los casos de avocación y delegación. La competencia puede ser ejercida únicamente por el órgano administrativo que así estipuló la ley que le confirió tales potestades.

- Principios

Existe el principio de inherencia, el cual estipula que la competencia administrativa emanada por la ley que así la confirió, es propia, única e inherente al órgano administrativo que así dispuso la ley, y no es inherente al funcionario o persona física que desempeñe dicho cargo.

El principio de especialidad expresa que las potestades, atribuciones y poderes conferidos al órgano administrativo son de carácter específico o especial, toda vez que le son atribuidas todas aquellas que son semejantes, análogas, con el fin que el desempeño en sus actuaciones sea más eficaz y eficiente.

El principio de finalidad explica que las atribuciones y potestades conferidas a los órganos administrativos tienen que ser ejercidas para el cumplimiento de los fines que les hayan sido encomendados, así como para la consecución del fin supremo que estipula la



constitución, que es el bien común.

- Avocación y delegación

La avocación y delegación son las excepciones a la regla que la competencia administrativa es improrrogable. La avocación es el acto procesal por medio del cual el órgano superior sin mediar recurso atrae a sí mismo el asunto pendiente de resolución, el cual debe ser resuelto por el órgano inferior, como consecuencia, el superior entra en la esfera de competencia del órgano inferior, se avoca el conocimiento y decisión de una cuestión y la introduce en la esfera de sus atribuciones.

La delegación es el acto procedimental por medio del cual el órgano superior transfiere parte de su competencia a un órgano inferior en un caso concreto. Por lo que la esfera de atribuciones del órgano administrativo inferior se incrementa.

- Clasificación de la competencia administrativa

Por la clase de actividad o naturaleza de las funciones del órgano administrativo, puede dividirse en competencia para planificar, deliberativa, consultiva, ejecutiva, de control o fiscalización.

En razón de la materia o especialidad, se divide en tantas actividades que desempeña la administración, según el ramo al que pertenezca cada órgano, a saber, salud, educación, seguridad, ambiente, etc.

Según el territorio, a la cual también se le denomina competencia horizontal, y se refiere al ámbito que sirve de límite espacial o físico para la actuación y desempeño de las funciones de cada órgano administrativo. Puede ser nacional, regional, departamental, municipal.

En razón de grado, también llamada competencia jerárquica, vertical o funcional, se basa en la jerarquía, en la pirámide según las funciones que ejerza cada órgano. De este modo existen órganos inferiores o subalternos y órganos superiores, los cuales no pueden inmiscuirse en la esfera de las atribuciones que le corresponde a cada uno, excepto el caso de avocación y delegación en casos concretos.

1.5.2 Jerarquía

Para algunos autores la jerarquía es el conjunto de órganos vinculados mediante relaciones de subordinación. Otros expresan que la jerarquía está constituida por el conjunto de funcionarios vinculados mediante aquel tipo de relaciones de subordinación.

La jerarquía administrativa es una relación o un vínculo de carácter jurídico administrativo interno que relaciona órganos y funcionarios, quienes integran la organización administrativa y los coloca en un plano de supra y subordinación, es decir, a unos respecto a otros en relación de dependencia bajo un orden subordinado, con el objeto de dar estabilidad, unidad y uniformidad a la actividad que realiza la administración.

Existen dos elementos que integran la relación jerárquica, uno de ellos es la idéntica

competencia material de determinados órganos subordinados por razón de grado y el segundo es la voluntad superior que prevalezca sobre la del inferior en relación con el mismo objeto.

- Características de la jerarquía administrativa

Es una relación entre órganos de un mismo ente administrativo, toda vez que en él se encuentra la línea jerárquica vertical y el grado jerárquico, lo cual atiende a que órgano administrativo es superior y cual es inferior. Y la línea horizontal se refiere a los órganos con igual poder de decisión pero en materias distintas, como los ministros de Estado, cuya relación es de coordinación más no de subordinación.

La jerarquía se encuentra en aquellos entes administrativos cuyo sistema de organización de la administración es la centralización y la desconcentración. Ya que es en ellos donde existen los grados jerárquicos, así también no constituyen parte de la jerarquía debido a que no son órganos superiores o inferiores aquellos órganos de consulta o de asesoría, debido a que estos dependen únicamente y de forma directa del órgano a quien asesoran, por lo tanto no constituyen grado jerárquico.

El poder jerárquico abarca la totalidad del órgano inferior, en el sentido que este permite controlar la legitimidad y oportunidad de actuación del órgano inferior. La jerarquía en un sentido formal, es la que se gradúa por escalafón administrativo. En un sentido sustancial, es la que se funda en los atributos propios del agente público, como el valor del título, idoneidad efectiva, cualidades personales, etc.

La jerarquía contiene dos supuestos en cuanto a la relación de supra y subordinación, el primero es que el órgano superior tiene el poder de ordenar y revisar actos del subordinado y este queda sometido al superior. El segundo supuesto, es en cuanto al derecho disciplinario, en cuanto el superior tiene la potestad de imponer las sanciones según la escala de la corrección a los funcionarios inferiores, de acuerdo con la ley de la materia.

- Clasificación de la jerarquía

La clasificación de la jerarquía administrativa, la cual parece más completa es la de Manuel María Díez citado por Eric Meza Duarte, la cual establece “la jerarquía verdadera o absoluta, aquella que se manifiesta necesariamente como una consecuencia de la estructura misma de la organización administrativa; y la jerarquía legal, que surge cuando la ley crea una relación jerárquica, donde científicamente, no existe.

La jerarquía total existe en los casos en donde el vínculo jerárquico comprende toda la competencia; jerarquía parcial, cuando se abarca una parte de la competencia administrativa.

La jerarquía única se presenta cuando se excluye la intervención de órganos ajenos a la estructura interna a la que corresponde; la jerarquía múltiple es aquella en donde un órgano está sujeto a una subordinación doble.

La jerarquía común surge en aquellos órganos cuyas funciones comprenden la

generalidad de los servicios de la administración; jerarquía especial, se refiere a aquellos órganos cuyas funciones son determinadas y singulares, no generales.

Jerarquía activa, consultiva y la de contralor atiende a la naturaleza de las funciones que realiza cada órgano y que están ligados unos a otros por vínculo de jerarquía.

Jerarquía burocrática, la cual consiste en aquellos que conforman la composición interna del órgano y actúan de forma individual; y la jerarquía colegiada, cuando los funcionarios actúan para formar la voluntad del órgano como un cuerpo u órgano pluripersonal.

La jerarquía territorial es la inherente a órganos que ejercen sus funciones en determinadas circunscripciones territoriales”.³

- Elementos de la relación jerárquica

Estos elementos son las potestades que origina la jerarquía, son los derechos, los límites que existen con relación a los subordinados. Es decir, el conjunto de poderes del órgano superior frente al subalterno y los deberes del subalterno respecto del superior.

Entre los poderes del órgano superior se encuentran: el poder de mando, el poder de vigilancia o inspección, el poder de revisión o revocación, el poder disciplinario y el poder de dirimir competencias.

³ Meza Duarte, Erick. **Manual de derecho administrativo**. Pág.183.



El poder de mando consiste en una potestad imperativa la cual se manifiesta en órdenes, circulares e instrucciones. Es la facultad que tiene el órgano superior jerárquico para girar órdenes, políticas e instrucciones a los subordinados y estos la obligación legal de obedecerlas, se ejerce con el objeto de fijar los lineamientos que debe seguir el órgano en el ejercicio de las atribuciones administrativas.

El poder de vigilancia se refiere al poder que ejerce el superior sobre el subalterno y se materializa mediante la supervisión que el superior ejerce sobre las actividades del inferior para garantizar el buen funcionamiento del servicio y la conducta correcta de los funcionarios y empleados.

El poder de revisión alude a la intervención de los superiores en el régimen de resoluciones y actuaciones de los inferiores. Este poder se materializa mediante el recurso jerárquico, como lo es en el sistema de organización administrativo de centralización, el recurso de revocatoria. El cual puede ser de oficio o a requerimiento de parte interesada. Es de oficio cuando se encuentra en estado de resolver, sin embargo, si la resolución está legalmente notificada quien puede solicitar la revocatoria es únicamente la parte interesada mediante el uso del recurso administrativo establecido por la ley.

El poder disciplinario consiste en la facultad del superior para sancionar a los órganos inferiores cuando han cometido faltas en el desempeño de sus funciones administrativas.

El poder de dirimir competencias, es únicamente decisión del órgano superior el deliberar

respecto a aquella situación que no esté dentro del marco de la ley, o cuando las atribuciones de un órgano resultan imprecisas o ya sea por silencio y oscuridad de la norma, o error o insuficiencia en la interpretación de las atribuciones de los órganos, es el superior jerárquico quien debe disponer respecto a que órgano administrativo compete tal situación.

Entre los deberes del inferior respecto del órgano superior se ubica el deber de obediencia y las relaciones de correspondencia. El deber de obediencia consiste en acatar y poner en práctica las órdenes e instrucciones recibidas por el superior. Así también el órgano inferior está en la posibilidad de examinar la orden a realizar, tanto de observar si se han cumplido las formalidades que la ley exige, como si el contenido de las mismas están conforme a derecho, es decir, si se ajusta a las normas jurídicas que regulan la materia sobre lo que la orden o instrucción versa.

En cuanto a las relaciones de correspondencia se concreta en la obligación de los órganos inferiores sobre dirigirse al superior a través de solicitudes, reclamaciones o recursos que se formulen con el objeto de garantizar una mejor resolución.

1.6 Conceptualización de administración

De acuerdo con Adolfo Merkl administración es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos. La administración pública tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, cabe resaltar que la función administrativa no corresponde únicamente al organismo ejecutivo, sino también corresponde al organismo



legislativo y judicial, ya que ellos también prestan servicios y deben regirse según su jerarquía y competencia distinta de las que específicamente les corresponde según la Constitución Política de la República de Guatemala.

Existen otros entes descentralizados y autónomos que no forman parte de ninguno de los tres organismos del Estado, estos también ejercen la administración pública según la materia que la Constitución o la ley de su creación les haya otorgado.

La administración pública es toda actividad realizada por la administración centralizada, descentralizada y autónoma, que cumplen por medio de procedimientos que garantizan formalmente la legalidad, juridicidad y eficacia en la consecución de sus fines mediante el accionar de los órganos administrativos que las integran.

CAPÍTULO II



2. Sistema de organización de la administración pública

Los sistemas de organización de la administración pública son un conjunto de reglas y estructuras que rigen las competencias administrativas con el fin de lograr un mejor desarrollo de la función administrativa y no duplicar esfuerzos ni recursos económicos.

2.1 Definición

Los sistemas de organización de la administración pública, son formas, estructuras que están destinadas para el desarrollo de la función administrativa y que estas pueden estar catalogadas dentro del sistema centralizado como lo es el organismo ejecutivo, dentro del sistema desconcentrado, que se refiere a aquellas competencias propias del poder central que se asignan a órganos que sin escapar a la estructura orgánica centralizada, tienen cierto grado de independencia decisoria que permite a órganos subalternos tener poder de decisión según su competencia, con la posibilidad de una ulterior revisión por parte de órganos superiores.

Existe un sistema de organización denominado descentralizado y autónomo, el cual no depende del ejecutivo. Debido a que la ley de creación de cada institución le otorga personalidad jurídica propia, como consecuencia, es una persona de derecho público distinta a la que conforman los tres organismos del Estado, pero con carácter estatal.

Los sistemas de organización de la administración pública tienen como finalidad lograr la unidad de acción, dirección y ejecución y alcanzar económicamente a través de la eficiencia y la eficacia, los fines del Estado para que cumpla las obligaciones sociales que le señala la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.2 Centralización o concentración administrativa

La centralización administrativa es el sistema de organización más antiguo, consiste en que las funciones de administración se asignan a un conjunto de órganos estrechamente vinculados por la relación de jerarquía, es decir, que los órganos se encuentran agrupados de tal manera que forman entre sí una relación de subordinación, existen órganos superiores, intermedios y menores que dependen unos de otros.

2.2.1 Definición

Es un sistema de organización de la administración pública que consiste en la estructura que conforma el conjunto de órganos administrativos de un Estado y que están vinculados bajo la dirección de un órgano central único, el cual es el órgano superior, quien ostenta el primer grado dentro de la línea de jerarquía y le corresponde la dirección y decisión de los asuntos administrativos mientras que los órganos que se encuentran en diversos niveles se encuentran en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide y están en una relación de supra y subordinación a quienes les corresponde la ejecución de las órdenes o lineamientos de los órganos superiores.

Así también a los órganos que pertenecen a esta forma de organización carecen de personalidad jurídica propia y patrimonio propio, actúan bajo la personalidad del Estado y los recursos económicos le son asignados del presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

2.2.2 Características de la centralización o concentración administrativa

En este sistema de organización de la administración pública existe un órgano supremo, un superior jerárquico que se encuentra en el grado más alto, el cual puede ser de carácter unipersonal o pluripersonal, a saber, en el organismo ejecutivo, corresponde al presidente de la República.

Existe una relación de supra y subordinación en donde las competencias administrativas y la responsabilidad es menor o mayor según el grado en que se encuentre cada órgano administrativo.

Según el grado que ostente cada órgano administrativo así le corresponde el poder del mismo, tal como el poder de mando, de decisión, disciplinario de avocación y delegación, revocación o revisión, de control o fiscalización.

Los órganos subordinados deben ejecutar las órdenes de los órganos superiores, y no ostentan mayor poder de decisión.



2.2.3 Elementos de la centralización o concentración administrativa

Dentro de los elementos se encuentra la unidad de decisión y ejecución, la cual consiste en la facultad del órgano central de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar a través de los órganos subordinados, quienes están compelidos hacerlo por la fuerza pública del poder central.

La unidad de nombramiento o destitución se refiere a la designación o remoción de los agentes, funcionarios o empleados, la cual corresponde al superior jerárquico y no a órganos de menor competencia.

La unidad de control o vigilancia que es la ejerce el superior jerárquico sobre la actividad de los subordinados para el correcto desempeño de sus funciones y verificar que se cumplan las órdenes dictadas por el mismo con el fin de cumplir con los objetivos del Estado en la prestación de servicios.

La unidad de revisión de los actos de los inferiores, es la facultad del superior jerárquico sobre la actuación de los subordinados y se deriva de la potestad de revocar de oficio las decisiones de los subordinados, siempre que las mismas no estén consentidas por los particulares.

Unidad de la facultad para dirimir competencias administrativas de los subordinados, el órgano superior tiene la potestad de decidir a qué órgano subalterno puede delegar o confiar determinadas atribuciones siempre y cuando no corresponda al superior por



ministerio de la ley.

2.2.4 Ventajas de la centralización o concentración administrativa

Una de las ventajas que manifiesta este sistema es que el órgano superior dentro de la línea jerárquica asegura el control político dentro del territorio del Estado y todo lo relativo a las políticas de gobierno.

Las actividades de los órganos administrativos inferiores o subordinados son controladas por el superior jerárquico, lo cual da más certeza en que los actos ejecutados por estos sean conforme a la ley.

Los procedimientos administrativos tienden en su mayoría a ser más uniformes, lo cual le otorga a los particulares la facilidad de dirigirse a las dependencias correctas para realizar sus peticiones.

Los servicios públicos se prestan dentro de todo el territorio y el gasto de los mismos es absorbido por la población mediante el pago de impuestos.

2.2.5 Desventajas de la centralización o concentración administrativa

Dentro de las ventajas de este sistema se ubica el centralismo burocrático, el cual consiste que las oficinas de la administración estatal se encuentran en su mayoría en la capital o sede política del gobierno.

La administración pública se convierte ineficaz e ineficiente dentro de aquellos territorios alejados de la capital, como consecuencia no se tiene un desarrollo integral de todo el territorio del Estado.

Por consiguiente, que los particulares que habitan en territorios alejados a la capital deben acercarse a la misma para seguir un trámite extenso con el objeto que sus peticiones sean atendidas, lo que genera pérdida de tiempo y gastos excesivos para los particulares.

Debido a la excesiva concentración o centralización de la administración no se ejerce control y fiscalización sobre los órganos subordinados, lo que ocasiona corrupción dentro de la administración pública, así como el clientelismo, lo que conlleva a desvirtuar los fines del Estado a favor de unos pocos.

La corrupción, falta de transparencia, ineficacia en este sistema ocasiona la denominada macrocefalia administrativa, es decir, todas las oficinas administrativas que corresponden a este sistema se encuentran ubicadas en la metrópoli o capital del Estado, así como las facultades y atribuciones se concentran en un solo órgano superior, que decide el ámbito de aplicación de otros órganos inferiores quienes no tienen la potestad de decisión sino solo de obediencia, lo que repercute tanto en el ámbito financiero del Estado como en la credibilidad del mismo por los particulares frente a sus instituciones.



2.3 Desconcentración administrativa

Este sistema de organización de la administración pública surge como un sistema intermedio entre la centralización y la descentralización y consiste en otorgar legalmente un mayor ámbito de independencia de decisión para algunos órganos que desarrollan funciones técnicas y especializadas y tiene por objeto eliminar el excesivo centralismo burocrático para evitar la lentitud e ineficacia de las actuaciones, así como la rigidez del mismo.

2.3.1 Definición

Es un sistema de organización de la administración pública que consiste en crear unidades que descarguen la actividad administrativa, es decir, se transfiere las competencias de órganos superiores a órganos inferiores o se crean nuevos órganos con el fin que tomen decisiones técnicas y especializadas en la prestación de determinados servicios públicos. Sin embargo, la relación de jerarquía continúa con el superior jerárquico de dicha institución, el que establezca la ley o el reglamento que los crea.

Así también se debe recordar que este sistema puede ser utilizado en una variante de sistemas, tanto en el sistema centralizado como en el descentralizado y en el autónomo, en virtud, que se delegan ciertas competencias, pero estas deben ser técnicas y especializadas por lo que el órgano superior siempre se mantiene en la cúspide de la relación jerárquica sin que esto signifique disminuir la esencia de cada sistema.



2.3.2 Características de la desconcentración administrativa

Dentro de sus características se observa que es un sistema que puede ser utilizado como complemento de otros sistemas tal como el centralizado, la descentralización y la autonomía.

Se otorga a órganos inferiores o a órganos nuevos creados por el superior, ya sea por disposiciones legales ordinarias o reglamentarias, competencias o facultades de decisión, pero estas son técnicas y especializadas, debido a que el fin para el cual se les otorgan es para prestar servicios públicos especializados.

El órgano administrativo superior ostenta el control sobre los órganos desconcentrados, en virtud que no deja de existir la relación de jerarquía entre estos. Y es el superior jerárquico quien les asigna presupuesto, patrimonio, autoriza los reglamentos, las tarifas a cobrar a los particulares para la prestación de servicios. Sin embargo, estos tienen un manejo independiente de su presupuesto y patrimonio según realicen actividades o presten servicios públicos remunerados por los particulares.

El órgano desconcentrado tiene independencia de carácter técnico, debido a que realiza y presta servicios especializados.

El superior jerárquico tiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico, así como su destitución, siempre y cuando se cumplan las formalidades que la ley de la materia establece para el efecto.



2.3.3 Elementos de la desconcentración administrativa

Uno de los elementos es el desplazamiento de ciertas competencias administrativas hacia órganos subordinados o nuevos órganos que se crean para tal fin. Por lo que se puede considerar que su ámbito de competencia es relativamente independiente.

El órgano superior jerárquico posee la unidad de mando y decisión en situaciones que la ley establezca que son indelegables, así como la facultad de controlar y fiscalizar. El poder de nombramiento y destitución lo ostenta el superior jerárquico.

La independencia de tales competencias administrativas son únicamente de carácter técnico y especializado. Y esta es la causa de la delegación de tal competencia para que el servicio público a prestar sea rápido y eficaz.

La delegación de las competencias surge por la ley ordinaria, o por normativa de carácter reglamentario. La relación jerárquica subsiste a pesar que los órganos no se encuentren dentro de la sede de gobierno o la capital del Estado.

Este sistema puede ser adoptado para delegar competencias no solo por órganos que pertenecen al sistema centralizado sino también en las formas de organización administrativa como la descentralización y la autonomía.



2.3.4 Ventajas de la desconcentración administrativa

En virtud que los órganos de este sistema no se encuentran en la sede de gobierno o en la capital del Estado, abarca todo el territorio del mismo por lo que llega a cubrir a cada habitante, como consecuencia los servicios prestados son más rápidos y flexibles, se apega más a las necesidades generales o al clamor social.

Según la especialidad de estos órganos y a su capacidad técnica los servicios a prestar son eficaces y efectivos y aceleran la solución de asuntos que sería imposible que llegase a conocer el superior jerárquico, debido a la cantidad de peticiones realizadas por los particulares, quien se vería imposibilitado de conocer cada caso en particular.

Se logra satisfacer necesidades sociales en la mayor parte del territorio del Estado, por lo que el servicio público mejora y se convierte en más económico para los particulares, a quienes se les presta de una forma directa y eficiente.

El órgano jerárquico superior ostenta la unidad de poder que se ve reflejada en la unidad de control y fiscalización hacia los órganos que dependen de él. Evita una larga línea jerárquica con muchos grados, ya que solo están ligados el órgano superior y el órgano desconcentrado.

2.3.5 Desventajas de la desconcentración administrativa

Las desventajas que se presentan en este es que se desvirtúa la finalidad para la cual

fue creado, en el sentido, que se politiza el mismo y se utiliza como una forma de propaganda política para beneficiar al partido político oficial. En virtud que, los funcionarios que ocupan los puestos más altos del órgano desconcentrado, es por intereses políticos y no atienden a la finalidad para la cual fue creado tanto el órgano como el sistema. No poseen conocimientos técnicos y especializados en la materia del servicio que se ha de prestar.

Los servicios públicos por carecer de órganos con capacidad técnica se vuelven ineficientes. Aumenta la burocracia y el gasto público, esto en virtud que se necesita pagar insumos, pago de personal y de inversión del servicio que se preste o de la obra que se realice.

2.4 Descentralización administrativa

De acuerdo con la doctrina a este tipo de sistema o técnica de administración pública, se le conocía como un sistema semi-autónomo. En la doctrina se entiende que la descentralización es el género y la autonomía la especie, sin embargo, en atención a la legislación guatemalteca la descentralización y la autonomía son dos sistemas distintos, pero esto ocurre por finalidades políticas más que jurídicas, debido a que se crean entidades descentralizadas con el objeto de no permitirles que emitan sus propias leyes o reglamentos, así como el no poseer personalidad jurídica ni ostentar la facultad de elegir a su representante legal, debido a que este es nombrado por el presidente de la República, lo cual mantiene siempre un vínculo directo con el sistema centralizado, lo que no permite que las entidades descentralizadas se desarrollen como una entidad

autónoma como tal.



2.4.1 Definición

Es un sistema de la administración pública que crea una entidad o persona jurídica de derecho público, ostenta personalidad y personería jurídica, posee un patrimonio propio que es otorgado por la ley a través del organismo ejecutivo, el cual puede ser disminuido según lo considere este último, el presupuesto es preparado por el ministerio de finanzas públicas y lo aprueba el presidente de la República de Guatemala. Así también sus reglamentos son aprobados por el ministerio del ramo o área según la actividad de la institución.

Dentro de este tipo de sistema de administración pública encontramos instituciones tales como el Instituto Nacional de Electrificación –INDE, Instituto Nacional de Estadística – INE, Instituto de Fomento Municipal –INFOM, Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología –INSIVUMEH, entre otros.

2.4.2 Características

Las entidades o instituciones que operan bajo este régimen son creadas mediante una ley, la cual las considera personas jurídicas de derecho público. Se les faculta para realizar actividades o prestar servicios especializados y de esta manera filtrar la burocracia que opera en instituciones del sistema centralizado. Su forma puede ser territorial, por servicio, mediante alguna concesión, delegación o a través de la



autogestión.

Poseen patrimonio propio, sin embargo, este puede ser disminuido o aumentado según lo considere el ejecutivo, ello debido a que su presupuesto es elaborado por el ministerio de finanzas públicas y aprobado por el presidente de la República. Su capacidad para reglamentarse se limita a que tales disposiciones deben ser aprobadas por el ministerio al que pertenezca el servicio que prestan, así como por el presidente de la República.

Sus autoridades o dirigentes son nombrados por el presidente de la República, lo que evidencia la injerencia del ejecutivo dentro de estas entidades que según nuestra legislación no pueden ser consideradas como autónomas, en virtud, que el presidente de la República posee un control dentro de las mismas mediante su intervención en disposiciones que según la doctrina, solo a estas entidades les compete.

Los fines que persiguen las instituciones que operan bajo este sistema son las que establecen la ley de la materia, es decir, la ley orgánica que les da nacimiento y las reconoce como personas jurídicas de derecho público.

2.4.3 Elementos

Dentro de los elementos de este sistema de la administración pública se observa que surge en virtud de una ley que crea tal institución con las facultades que la misma ley orgánica le otorga.

Los fines que se persiguen están ligados con la finalidad de la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el bien común. Sus facultades o atribuciones van encaminadas a la prestación de algún servicio público o social, el cual puede estar distribuido territorialmente.

Así también puede darse las concesiones, delegaciones o la privatización de los servicios, con el objeto que la empresa privada que los preste, lo haga de forma más efectiva y eficaz. Y surge la figura de la autogestión, que es la observancia y participación de la sociedad civil en ciertas actividades de beneficio para cada comunidad que las realice.

2.4.4 Ventajas

Las ventajas que otorga este sistema de la administración pública se refleja en cuanto a los servicios que se prestan, debido a que no se encuentran únicamente en la capital de la República, sino en departamentos, municipios, con el objeto que toda la población tenga más acceso a los mismos, y se pueda llegar hasta aldeas, caseríos y lugares recónditos en donde se les facilita el poder acudir a los mismos sin que les resulte oneroso.

Así también, se cuenta con personal capacitado para la prestación de dichos servicios, y por consiguiente, existen muchas posibilidades de optar a este tipo de trabajos ya que la prestación de los mismos es en toda la República, lo que genera fuentes de trabajo para las personas que se encuentran en el interior del país, quienes conocen las necesidades



de la comunidad en la que se encuentran.

Respecto al presupuesto, este proviene del presupuesto de ingresos y egresos del Estado que se realiza cada año, por lo que hasta cierto punto le otorga estabilidad en cuanto a la prestación de los servicios que este tipo de órganos debe realizar.

2.4.5 Desventajas

Respecto a las desventajas que presenta este sistema de administración pública es que no opera de igual manera en la legislación guatemalteca que como se explica en la doctrina, toda vez que dentro del ordenamiento jurídico se permite una injerencia de parte del ejecutivo a las entidades o instituciones que operan bajo este régimen. La injerencia del ejecutivo se refleja respecto al presupuesto, al patrimonio de la institución, así como a las disposiciones reglamentarias que son aprobadas y emitidas por este, en lugar de ser emitidas por la entidad descentralizada.

Otra de las desventajas de este sistema es que no permite el correcto desarrollo y desempeño de estas entidades, toda vez que las autoridades que dirigen las mismas son nombradas por el presidente de la República, lo cual atiende únicamente a favores políticos y no a buscar personas capaces, aptas y calificadas para ocupar tales puestos.

2.5 Autonomía administrativa

En la doctrina también se le conoce con el nombre de autarquía, este sistema consiste

en la potestad de las entidades autónomas de dictar sus propias normas, de ostentar propio patrimonio, presupuesto, implica no solo la ruptura del vínculo jerárquico, ya que nada tienen que ver con el organismo ejecutivo, así como la capacidad de dictar su propio ordenamiento jurídico y elegir a sus autoridades.

2.5.1 Definición

Es un sistema de la administración pública que crea mediante disposición constitucional o disposición ordinaria entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, capacidad para adquirir derechos y obligaciones, poseen su propio presupuesto y patrimonio, así como la facultad de emitir sus propias disposiciones, como reglamentos, estatutos y ordenanzas. En virtud que presta un servicio público o social, tienen la facultad de planificar y llevar a cabo todas las fases que conllevan a la prestación de tal servicio en toda la República o bien a prestarlo en un territorio en específico. También están facultadas para elegir a sus autoridades o dirigentes, y estos a nombrar al personal que integrará dicha entidad para la consecución de sus fines propios y los fines estipulados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.5.2 Características

Las entidades creadas bajo este sistema de administración pública, son creadas por disposición constitucional o por disposición legal de carácter ordinario, las faculta como personas de derecho público a ejercer por sí mismas sus derechos y obligaciones, al dotarlas con personalidad jurídica y capacidad legal propia distinta del Estado, esto no

quiere decir que sean entes con soberanía sino que únicamente se encuentran fuera de la esfera estatal y que el organismo ejecutivo como uno de los poderes del Estado no tiene injerencia en dichas entidades.

Ostenta patrimonio propio y presupuesto, lo que les otorga la capacidad de autofinanciarse sin necesidad de depender del Estado, debido a que cuentan con medios propios para captar recursos de los particulares que provienen de la prestación de los servicios que la Constitución Política de la República de Guatemala las facultó a prestar o bien la disposición legal ordinaria les encomendó realizar.

Así también debido a que cuentan con personalidad jurídica propia distinta del Estado pueden emitir sus propios reglamentos, estatutos y ordenanzas, con el fin de regular su actividad y la prestación de servicios que les fueron encomendados. Tienen la potestad de elegir a sus autoridades, debido a que no dependen del ejecutivo, son estas entidades quienes disponen de los mecanismos y medios por los cuales se lleva a cabo tal elección. Así como la contratación del personal dependen únicamente de los miembros que dirijan tal entidad.

2.5.3 Elementos

Dentro de sus elementos se observa, que cuenta con independencia de carácter funcional, en cuanto a la elección de sus autoridades, independencia técnica, debido a la prestación del servicio deben contar con personal capacitado para el efecto, independencia patrimonial, debido a que cuentan con patrimonio propio y no dependen



del organismo ejecutivo, así como independencia financiera, toda vez que cuentan con recursos propios que son captados de los particulares a través de la prestación de los servicios que otorgan, si bien es cierto algunas de estas entidades reciben financiamiento de parte del Estado mediante el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, no significa que las entidades autónomas no puedan financiarse, lo que significa es que el Estado como ente está obligado a otorgar dicho servicio y como no es capaz de hacerlo, lo realiza por él una entidad autónoma y en base a esto es que debe otorgar cierta cantidad de dinero para tales entidades en pro de los servicios que estas prestan a favor de la sociedad.

Dentro de sus elementos encontramos que son personas jurídicas de derecho público, dotadas de personalidad y personería jurídica, aptas para ejercer por sí mismas sus derechos y contraer obligaciones para poder desarrollar y realizar los fines para los cuales fueron creadas.



CAPÍTULO III

3. Autonomía administrativa en Guatemala

Como se observó en el capítulo anterior, de acuerdo con la doctrina y la teoría, la descentralización es el género y la autonomía es la especie, sin embargo, dentro de la legislación guatemalteca, son dos sistemas de administración distintos, con ciertas similitudes en cuanto a que son personas jurídicas de derecho público, pero la diferencia radica en la capacidad de auto financiarse, así como en la facultad de elegir a sus dirigentes o autoridades.

La distinción que se realiza en la legislación guatemalteca atiende únicamente a situaciones políticas, de gobierno y no a cuestiones jurídicas y de derecho, debido a que el objeto de establecer y crear entidades descentralizadas es con el fin de mantener un vínculo entre esta y el organismo ejecutivo, no dotarla de plenas facultades para mantener el control, la facultad de nombrar a los dirigentes de las mismas con base a favores políticos y a clientelismo. Por el contrario las entidades autónomas, en el ordenamiento jurídico guatemalteco, sin están dotadas de personalidad y personería jurídica propia y tienen la capacidad de elegir a sus dirigentes, a pesar de los intentos de cada gobierno de injerir en ellas, su fin es otro y están destinadas a operar fuera del ámbito estatal.

Es por ello, que el objeto de esta investigación es determinar que las entidades autónomas deben escoger a sus propios dirigentes y no como se ha realizado en las

ocasiones anteriores respecto a las mismas, de permitir la injerencia del ejecutivo. Con este propósito se ejemplificará la situación de las entidades autónomas que operan en Guatemala.

3.1 Entes autónomos en Guatemala

De acuerdo a lo estipulado en el capítulo anterior, se determinó que las entidades autónomas surgen en virtud de una disposición de carácter constitucional, y otras tantas surgen debido a disposiciones legales de carácter ordinario.

Dentro de las entidades autónomas que surgen debido a lo que regula la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran: el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, el Municipio, a través de las municipalidades, la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC, la Escuela Nacional Central de Agricultura –ENCA, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala –CDAG, el Comité Olímpico Guatemalteco y el Banco de Guatemala.

De acuerdo a las entidades autónomas que surgen debido a la ley ordinaria que la crea se encuentran: la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT, la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala –ALMG, el Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala –CVBG.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se encuentra regulado en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el que estipula que es una



entidad autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias. En virtud, que esta entidad es el tema central de la investigación, se ahondará en él más adelante.

En el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala expresa que los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas, y determina algunas de las funciones de estos, dentro de los cuales se determina la facultad de elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, cumplir sus fines propios. Así también se estipula la facultad de emitir sus ordenanzas y reglamentos respectivos.

En esta entidad se observan las características y elementos del sistema de la administración pública respecto al sistema de autonomía administrativa, toda vez, que cuenta con independencia funcional, patrimonial, financiera, técnica y reglamentaria. Es el órgano autónomo por excelencia.

En el mismo sentido, el Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, estipula en su Artículo 3 que en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes, coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado, y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.



Cabe resaltar que en la parte final del Artículo relacionado expresa que ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Otra entidad autónoma por disposición constitucional es la Universidad de San Carlos de Guatemala, la que según la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 82 estipula que “es una institución autónoma con personalidad jurídica, la cual se rige por su ley orgánica, por los estatutos y reglamentos que esta misma emita”.

En el mismo sentido el Artículo 83 del mismo cuerpo legal, determina que el gobierno de dicha institución autónoma corresponde al Consejo Superior Universitario. En cuanto a la característica del financiamiento, la Universidad de San Carlos, capta sus recursos de los cobros mínimos que se hacen a los estudiantes, sin embargo, por tratarse de la educación superior del Estado, es a este a quien le corresponde prestarla, por lo que ante la falta de capacidad del mismo, se establece que la prestación de esta educación la realice una institución especializada que se encargue de ello, lo cual no exime al Estado de proporcionar una cantidad monetaria para la prestación de tales servicios. Es por ello que la misma Constitución prevé que le sea asignado un presupuesto mínimo del cinco por ciento a la Universidad de San Carlos, el que debe provenir del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, el que por ser mínimo no significa que este circunscrito a ese porcentaje, más bien es un límite para que el Estado no disminuya este derecho sino más bien proporcione porcentajes mayores de acuerdo al número de población estudiantil que actualmente acude a dicha casa de estudios.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Decreto número 325, en su Artículo 1 expresa que la Universidad es una institución autónoma, con personalidad jurídica, regida por dicha ley y sus estatutos. Por lo que se observa, que la Universidad de San Carlos ostenta las características y elementos esenciales de una entidad que opera bajo el régimen de autonomía administrativa, toda vez, que posee autoridades electas por la misma entidad, recursos y patrimonio propio, personalidad jurídica propia, así como la facultad de emitir sus propias disposiciones.

La Escuela Nacional Central de Agricultura –ENCA, es creada mediante la disposición constitucional ubicada en el Artículo 79 de dicho cuerpo legal, precepto que establece que se crea como entidad descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como que se regirá por su propia ley orgánica, a la cual le corresponde como asignación mínima del presupuesto cinco por ciento del presupuesto ordinario del ministerio de agricultura.

De acuerdo con el Decreto 51-86 del Congreso de la República, en su Artículo 1 determina que la Escuela Nacional Central de Agricultura, es una entidad estatal, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con duración indefinida. La cual según su Artículo 2 tiene por objeto la formación de técnicos en las ciencias agrícolas y forestales, en enseñanza media, así como planificar, dirigir, coordinar, supervisar y realizar estudios que coadyuven a la investigación y desarrollo agropecuario y forestal del país. En cuanto a la autoridad superior de dicha institución, corresponde al Consejo Directivo, el cual ejerce la representación legal de dicha entidad mediante el presidente del mismo.



La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala –CDAG, es reconocida como entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio en el Artículo 92 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En el mismo sentido, la Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y el Deporte, Decreto 76-97 del Congreso de la República en su Artículo 87 estipula que la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, es el organismo rector y jerárquicamente superior del deporte federado nacional y tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo con el Artículo 88 del mismo cuerpo legal, expresa la forma de su integración, la cual está conformada por un conjunto de federaciones y asociaciones deportivas nacionales organizadas.

Su órgano superior y representativo es la Asamblea General, misma que está conformada por un delegado de cada una de las federaciones deportivas nacionales, así como por un delegado por cada una de las asociaciones deportivas nacionales, quienes tienen la facultad de emitir, reformar y derogar los estatutos y reglamentos de la Confederación, aprobar o no, ya sea de forma total o parcial el presupuesto general de ingresos y egresos que someta a su consideración el comité ejecutivo. También se les atribuye la defensa de la autonomía del deporte federado nacional.

Dentro de esta misma ley se estipula el patrimonio y el presupuesto de esta entidad autónoma, debido a que opera bajo el sistema de autonomía administrativa, denota su independencia, tanto funcional, como económica y política, ya que se considera una entidad apolítica.

El Comité Olímpico Guatemalteco está reconocido en la Constitución Política de la



República de Guatemala en su Artículo 92, como una entidad autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, la ley nacional para el desarrollo de la cultura física y el deporte, Decreto 76-97 del Congreso de la República en su Artículo 170 reconoce al Comité Olímpico Guatemalteco –COG, como una entidad completamente independiente y autónoma, alejada de influencias políticas, raciales, religiosas o económicas, que posee personalidad jurídica y patrimonio propio. Así también determina las disposiciones legales por las cuales se rige, como lo son el Decreto relacionado, sus estatutos, convenios, tratados y disposiciones del Comité Olímpico Internacional, y la carta olímpica que prevalece en caso de contradicción.

Dentro de su organización, se encuentra la Asamblea General que es el órgano supremo. En cuanto a su patrimonio y presupuesto, el mismo ostenta patrimonio propio, así como un porcentaje mensual que le es asignado del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, el cual es entregado al Comité mediante el Ministerio de Finanzas Públicas, por partidas mensuales. Respecto a su presupuesto, el órgano supremo, es decir, la Asamblea General es quien lo aprueba.

El Banco de Guatemala de acuerdo con el Artículo 132 de la Constitución Política de la República de Guatemala, determina que es una entidad autónoma, con patrimonio propio y que se rige por su ley orgánica y por la ley monetaria.

Según el Artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto 16-2002 del Congreso de la República, estipula que el Banco de Guatemala, como Banco Central de la República, es una entidad descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica,

patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, con duración indefinida y domicilio en el departamento de Guatemala.

En cuanto a su independencia funcional, se encuentra la Junta Monetaria como el órgano que ejerce la dirección suprema del Banco de Guatemala, el cual está conformado por ocho miembros electos o designados por distintas entidades. Así también la Junta Monetaria tiene como atribución aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del Banco de Guatemala como de la Superintendencia de Bancos. En cuanto a la facultad de nombrar a su personal, la Junta Monetaria tiene la atribución de nombrar y remover al gerente general y demás autoridades y funcionarios superiores del banco.

Cabe resaltar que la Junta Monetaria opera o funciona con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad.

Como se estableció anteriormente existen entidades autónomas por disposición legal constitucional y otras por disposición legal ordinaria, dentro de esta última categoría se encuentra la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT, cuya ley orgánica expresa en su Artículo 1, que es una entidad descentralizada, si bien es cierto, en su texto no menciona que sea una entidad autónoma, sin embargo, mediante la interpretación que se realiza se sobreentiende que es una entidad autónoma, en virtud, que ostenta las características de las entidades que operan bajo este sistema de administración. Ello se refleja en este precepto legal, debido a que establece que la Superintendencia de Administración Tributaria goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos



propios.

Por ende, posee su propia capacidad para reglamentarse, esto en base a las disposiciones que emite el Directorio, el cual es el órgano supremo de dicha entidad; en cuanto al financiamiento, la misma ley estipula que goza de patrimonio y recursos propios, por lo que no depende totalmente del presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

Como se mencionó en capítulos anteriores, el término descentralización utilizado en la legislación guatemalteca, atiende únicamente a intereses políticos, toda vez que el fin que buscan es mantener un vínculo jurídico-político entre el nombramiento de la autoridad máxima de una entidad descentralizada y el presidente de la República, quien preside la organización centralizada administrativa. Es por ello que no utilizan el término autónoma, ya que eso trae consigo la facultad de dicha entidad de elegir a sus autoridades y debido al servicio o actividad que presta esta entidad, no es conveniente a los intereses políticos, definirla como una entidad autónoma que pueda auto dirigirse. A pesar que en su misma ley la facultan de autonomía funcional, económica, financiera y le otorgan personalidad jurídica, los cuales son atributos propios de entidades autónomas.

Otra entidad autónoma por disposición legal ordinaria es la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala –ALMG, la cual surge por la ley de su creación que es el Decreto 65-90 del Congreso de la República, el cual expresa en su Artículo 1 que se crea la Academia como una entidad estatal autónoma, con personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, patrimonio propio y jurisdicción administrativa en toda la República en materia de su competencia.

En cuanto a la facultad de elegir a sus autoridades y reglamentarse, expresa el Artículo 3 del mismo cuerpo legal, que como entidad rectora posee sus propias autoridades, y mediante estas ejercer la administración de dicha entidad, así como emitir sus reglamentos, resoluciones, acuerdos y demás disposiciones sobre la materia de su competencia. Su órgano superior es el Consejo Superior, el cual está conformado por 22 representantes titulares y sus respectivos suplentes, mayahablantes, nativos de cada una de las comunidades lingüísticas que en la ley se especifica.

Así también en esta ley se regula lo relativo a su patrimonio propio y que bienes son los que lo integran.

El Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala –CVBG, surge en virtud, del Decreto 81-87, Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual dentro de sus preceptos legales expresa que el cuerpo voluntario de bomberos de Guatemala, es una entidad autónoma, de servicio público, esencialmente técnica, profesional, apolítica, con régimen de disciplina, personalidad jurídica y patrimonio propio, con duración indefinida, domiciliada en el departamento de Guatemala y con compañías y secciones técnicas en todos los departamentos de la República de Guatemala. Sus órganos superiores son la Junta Nacional de oficiales y el Directorio Nacional.

La Junta Nacional de Oficiales tiene como atribución modificar o reformar los estatutos, declarar electos a los miembros del Directorio Nacional. En cuanto a las atribuciones del Directorio Nacional, se encuentran, emitir y reformar los reglamentos y normas internas,



establecer convenios de cooperación con entidades nacionales o internacionales.

Así también dentro de su normativa se determina cuáles son los bienes que conforman su patrimonio, así como una asignación anual que se le otorgará y está incluida en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

3.2 Legislación comparada

En virtud que en otros países existen entes autónomos, se detallarán con el objeto de verificar que las características de los mismos, son las que establece la doctrina, en cuanto a que los entes autónomos son personas de derecho público con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, así como la capacidad de emitir su propia normativa y actúan fuera de la esfera estatal debido a la actividad o al servicio que prestan, asimismo eligen a las autoridades que las han de presidir.

3.2.1 Colombia

Según la Constitución Política y en la ley orgánica del Banco de la República de Colombia estipula que este es una persona jurídica de derecho público, que es un organismo de carácter constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Su autoridad máxima es la Junta Directiva, la cual está integrada por los miembros que establece la Constitución Política.

Por otro lado existe la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, la cual está

reconocida en la Constitución Política, tiene como función la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección de sistemas de mérito en el empleo público, en los términos establecidos en la misma Constitución, de carácter permanente, nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.⁴

Según la Abogada Ileana Marlitt Melo Salcedo, indica que otro de los entes autónomos colombianos es la Comisión Nacional de Televisión, la cual fue consagrada por el constituyente como una entidad autónoma, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen jurídico propio, encargada de definir, dirigir y ejecutar la política en materia de televisión. En el mismo sentido, indica la autora citada que la Ley 182 sancionada el 20 de enero de 1995, la definió como la Comisión Nacional de Televisión, persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y con independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asigna la Constitución, la Ley y los estatutos.

De acuerdo a lo expresado por la autora, establece que como lo ha señalado la Corte Constitucional, la autonomía de este órgano se cifra como un verdadero derecho social a que la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y por lo tanto que se conserve como un bien social y comunitario. La autonomía del ente encargado de dirigir la televisión, en suma, es una garantía funcional e institucional del conjunto de

⁴ Departamento administrativo de la función pública, República de Colombia. **Veinticinco organismos autónomos.** http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1292. (Fecha de Consulta: 12 de marzo de 2014).

derechos y libertades individuales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y la profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas y de la cultura.

3.2.2 Uruguay

En la Constitución de la República Oriental del Uruguay en su Artículo 191 establece que los entes autónomos, los servicios descentralizados y en general, todas las administraciones autónomas con patrimonio propio, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, publicarán periódicamente estados que reflejen claramente su vida financiera. La ley fijará la norma y número anual de los mismos y todos deberán llevar la visación del tribunal de cuentas.

Posteriormente se desglosan los entes autónomos reconocidos por la Constitución tal como el Banco de Previsión Social, el Banco Central de la República, la enseñanza pública superior, secundaria, primaria, normal, industrial y artística.

En cuanto al Banco de Previsión Social, la Constitución de Uruguay regula, que se crea el mismo con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley. Respecto a su ley orgánica en su Artículo 15, reconoce al mismo como un ente autónomo, así también el Artículo 17 estipula que el Banco es una persona jurídica de derecho público y funcionará como ente autónomo.

El Banco Central de la República de acuerdo a lo expresado en la Constitución lo reconoce como un ente autónomo, el cual tendrá los cometidos y atribuciones que determine la ley. Según su Carta Orgánica en el Artículo 1 estipula que el Banco Central de Uruguay es un ente autónomo y dotado de autonomía técnica, administrativa y financiera. En el mismo sentido el Artículo 2 del mismo cuerpo legal establece que el Banco es una persona jurídica, capaz de todos los derechos y obligaciones.

En cuanto al órgano de dirección es el Directorio, el cual está presidido por un presidente. Los miembros de este cuerpo colegiado son tres, los cuales son electos entre ciudadanos, que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento de la materia aseguren la independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño.

La Administración Nacional de Educación Pública –ANEP, es un ente autónomo, con personería jurídica, el cual fue creado por la ley número 15.739 del 28 de marzo de 1985.

La Universidad de la República Uruguay, es reconocida como un ente autónomo mediante la Ley número 12.549, Carta Orgánica de la Universidad de la República, la cual en su Artículo 1 estipula que la Universidad es una persona jurídica, pública, que funcionará como ente autónomo y tiene a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y las demás que la citada ley le determine.



3.2.3 México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 3 expresa que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.

A este respecto se encuentra la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM, la cual en su ley orgánica estipula que es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir la educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores y técnicos. La Junta de Gobierno es su órgano máximo, el cual está integrado por 15 personas que deben reunir los requisitos que la ley misma ley exige. En cuanto a su patrimonio la ley estipula qué bienes integran el mismo.

De acuerdo con el Artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Banco Central será un ente autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, el cual se llama Banco de México. Según la ley del Banco de México en su Artículo 1 determina que es una persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México.

El Instituto Federal Electoral el cual está sujeto a las reformas del 10 de febrero del 2014 que recaen sobre la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que pasará a denominarse Instituto Nacional Electoral, dentro del Decreto mediante el cual se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Instituto



Federal Electoral, es el depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. En el mismo sentido, el Artículo 106 del referido cuerpo legal expresa que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

CAPÍTULO IV



4. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

En virtud que el tema de interés en la presente investigación es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se detallarán los aspectos más relevantes del mismo en el presente capítulo, con el objeto de desglosar las características y elementos del mismo para encuadrarlo dentro de los entes que operan bajo el sistema de administración denominado autonomía administrativa.

4.1 Antecedentes

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social surge en base a la figura de la seguridad social. Motivo por el cual es menester establecer qué es la seguridad social y cómo ha evolucionado en el pasar de los años, con el objeto de indicar la finalidad de dicho Instituto y el porqué de su creación. Esto en virtud que nace por factores sociales y culturales, surgidos tanto a nivel nacional como internacional, los cuales son el fundamento de la creación de dicha figura.

La asistencia social orientada a solucionar el problema de la indigencia, nació a consecuencia del sistema del asalariado, al producirse la primera Revolución Industrial. Tuvo inicialmente su fundamento en la caridad y en la beneficencia, con prestaciones que constituían en esencia actos de liberalidad, y por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios. Fue la Iglesia Católica, la que recogiendo la enseñanza evangélica, propició

entre sus miembros la llamada caridad cristiana, inspirada en el nuevo mandamiento de ámense unos a otros, como los amo a ustedes.⁵

Según lo escrito anteriormente se observa que la seguridad social devenía de actos puramente altruistas y no de un servicio público prestado por el Estado para prevenir riesgos y contingencias sociales, tal como la invalidez, la enfermedad, la maternidad.

Por consiguiente, el Estado en aras de garantizar la eventualidad de tales riesgos y contingencias propone un seguro social obligatorio. El primer antecedente de ello ocurre en Alemania con el Canciller Alemán Otto Von Bismarck, llamado el Canciller de Hierro, quien propone un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades, el cual fue aprobado en 1883. Seguidamente en 1884 se aprueba un seguro contra accidentes de trabajo, el cual estaba financiado por los empresarios. Fue en 1889 que se creó la Ley del Seguro de Vejez e Invalidez y en 1901 el Código de Seguros Sociales.

La Organización Internacional del Trabajo se crea en 1919 tras el Tratado de Versalles, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la cual surge mediante su Constitución, cuyo preámbulo estipula las situaciones como los riesgos y las contingencias a las que están sujetos los trabajadores y que tienen derecho a que se les provea de un régimen de trabajo humanizado con el fin de cambiar las condiciones en la que los trabajadores se encontraban en ese entonces, cuyo resultado tendrá como consecuencia la paz interna en cada Estado parte que se adhiera o firme dicha

⁵ Nugent, Ricardo. **La seguridad social: su historia y sus fuentes.** <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/36.pdf>. (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).



Constitución.

En Inglaterra se crea el Plan Beveridge, que constituye un componente de la Seguridad Social, instituido por Sir William Beveridge, el cual contempla situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y trata de remediarlas sin importar cuál sea su origen. Elaboró un plan para combatir la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad que son los grandes problemas que afrontan las sociedades para desarrollarse como tal.

Se crea en 1927 la Asociación Internacional de la Seguridad Social, como la principal institución internacional que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La misión de ésta es promover una seguridad social dinámica como dimensión social de un mundo en proceso de globalización al fomento de la excelencia en la administración de la seguridad social.

En la Declaración de Filadelfia de 1944 se estipula en el título III, que se reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan y entre estos se encuentra extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten y prestar asistencia médica completa.

La seguridad social está reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su Artículo 22 el cual expresa que toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional

y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

De acuerdo con la Asociación Internacional de la Seguridad Social –AISS, define la seguridad social como todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos.

La seguridad social puede incluir programas de seguridad social, programas de asistencia social, programas universales, programas de mutuas, cajas de previsión nacionales y otros sistemas.⁶

En cuanto a los antecedentes históricos en Guatemala respecto a la seguridad social se encuentra la Ley Protectora de Obreros sobre accidentes de trabajo, Decreto número 669, emitido el 21 de noviembre de 1906.

El adelanto con más relevancia en cuanto a la seguridad social ocurre después de la Revolución de 1944. Es en la Constitución de 1945 que reconoce la seguridad social como un derecho social y se le atribuye a la Revolución y a los gobiernos que rigieron la

⁶ **La seguridad social: un derecho humano fundamental.**

<http://www.issa.int/es/topics/understanding/introduction>. (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).



misma como los autores de este gran paso para el desarrollo de nuestro país.

Dentro de esta Constitución se creaba el seguro social obligatorio, y se estipulaba como sistema de financiamiento el sistema tripartito, al cual debían aportar tanto los patronos, como el Estado y los trabajadores. En 1946 se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, mediante la emisión del Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Posteriormente, con los cambios de gobierno y las constituciones creadas por estos, surge la Constitución Política de la República de Guatemala en el año 1985, la cual expresa en su Artículo 100, que el Estado reconoce y garantiza el derecho de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

En el Artículo citado, también expresa el mismo cuerpo legal, que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio propio y funciones propias.

4.2 Estructura

De acuerdo con el Artículo 1 del Decreto 295 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de

aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en la Constitución, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para su correcto desempeño, está conformado por tres órganos superiores, los cuales son la Junta Directiva, la Gerencia y el Consejo Técnico.

La Junta Directiva, de acuerdo con la Ley Orgánica del Instituto es la autoridad suprema, a la cual le corresponde la dirección general de las actividades del mismo. Dentro de las funciones de la Junta Directiva es dictar los reglamentos que sean necesarios para el funcionamiento de la institución, aprobar el informe de las operaciones realizadas, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos de la institución, así como estudiar los balances, estados e informes relativos a la marcha de la entidad, los cuales deberán ser presentados por la Gerencia y crear sucursales del Instituto en las diversas regiones del país, a propuesta de la Gerencia.

La Gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto, tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, debe llevar también a la práctica las decisiones que adopte la Junta Directiva sobre la dirección general del Instituto. El gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, tiene la representación legal de esta entidad, y puede delegarla ya sea de forma total o parcial, en uno o varios subgerentes.

Según el manual de organización del Instituto, de marzo de 2009 la Gerencia tiene ciertas

funciones dentro de las cuales se encuentran, administrar el funcionamiento del Instituto de acuerdo a las disposiciones e instrucciones que dicte la Junta Directiva. Dirigir y vigilar el desarrollo global del Instituto de acuerdo con su ley orgánica, leyes nacionales y las leyes específicas de carácter técnico. Así como velar por el buen manejo de las finanzas del Instituto. Formular proyectos de ampliación y desarrollo del régimen de seguridad social, entre otras.

El Consejo Técnico es un órgano del Instituto, al cual le corresponde funciones meramente consultivas, quienes lo integran actúan bajo su responsabilidad y están sujetos, en cuanto a sus actividades, a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades. Los miembros del Consejo Técnico deben ya sea de forma individual o conjunta informar por escrito al gerente, con el objeto de indicar las deficiencias del Instituto, así como la forma en que estas deben ser corregidas y cómo pueden ser mejorados los servicios o actividades que presta el Instituto.

Dentro del manual de organización del Instituto se detallan las funciones del Consejo Técnico las cuales son representar por designación de la Junta Directiva o asesorar a las autoridades superiores en reuniones de carácter nacional e internacional. Les corresponde dictaminar, realizar estudios y orientar a la Junta Directiva y a la Gerencia en los asuntos que requieran un conocimiento científico especializado. Así como comunicar por escrito a la Gerencia con copia a Junta Directiva, cualquier deficiencia o irregularidad que detecten o descubran en el funcionamiento y aplicación de los programas a cargo del Instituto, acompañado con propuestas de solución.



4.3 Integración

De acuerdo con la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Junta Directiva es el órgano supremo del Instituto, está integrada por seis miembros titulares y seis miembros suplentes, los cuales son electos o nombrados de la siguiente forma: un miembro propietario o titular y un suplente nombrados por el presidente de la República; un miembro propietario y un suplente nombrados por la Junta Monetaria; un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala; un miembro propietario y un suplente nombrados por el Colegio de Médicos y Cirujanos; un miembro propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales debidamente registrados; y un miembro propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.

En cuanto a la Gerencia, es el órgano ejecutor, está integrada por un gerente, quien es el titular de la misma y tiene la representación legal del Instituto. La Gerencia también está integrada por uno o más subgerentes quienes están subordinados al gerente y deben sustituirlo en caso de ausencias temporales o en otros que especifique la ley.

De acuerdo con el manual de organización existen seis subgerencias, las cuales son: la subgerencia financiera; subgerencia de prestaciones en salud; subgerencia de prestaciones pecuniarias; subgerencia de planificación y desarrollo; subgerencia administrativa; subgerencia de integridad y transparencia administrativa. Las cuales están integradas por direcciones y departamentos para desarrollar sus actividades.

La integración del Consejo Técnico, la ley indica que debe ser integrado por un grupo de asesores, de funciones consultivas, quienes deben actuar bajo las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especialidades, a este respecto la ley no limita el número de asesores que pueden conformar tal órgano, sin embargo, deben ser personas que llenen los requisitos que la misma ley establece, así como deben ser especialistas en la materia económico social para desarrollar tal función, ser expertos en ramos de estadística, auditoría, inversiones y el ramo médico hospitalario.

4.4 Campo de aplicación

El Artículo 27 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, señala que su campo de aplicación recae sobre todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, los cuales están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de seguridad social en proporción a sus ingresos y tienen derecho de recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue.

En este sentido, la ley indica que el Instituto goza de una amplia libertad de acción para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población guatemalteca, según los siguientes criterios: primero se debe tomar en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país, las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región y las características, necesidades y



posibilidades de las diversas clases de actividades.

El segundo criterio señala, que se debe empezar solo por la clase trabajadora, y dentro de esta por los grupos económicamente favorables por razón de su mayor concentración en territorio determinado; por su carácter urbano de preferencia al rural; por su mayor grado de alfabetización; por su mayor capacidad contributiva; por las mayores y mejores vías de comunicación; de recursos médicos y hospitalarios con que se cuenta o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores posibilidades administrativas, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables.

Así también expresa la ley que antes de involucrar a otros sectores de la población, el régimen de seguridad social debe haber abarcado a toda la clase trabajadora, en todo el territorio nacional. A este respecto, el Instituto está facultado para emitir los reglamentos y lineamientos que se deben seguir a modo que el régimen de seguridad social abarque a toda la población guatemalteca y no únicamente a la clase trabajadora, así como indicar los métodos, el orden, los planes que se han de seguir para desarrollar tal principio.

4.5 Recursos y sistema financiero

En virtud que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es la entidad autónoma encargada por disposición constitucional del régimen de seguridad social, y como característica del mismo es que posee su propio patrimonio, por ende, la Ley Orgánica del Instituto señala su forma de financiamiento, la cual establece que mientras el régimen de seguridad social abarque únicamente a la clase trabajadora o parte de la misma, el



sistema de financiamiento será el de la triple contribución o llamado también de reparto, el cual está constituido a base de cuotas obligatorias, tanto para trabajadores, como patronos, y por supuesto el Estado debe contribuir ya que es a este a quien corresponde en primer lugar prestar el servicio, sin embargo, debido a que se le imposibilita prestarlo, la misma Constitución le otorga al Instituto la facultad de hacerlo concediéndole en tal virtud, la autonomía que lo caracteriza.

En base al principio de solidaridad y según la Ley Orgánica dispone en cuanto al régimen de seguridad social debe involucrar a toda la población y no solo al sector trabajo, se implementa un nuevo sistema de financiamiento el cual tendrá como base una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que forme parte activa del proceso de producción de artículos o servicios. A este sistema la ley lo reconoce como el de capitalización colectiva.

Debido a que el sistema de financiamiento actual del Instituto es el sistema tripartito, este se distribuye de la siguiente manera, según la aportación que la ley señala a cada parte involucrada, determina que el 25% corresponde la parte trabajadora; 25% al Estado y 50% a la parte patronal.

Así también conforman su patrimonio los legados y donaciones que se hagan al Instituto. Como se argumentó en párrafos anteriores el Instituto puede utilizar ya sea el sistema de reparto, o bien el de capitalización colectiva. En ese mismo sentido la ley manifiesta un tercer sistema, denominado presupuesto social, social budgeting.



Es importante mencionar que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, está exento de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones sean fiscales o municipales, directos o indirectos, establecidos o por establecerse, así como aquellos que puedan pesar sobre sus bienes muebles o inmuebles, rentas o ingresos de cualquier clase.

4.6 Beneficios

Debido a que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es la entidad autónoma, encargada del régimen de seguridad social, este dentro de la asistencia y previsión social que le corresponde prestar cubre los riesgos y contingencias tales como: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; maternidad; enfermedades generales; invalidez; orfandad; viudedad; vejez; muerte, en cuanto a los gastos de entierro se refiere; y aquellos otros que se creen por disposición reglamentaria.

En cuanto al acaecimiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales el Instituto ofrece al afiliado beneficios, tales como servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, aparatos ortopédicos, y una indemnización proporcional, en caso la incapacidad sea temporal. En caso la incapacidad sea permanente sea de carácter parcial o total, el beneficio que se le otorga son rentas que se estimen de acuerdo a su situación. En caso de muerte, se le otorgan pensiones que estimaciones actuariales determinen a quienes dependan económicamente del occiso, especialmente a la esposa e hijos menores de edad, además de los gastos de entierro.

La protección relativa a la maternidad otorga beneficios tales como servicios médicos,



quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el embarazo, el parto y el período postnatal. Así como una indemnización proporcional a los ingresos de la afiliada, ayuda en el período de lactancia, ya sea en dinero o en especie.

Lo que corresponde en caso de enfermedades generales comprende beneficios tales como, servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios, durante el período y en la forma que se indique en el reglamento. Y una indemnización proporcional a los ingresos del afiliado durante el período en que se encuentre en esta situación.

Respecto a la invalidez, orfandad, viudedad y vejez, consiste en pensiones a los afiliados según la extensión y los requisitos que se soliciten.



CAPÍTULO V



5. La vulneración de la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social respecto al nombramiento del presidente de su Junta Directiva

El tema central de la presente investigación radica en el término autonomía, específicamente la que ostenta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en virtud que esta está afectada al momento de nombrar al presidente de la Junta Directiva del Instituto, toda vez que quien preside este órgano supremo es nombrado por el presidente de la República, lo cual afecta y vulnera en su totalidad la autonomía del Instituto, es por ello que estudiaremos el término autonomía desde su concepción común para arribar posteriormente a su definición técnica, sus elementos, características y demostrar la importancia de esta institución autónoma y la necesidad de reformar su ley orgánica, de tal forma que se le libere de la injerencia por parte del organismo ejecutivo a la cual está afecta por disposiciones legales ordinarias actualmente.

Según el Diccionario de la Real Academia Española define el término autonomía como “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.⁷

Doctrinariamente la autonomía se define como un sistema de la administración pública que crea mediante disposición constitucional o disposición ordinaria entidades de

⁷ Diccionario de la Real Academia Española. **Autonomía.** <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>. (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).

derecho público con personalidad jurídica propia, capacidad para adquirir derechos y obligaciones, poseen su propio presupuesto y patrimonio, así como la facultad de emitir sus propias disposiciones, como reglamentos, estatutos y ordenanzas. En virtud que presta un servicio público o social, tienen la facultad de planificar y llevar a cabo todas las fases que conllevan a la prestación de tal servicio en toda la república o delimitada a un territorio en específico. También están facultadas para elegir a sus autoridades o dirigentes, y estos a nombrar al personal que integrará dicha entidad para la consecución de sus fines propios y los fines estipulados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Con el propósito de describir cada uno de los atributos o características que evidencian que una institución es autónoma, es necesario describir cada uno de ellos aplicados al caso concreto, el cual en esta investigación es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, con el fin que se denote que el mismo posee todas las características de una institución que opera bajo este sistema de la administración pública, de tal modo que se refleje la necesidad en cuanto a la modificación de su normativa.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, es una persona de derecho público. Doctrinariamente las personas se dividen en personas naturales, individuales o físicas, como lo somos todos los seres humanos, y existen por otro lado las personas jurídicas, sociales, colectivas, las cuales están conformadas por varias personas individuales, pero cuyos derechos y obligaciones son distintos de los individuos que la conforman.

Existen personas de derecho público y de derecho privado, estas últimas son las que atienden únicamente a sus intereses, y a los de los miembros que la conforman. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, es una persona jurídica, de derecho público debido al interés que persigue, el cual involucra las necesidades de todo un conglomerado social. Así también es de derecho público toda vez que su forma de creación, su ámbito de aplicación está dirigido al derecho público, el cual está conformado por el interés del Estado frente al de los particulares.

En el mismo sentido, “el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo al autor italiano Ugo Forti, señala que si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública”.⁸

De acuerdo a Alfonso Brañas en su libro titulado Manual de Derecho Civil, establece que la personalidad jurídica según Puig Peña es una investidura jurídica. La naturaleza de la personalidad jurídica, se estipula como un atributo de la persona, la cual es inherente a la misma, sea esta física o jurídica. Es decir, que la personalidad jurídica es la investidura jurídica que se le confiere a la persona al momento de entrar en la esfera jurídica, y lo hace acreedor de derechos y obligaciones, ya sea para ejercerlos por sí misma o mediante su representante legal.

⁸ Biblioteca Jurídica Virtual. **Personas jurídicas de derecho público en México.** <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art4.htm>. (Fecha de consulta: 14 de junio de 2014).

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS es un ente autónomo con personalidad jurídica propia, de conformidad con el precepto constitucional contenido en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual establece expresamente este atributo.

La capacidad es un atributo de la persona, el que consiste en la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones y ejercerlos por sí mismo atendiendo a la clase de capacidad que ostente la persona. La capacidad se divide en capacidad de derecho y capacidad de ejercicio o legal. La primera constituye un atributo inherente a la persona desde el momento de su nacimiento, mediante la cual adquiere derechos por sí misma o a través de su representante legal y la segunda es la aptitud que tienen las personas de ejercer sus derechos por sí mismos y ser parte de relaciones jurídicas. Si es una persona colectiva adquiere capacidad desde el momento que se le reconozca como tal por la ley de su creación o por los mecanismos legales establecidos para el efecto como la inscripción definitiva.

En cuanto a la capacidad del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, su ley orgánica, Decreto 295 del Congreso de la República estipula en su Artículo 1 que se crea una institución autónoma, de derecho público, con personería propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

De este precepto se desprenden dos conceptos básicos e importantes, uno la personería jurídica, la cual consiste en abstracto en la facultad que tiene una persona de representar a otra en sus relaciones jurídicas. Lo que significa que el Instituto Guatemalteco de

Seguridad Social –IGSS no necesita de otro ente u órgano gubernamental que lo represente en todas sus actuaciones, sino por el contrario consiste en la potestad que le otorga la ley, para que mediante el representante legal del mismo ejerza los derechos y contraiga las obligaciones que a este Instituto le competen. La personería jurídica en concreto para algunos juristas consiste en el documento que acredita la representación que ejerce una persona en nombre de otra.

El otro concepto al que alude el precepto legal mencionado anteriormente es que el Instituto tiene plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Este atributo que le otorga la ley al Instituto se refiere a que el mismo no está condicionado a otro ente u órgano para que ejerza sus derechos en su nombre. Significa que el Instituto está totalmente facultado para ejercerlos en nombre propio y bajo las condiciones que este así lo desee. Sin embargo, no se debe confundir que el hecho que necesite representante legal para que ejerza tales derechos o cumpla determinadas obligaciones esté condicionando su capacidad, sino esta es la forma en la que todas las personas jurídicas operan debido a que por su naturaleza de ser abstractas no pueden por sí mismas ejercer sus derechos siempre necesitan de una persona individual que los represente en sus relaciones jurídicas. Su capacidad es plena porque posee en sí mismo la capacidad de derecho y la capacidad de ejercicio, lo cual lo hace sujeto de adquirir derechos y contraer obligaciones por sí mismo mediante su representante legal.

Otro atributo o característica de los entes autónomos consiste en el patrimonio que poseen, el cual debe ser propio, en el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, su patrimonio está conformado según su Ley Orgánica la cual señala su

forma de financiamiento, establece que mientras el régimen de seguridad social abarque únicamente a la clase trabajadora o parte de la misma, el sistema de financiamiento será el de la triple contribución o llamado también de reparto, el cual está constituido a base de cuotas obligatorias, tanto para trabajadores, como patronos, y el Estado. Este último debe contribuir como patrono y como Estado como tal, debido que es una persona jurídica a la cual un conglomerado social le ha dado potestades a cambio de recibir ciertos beneficios para vivir en armonía y paz, es por ello que debe contribuir ya que es a este a quien corresponde en primer lugar prestar el servicio, sin embargo, debido a que el Estado como ente muchas veces es incapaz desde muchos puntos de vista tal como, el económico, político, social de prestar ciertos servicios, entonces en su nombre la Constitución Política de la República de Guatemala contempla la alternativa de delegar tal función a una institución de carácter autónomo, por la cual se crea como consecuencia el Instituto.

En base al principio de solidaridad y según lo que la Ley Orgánica dispone en cuanto al régimen de seguridad social se debe involucrar a toda la población y no solo al sector trabajo, se implementa un nuevo sistema de financiamiento el cual tendrá como base una sola contribución proporcional a los ingresos de cada habitante que forme parte activa del proceso de producción de artículos o servicios. A este sistema la ley lo reconoce como el de capitalización colectiva.

Debido a que el sistema de financiamiento actual del Instituto es el sistema tripartito, este se distribuye de la siguiente manera, según la aportación que la ley señala a cada parte involucrada, determina que el 25% corresponde la parte trabajadora; 25% al Estado y



50% a la parte patronal.

Así también conforman el patrimonio del Instituto los legados y donaciones que se hagan al mismo. Como se argumentó en párrafos anteriores el Instituto puede utilizar ya sea el sistema de reparto, o bien el de capitalización colectiva. En ese mismo sentido la ley manifiesta un tercer sistema, denominado presupuesto social, (social budgeting).

En virtud que, el Instituto es un ente autónomo ostenta la facultad de realizar por sí mismo el presupuesto que ha de regir dentro de un período establecido sus actividades para el correcto desempeño de sus funciones, sin necesidad de ulterior aprobación por parte de algún órgano gubernamental u otra institución y son aprobados únicamente por su órgano supremo. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, a través de la Junta Directiva, la cual es su órgano supremo y mediante las atribuciones que la Ley Orgánica le confiere, señala que debe estudiar y aprobar, con base en el proyecto que debe presentarle el gerente por lo menos treinta días antes del respectivo ejercicio anual, el presupuesto general de gastos del Instituto, así como la estimación de los diversos renglones de ingresos del mismo.

Por lo que el precepto legal contenido en el Artículo 19, literal c del cuerpo legal anteriormente citado, establece que es facultad de la Junta Directiva el aprobar el presupuesto de egresos e ingresos del Instituto y como consecuencia no interviene el organismo ejecutivo para su aprobación, únicamente la Junta Directiva.

Otra de las facultades que tienen los entes autónomos, es la de emitir sus propias

disposiciones normativas. Como se estableció en capítulos anteriores, existen distintas clases de disposiciones normativas jurídicas, entre las que se encuentran las leyes de carácter administrativo, las cuales se clasifican en tres: están las leyes administrativas de relación, las cuales delimitan las esferas jurídicas subjetivas de la administración y de los particulares. La segunda categoría son las leyes administrativas de organización, son las que determinan la estructura orgánica de la administración, es decir, delimita los órganos de cada institución y como se integran los mismos. Y la tercera categoría corresponde a las leyes administrativas de acción, las cuales señalan los fines y objetivos que la administración debe perseguir con su actuación, el modo y la forma en cómo debe realizarse para la consecución de dichos fines y objetivos.

En lo que se refiere al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se observa que es potestad de la Junta Directiva el dictar, a propuesta del gerente, los reglamentos necesarios para la correcta aplicación de su Ley Orgánica, así como los que se requieran para el funcionamiento interno del Instituto esto de acuerdo a lo que establece el Artículo 19 literal a de su Ley Orgánica. En el mismo sentido, y como se explicó en el párrafo que antecede, estas disposiciones deben ir dirigidas tanto a regular la parte orgánica y funcional del Instituto como a establecer los lineamientos que esta institución ha de tomar para cumplir con sus fines y objetivos propios de su ley y los que señala la Constitución Política de la República de Guatemala.

En cuanto a las disposiciones normativas denominadas reglamentos, se señaló anteriormente en la investigación que es una norma jurídica que emana de órganos estatales en el actuar de su función de administración o en su función ejecutiva, con el

objeto de regular generalidades a través de supuestos bajo los cuales se encuentren los particulares y no están destinados a regir un caso en concreto. El reglamento tiene como función establecer los procedimientos que indica la ley sustantiva, con el fin de garantizar su aplicación de una forma detallada, precisa, célere y eficaz. La función de la administración de emitir reglamentos es inherente a ella debido a que es una de las potestades para su perfecto desempeño.

En lo que respecta a entes descentralizados y autónomos, los cuales también están facultados para dictar sus reglamentos, tienen como fundamento de tal potestad la ley de su creación. En este caso es la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto número 295 del Congreso de la República, la que le confiere tal potestad.

Doctrinariamente, se encuentra una disposición normativa llamada estatuto autónomo, el cual surge cuando el Estado crea y reconoce una variedad de personas de derecho público, a las cuales les otorga poder normativo, delimitado. El cual ha sido denominado autonomía. Se diferencia con los reglamentos y ordenanzas toda vez que estos son ordenados en nombre del Estado, mientras que el estatuto autónomo lo es en nombre propio, en nombre de la persona jurídica descentralizada o autónoma.

En este caso, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social puede promulgar normas que lo rijan, esto según su ley orgánica, la cual expresa la facultad del mismo para emitir sus disposiciones y aprobar sus reglamentos.

En cuanto a la autonomía técnica que ostenta el Instituto Guatemalteco de Seguridad

Social, se observa que existen diversas fases o etapas para la consecución de ciertos fines los cuales van dirigidos a satisfacer necesidades colectivas.

Estas etapas son la planificación, la cual consiste en organizar todos los recursos humanos, materiales, así como en focalizar la necesidad, su origen y que es lo que la sociedad necesita se satisfaga mediante políticas públicas, servicios públicos, con el propósito de alcanzar el bien común.

La segunda fase es la decisión, en la cual se analiza según el grado de prioridad de las necesidades sociales, cuál de estas se llevará a cabo en primer lugar, cuanto tiempo requerirá el servicio público o la obra pública, esto debe ser autorizado por los órganos rectores, según indica el licenciado Rafael Godínez en esta fase debería de existir la participación ciudadana, sin embargo, en la actualidad la sociedad guatemalteca tiene poca o nada de incidencia en la toma de decisiones respecto a los servicios públicos o las obras públicas que ha de realizar la administración pública, toda vez que son los funcionarios públicos quienes toman las decisiones sin consultar a la población, que es de donde emana tal necesidad. En cuanto al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- esta fase de decisión es realizada por la Junta Directiva, en virtud que, es el órgano supremo del Instituto y por ende, le corresponde la toma de decisiones que involucren al Instituto y la consecución de los fines que persigue el mismo y la Constitución Política de la República de Guatemala.

La fase de ejecución, aplicada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, se refiere a la realización del plan o proyecto aprobado por el órgano supremo, que en este

caso corresponde al gerente del Instituto, quien tiene a su cargo la administración y gobierno y es el órgano ejecutivo del mismo. Este debe velar porque el servicio público que se ha de prestar o la obra que se ha de realizar, esté encaminada al fin para el que fue aprobado y cumpla con todos los estándares para la satisfacción de una determinada necesidad social.

Simultáneamente con la fase de ejecución, coexisten otras fases que son el control y la asesoría, las cuales están dirigidas la primera a verificar que los recursos tanto materiales, como humanos que se dispusieron para el efecto se estén utilizando según lo acordado, y aún terminado el proyecto o plan el control subsiste, con el fin de supervisar y verificar que efectivamente el plan o proyecto continúa su funcionamiento sin ninguna interrupción de cualquier índole y se satisfacen las necesidades sociales por las cuales se presta el servicio.

La fase de asesoría consiste en el apoyo que provee el personal especializado para tal efecto, de tal modo que aporten según sus conocimientos las mejores opciones para obtener resultados óptimos, estos deben apoyar o auxiliar desde la fase de planificación con el fin que los recursos económicos o materiales y los humanos se utilicen con efectividad y eficacia con el objeto que el servicio que se preste o la obra que se realice sea dada de forma continua, célere y sin ninguna falta de apoyo económico para que subsista por todo el tiempo para el cual fue creado.

La fase de comprobación de resultados, es una etapa encaminada para comprobar si dicho servicio u obra pública ha cumplido su objetivo, es decir, si la prestación del servicio



que se da a la población si satisface las necesidades que emanan de ella y por ende, se constata su continuidad, efectividad, celeridad y eficacia.

Dentro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el órgano consultivo o asesor, es el Consejo Técnico, quien tiene la atribución de resolver problemas de orden técnico, así como de notar las deficiencias del Instituto e indicar el modo de corregirlas, siempre y cuando lo consideren necesario. En el mismo sentido, el Manual de Organización del Instituto señala que el Consejo Técnico debe asesorar a las autoridades superiores en reuniones de carácter nacional e internacional; dictaminar, realizar estudios y orientar a la Junta Directiva y a la Gerencia en los asuntos que requieran un conocimiento científico especializado; así como comunicar por escrito a la Gerencia con copia a la Junta Directiva, cualquier deficiencia o irregularidad que detecten o descubran en el funcionamiento y aplicación de los programas a cargo del Instituto, acompañado con propuestas de solución.

La facultad de nombrar al personal dentro de un ente autónomo se concretiza dentro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, en el gerente, quien de conformidad con el Artículo 21 de la Ley Orgánica del Instituto, Decreto 295 del Congreso de la República, le corresponde nombrar, promover, permutar, y remover a todo el resto del personal al servicio del Instituto de acuerdo al reglamento respectivo. A este respecto, la ley se refiere al resto del personal, lo establece de tal modo, en virtud, que también conforman parte del personal del Instituto el gerente y los subgerentes, sin embargo, estos son nombrados por Junta Directiva, según lo preceptuado en el Artículo 16 del citado cuerpo legal.

De acuerdo a la doctrina y a la legislación vigente en Guatemala se constató que las características y elementos que conforman un ente autónomo se concretizan dentro del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tal y como se explicó a lo largo de este capítulo. Sin embargo, es una de estas características la que se está vulnerando y como consecuencia, afecta la autonomía administrativa del Instituto.

Esta característica es la facultad que tienen los entes autónomos por su calidad de sí, de elegir a sus dirigentes, según sea este un órgano unipersonal o un órgano colegiado. En el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS, su órgano supremo, es decir sus dirigentes están conformados dentro de un órgano pluripersonal o colegiado, el cual es la Junta Directiva, órgano supremo del Instituto quien ostenta el mayor grado de jerarquía dentro del mismo y a quien le compete la dirección general de las actividades del Instituto, así como la facultad de emitir las disposiciones normativas correspondientes a propuesta del gerente. Está facultada por su Ley Orgánica, Decreto 295 del Congreso de la República para acordar las inversiones de los fondos del Instituto a propuesta del gerente, aprobar el proyecto del presupuesto, aprobar o no el informe que presenta el gerente de cada ejercicio anual, estudiar los balances, estados e informes relativo a la marcha del Instituto, así como crear sucursales en donde se estime necesario para la prestación de servicios, nombrar, remover y conceder licencia al gerente, subgerentes, también conceder licencias a sus propios miembros, además otras que determine su ley orgánica o sus reglamentos.

En el caso del Instituto, son varias las instituciones que proponen miembros tanto titulares o propietarios como suplentes a fin de conformar la Junta Directiva del Instituto, la cual

es el órgano supremo del mismo. Esta disposición fue establecida de este modo, en virtud que en el momento histórico en el que se creó el Instituto se atendía a ideales y principios distintos a los que las instituciones responden en la actualidad. Se instituyó de esta manera, debido a que quienes ostentaban el poder durante los gobiernos democráticos revolucionarios consideraban que su injerencia en tales instituciones haría que progresarán de acuerdo a la manera prevista por ellos, según sus doctrinas, principios e ideologías, sin embargo, en la actualidad ya no existen ideologías, y solo se atienden a cuestiones meramente políticas y no jurídicas.

La autonomía administrativa del Instituto se vulnera respecto al nombramiento de uno de los miembros de su Junta Directiva, el cual es quien preside dicho órgano supremo. Este funcionario es nombrado por el presidente de la República de Guatemala, el funcionario que ejerce el mayor grado de jerarquía dentro del organismo ejecutivo, y dentro de la administración pública centralizada. Tal nombramiento atiende únicamente a cuestiones políticas, proselitistas y no a preceptos jurídicos ni a ideales que persigan el bien común como fin supremo según lo preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala. Es por esta situación que se vulnera la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, toda vez que por carácter de ser un ente autónomo no debe tener ninguna injerencia por parte del organismo ejecutivo, en virtud que su naturaleza es distinta en cuanto a su sistema de administración y por ende, su autoridad máxima debe ser electa entre los miembros de este órgano supremo que es su Junta Directiva.

En el mismo sentido, corresponde a la Junta Directiva el nombrar al gerente del Instituto, quien será el representante legal del mismo, esta facultad es única y le compete con



exclusividad a la Junta Directiva y no al organismo ejecutivo como se ha realizado en años atrás, tergiversando las disposiciones legales establecidas, lo cual repercute y tiene como consecuencia vulnerar la autonomía de esta entidad.

Debido a que la Junta Directiva es un órgano colegiado, el sistema más óptimo para resolver esta controversia y modificar la forma en que se nombra al presidente de la misma así como a su suplente, es ya no admitir la participación del presidente de la República a este respecto y elegir entre los otros cinco miembros propuestos por las demás instituciones contempladas en la Ley Orgánica, Decreto 295 del Congreso de la República, entre cuál de estos recaerá la presidencia de dicho órgano supremo. De tal modo que al quedar este órgano conformado por sus miembros en número impar, las resoluciones son más justas y equitativas, así como sus decisiones ya no estarán influenciadas a las decisiones del organismo ejecutivo ni estarán politizadas como se ha observado a lo largo de estos años. Es por ello que es de carácter imperativo reformar tal precepto normativo a fin que se le libere de tal injerencia y se garantice la autonomía del mismo tal y como se contempla en nuestra ley suprema, la Constitución Política de la República de Guatemala.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

De acuerdo a la investigación realizada, se denota la necesidad de reformar la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Decreto 295 del Congreso de la República, en cuanto a dos situaciones que vulneran y afectan la autonomía de dicha institución, una es, en cuanto a desligar y eliminar el precepto legal que faculta al presidente de la República, para designar un integrante de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, quien como consecuencia es quien la preside y la segunda es la designación de quien de los miembros que integran su Junta Directiva debe ser designado como presidente de la misma. Por lo que compete al Congreso de la República, como órgano facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala, el reformar tales preceptos legales, toda vez que por ser legislación ordinaria no necesita de procedimientos especiales ni de mayorías especiales para realizar las mismas.

Tales reformas atienden a que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social por ser una institución autónoma debe mantener su autonomía de forma íntegra; sin embargo, estas situaciones descritas a lo largo de la investigación, denotan que la autonomía de la que goza el ente por mandato constitucional está siendo vulnerada por el organismo ejecutivo al injerir en el mismo, situación que no solo perjudica al Instituto, sino también, menoscaba el Estado de derecho y el ordenamiento jurídico guatemalteco.





BIBLIOGRAFÍA

- Asociación internacional de la seguridad social. **La seguridad social: un derecho humano fundamental.** <http://www.issa.int/es/topics/understanding/introduction>. (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).
- BETETA V, Luis Alfonso y Rodolfo Rubio Pérez. **Apuntes sobre descentralización.** <http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Modulo-Formacion/03.pdf>. (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2014).
- Biblioteca jurídica virtual. **Personas jurídicas de derecho público en México.** <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art4.htm>. (Fecha de consulta: 14 de junio de 2014).
- CABALLERO OCHOA, José Luis. **Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes.** <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>. (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2014).
- CALDERÓN M, Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo.** Tomo I. Guatemala: Ed. Servicios Diversos MR, 2011.
- Centro interamericano de estudios de seguridad social. **Seguridad social para todos.** <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>. (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).
- Departamento administrativo de la función pública, República de Colombia. **Veinticinco organismos autónomos.** http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=1292. (Fecha de Consulta: 12 de marzo de 2014).
- GARCÍA AGUSTÍN, Sergio Armando. **La previsión social.** Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2010.
- GOMEZ, Pavel y Rosa Amelia González de Pacheco. **La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en Venezuela: el caso de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financiera (SUDEBAN).** <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=788062>. (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2014).
- Instituto napoleónico México-Francia. **Crónicas del consulado.** <http://inmf.org/Celderechoyjusticia.htm>. (Fecha de consulta: 16 de enero de 2014).
- La seguridad social: un derecho humano fundamental.** <http://www.issa.int/es/topics/understanding/introduction>. (Fecha de consulta: 13 de



marzo de 2014).

LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho**. Tomo I. Guatemala: Cooperativa de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1995.

MEZA DUARTE, Eric. **Manual de derecho administrativo**. Guatemala: Serviprensa, S.A. 2004.

MURCIA MARTÍNEZ, Meredith. **Necesidad de la promulgación de un código de procedimientos administrativos unificados aplicables a la administración centralizada, descentralizada y autónoma guatemalteca**. Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2006.

NUGENT, Ricardo. **La seguridad social: su historia y sus fuentes**. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/36.pdf>. (Fecha de consulta: 13 de marzo de 2014).

RIVERS FIGUEROA, Sylvia María. **Los límites de la autonomía municipal**. Tesis para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad Francisco Marroquín, 2007.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. **La explicación histórica del derecho administrativo**. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/16.pdf>. (Fecha de consulta: 16 de enero de 2014).

Universidad de la República, Facultad de Derecho. **Derecho de las relaciones laborales en el sector público, sección uno, la administración pública en el Uruguay**. <http://www.fder.edu.uy/contenido/rrll/contenido/distancia/sector-publico/administracion-publica-en-uruguay.pdf>. (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2014).

Veinticinco organismos autónomos. http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1292. (Fecha de consulta: 12 de marzo de 2014).

Legislación:

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

Declaración de Filadelfia. Organización Internacional del Trabajo, 1944.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948.

Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Decreto 295, Congreso de la República de Guatemala, 1946.



Código municipal. Decreto 12-2002, Congreso de la República, 2002.

Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Decreto número 325, Congreso de la República, 1947.

Ley Orgánica de la Escuela Nacional Central de Agricultura. Decreto 51-86, Congreso de la República, 1986.

Ley Nacional para el Desarrollo de la Cultura Física y el Deporte. Decreto 76-97, Congreso de la República, 1997.

Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Decreto 16-2002, Congreso de la República, 2002.

Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. Decreto 1-98, Congreso de la República, 1998.

Ley de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala. Decreto 65-90, Congreso de la República, 1990.

Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala. Decreto 81-87, Congreso de la República, 1987.

Reglamento de Organización Administrativa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Acuerdo número 1164, Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2005.

Manual de Organización del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2009.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Uruguay, 1967.

Constitución Política de Colombia. Colombia, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso Constituyente, 1917.

Ley 182. Colombia, 1995.

Ley número 15.739. Uruguay, 1985.

Ley Orgánica de la Universidad de la República. Ley número 12.549, Uruguay, 1958.

Ley del Banco de México. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2008.