

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



**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ACREDITAR LA IDONEIDAD PROFESIONAL A
LOS REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE ESTADO EN GUATEMALA**

YOSSELIN PAOLA AUYÓN JIMENEZ

GUATEMALA, JUNIO DE 2016

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

**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ACREDITAR LA IDONEIDAD PROFESIONAL A
LOS REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE ESTADO EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

YOSSELIN PAOLA AUYÓN JIMENEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, junio de 2016



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

Decano: M.Sc. 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. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Marvin Omar Castillo
Vocal: Licda. Ninfa Cruz Oliva
Secretario: Licda. Sandra Elizabeth Girón Mejía

Segunda Fase:

Presidente: Licda. María del Carmen Mansilla Girón
Vocal: Licda. Lorena Paiz García
Secretario: Licda. Karin Virginia Romero Figueroa

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 28 de noviembre de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, LESLIE ALEJANDRA MÉRIDA MAZARIEGOS
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
YOSSELIN PAOLA AUYÓN JIMENEZ, con carné 201014150,
 intitulado REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ACREDITAR LA IDONEIDAD PROFESIONAL A LOS REQUISITOS
PARA SER MINISTRO DE ESTADO EN GUATEMALA.

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.


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



Fecha de recepción 18 / 01 / 2016.

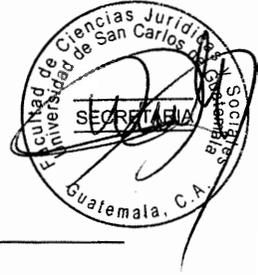
f) _____
 Asesor(a)



Licenciada Leslie Alejandra Mérida Mazariegos

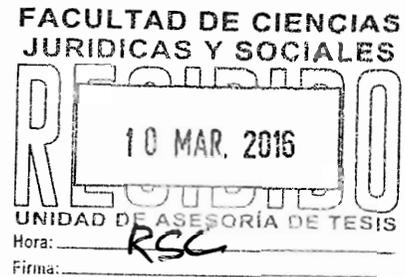
Abogada y Notaria

Colegiado No. 9,033



Guatemala, 8 de marzo de 2016

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
Su despacho



Estimado Dr. Bonerge Mejía:

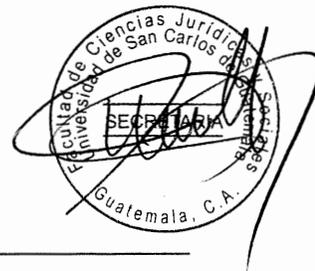
Muy atentamente le informo que de acuerdo al nombramiento de fecha veintiocho de noviembre de dos mil catorce, he procedido a la asesoría de tesis de la bachiller YOSSELIN PAOLA AUYÓN JIMENEZ, tesis referente al tema intitulado: "REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ACREDITAR LA IDONEIDAD PROFESIONAL A LOS REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE ESTADO EN GUATEMALA", y después de llevar a cabo las modificaciones correspondientes doy a conocer:

- a. Durante la investigación del trabajo de tesis, la bachiller Auyón Jimenez estudió jurídica y doctrinariamente la Constitución Política de la República y el Decreto 114,97 del Congreso de la República, demostrando dedicación y esmerándose en presentar un informe final fundamentado en la normativa vigente.
- b. Asimismo, procedí a asesorar la tesis de la bachiller y estuve pendiente del desarrollo de la misma, así como la redacción del contenido capitular, la cual es congruente con el tema investigado.
- c. Se alcanzaron y cumplieron los objetivos del trabajo desarrollado. Por medio de la hipótesis se corroboró que los hechos observados concuerdan con la misma.
- d. Durante el desarrollo del trabajo, se cumplen con los requisitos técnicos de redacción, ortografía y márgenes, siendo la conclusión discursiva congruente con el contenido capitular que se desarrolla.

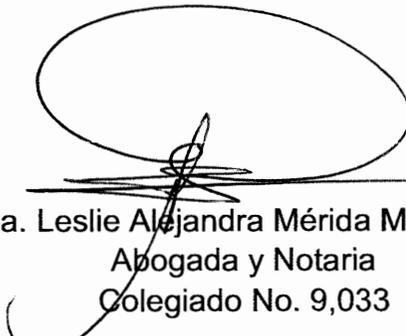
Licenciada Leslie Alejandra Mérida Mazariegos

Abogada y Notaria

Colegiado No. 9,033



- e. La tesis es un aporte bastante significativo y el trabajo consta de cuatro capítulos que abarcan los aspectos más importantes del tema, desarrollando técnicamente la bibliografía consultada.
- f. Se utilizaron los métodos de investigación y técnicas necesarias para este tipo de investigación, siendo éstos deductivo y analítico, así como las técnicas bibliográficas y documentales para la indagación respectiva.
- g. Me permito opinar que el trabajo de tesis satisface correctamente y reúne los requisitos necesarios para aprobación, tal y como lo establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, además, hago constar que no soy pariente dentro de los grados de ley con la bachiller Auyón Jimenez, por ende emitido DICTAMEN FAVORABLE, el cual a mi juicio llena los requisitos exigidos previo a que la bachiller Auyón Jimenez opte por el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.



LICENCIADA
Leslie Alejandra Mérida Mazariegos
ABOGADA Y NOTARIA

Licda. Leslie Alejandra Mérida Mazariegos
Abogada y Notaria
Colegiado No. 9,033



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 13 de mayo de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante YOSSELIN PAOLA AUYÓN JIMENEZ, titulado REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ACREDITAR LA IDONEIDAD PROFESIONAL A LOS REQUISITOS PARA SER MINISTRO DE ESTADO EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

WELM/srta.

Lic Daniel Mauricio Tejeda Aycetas
 Secretario Académico

Lic. Arvidán Ortiz Orellana
 DECANO



DEDICATORIA



A DIOS:

Por darme fuerza y valentía para cumplir este sueño, una prueba más de tu fidelidad. Gracias porque hiciste realidad tus promesas "Sé valiente y ten ánimo; no tiembles ni tengas miedo; Dios está contigo adonde quiera que tú vayas". Amén. Josué 1, 9.

A MIS PADRES:

Ergil Orlando Auyón Villagrán y Mirna del Carmen Jiménez Herrera por ser ejemplos de lucha y perseverancia. Gracias por el apoyo incondicional desde el primer día que inicie este camino, por el gran amor que me han dado, un amor que solo un padre y una madre saben dar, por los esfuerzos que tuvieron que hacer para que cumpliera uno de mis más grandes sueños y sobre todo por creer en mí y verme más allá de lo que yo misma imaginaba; ¡Los amo!

A MIS HERMANOS:

Brayan Alejandro y Luis José por acompañarme en este caminar, por ser mi alegría en los momentos más difíciles durante este trayecto profesional y por ser mis motivos de superación personal. Gracias porque aun siendo más pequeños me enseñan que todo lo que uno se proponga en la vida se puede lograr con esfuerzo y dedicación; ¡Los amo!

A MIS ABUELOS:

Porque a través de sus consejos y sabiduría he aprendido que esta carrera es un medio para servir con amor a nuestro prójimo.



A MIS TÍOS:

En especial a mi tía Floridalma Jiménez, porque más que una tía eres como una segunda madre para mí, gracias por darme todo tu apoyo no solo en palabras sino en acciones que me ayudaron a llegar a este día.

A MIS AMIGOS:

Por formar parte importante de mi vida, porque más que intelecto compartimos aventuras, en ellas alegrías, enojos y tristezas que nos formaron como personas profesionales y nos enseñaron a ser más humanos.

A USTEDES:

Gracias por acompañarme en este día tan especial para mí.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, de la cual me siento orgullosa de pertenecer y por darme la oportunidad de servirle a mi patria por medio de los conocimientos que me brindó.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por haber abierto sus puertas y albergarme durante estos años de formación académica. Gracias por permitirme el honor de egresar de esta casa de estudios.

PRESENTACIÓN



La presente es una investigación cualitativa, para poder observar las causas que producen que las personas ejerciendo el cargo de ministros de Estado, no cumplan con las funciones que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, y la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República, y mucho menos logren satisfacer las necesidades de la población guatemalteca.

La presente investigación pertenece al área cognoscitiva del derecho administrativo, porque los ministros de Estado pertenecen a la estructura del organismo ejecutivo; organismo que tiene a su cargo la labor de que Guatemala logre un desarrollo económico, cultural, social, educativo, etc. Para la realización del bien común; o sea que tiene a cargo la función administrativa la cual es el objeto del derecho administrativo.

La investigación se realizó, en cuanto al espacio geográfico, en el municipio de Guatemala; y en cuanto a la temporalidad, del año dos mil doce y el año dos mil dieciséis, período del gobierno anterior, tiempo suficiente para poder coleccionar la información necesaria para presentar el presente informe de investigación.

El objeto de la presente tesis, fue establecer la necesidad y la importancia que tiene reformar el Artículo 196 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para acreditar la idoneidad profesional a los requisitos para ser ministro de Estado en Guatemala.

HIPÓTESIS



La presente investigación, se realizó por la falta de capacidad profesional y técnica de las personas que ocupan el cargo de ministros de Estado, lo cual afecta de gran manera el desarrollo de Guatemala, en relación a muchos aspectos como la educación, salud, trabajo, cultura, etc. Ya que no cumplen con las funciones establecidas constitucionalmente y en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República; esto se debe, a que la ley no exige ningún requisito que ayude a establecer que la persona que ejerce el cargo de ministro de Estado, sea la profesionalmente idónea.

La hipótesis se utilizó para comprobar lo necesario que es llevar a cabo una reforma en la Carta Magna, específicamente en el Artículo 196, para acreditar la idoneidad profesional a los requisitos para ocupar el cargo de ministro de Estado, por medio de la exigencia de un título universitario. Dicha reforma con el objeto, primero, de limitar al Presidente de la República para que realice los nombramientos pensando el desarrollo de Guatemala así como en el éxito de su gobierno y no solamente por conveniencia; y segundo, para que las personas que se encuentren en tales cargos tengan las capacidades técnicas y conocimientos fundamentales para cumplir con sus funciones y satisfacer las necesidades del país.

COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS



La hipótesis fue validada al corroborar con el análisis de la investigación, que los acontecimientos que surgieron durante el período de gobierno 2012-2016, con respecto a las actividades de quienes fungieron como ministros, determina que existe la necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional, específicamente en el Artículo 196 de la Constitución Política de la República de Guatemala, agregando un requisito que exija la obtención de un título universitario, con el fin de acreditar la idoneidad profesional a los requisitos para ocupar el puesto de ministro de Estado, con la finalidad de exigir que las personas que estén a cargo de sus respectivas carteras sean las idóneas, con capacidades de liderazgo y con formación política y profesional, y evitar de esa manera que sus actos no tengan como consecuencia la falta de realización del bien común.

ÍNDICE



Pág.

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

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| 1. Derecho administrativo | 1 |
| 1.1. Definición del derecho administrativo | 2 |
| 1.2. Objeto del derecho administrativo | 4 |
| 1.3. Sistemas del derecho administrativo | 4 |
| 1.4. Características del derecho administrativo | 5 |
| 1.5. Fuentes del derecho administrativo | 6 |
| 1.6. Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho..... | 9 |
| 1.7. Relación del derecho administrativo con otras ciencias | 12 |

CAPÍTULO II

| | |
|---|----|
| 2. Administración pública | 15 |
| 2.1. Definición de administración pública..... | 18 |
| 2.2. Principios de la administración pública..... | 21 |
| 2.3. Elementos de la administración pública..... | 23 |
| 2.4. Clases de administración pública..... | 23 |
| 2.5. Pasos de la administración pública..... | 24 |
| 2.6. Competencia administrativa y jerarquía administrativa..... | 26 |
| 2.7. Sistemas de organización en la administración pública..... | 29 |

CAPÍTULO III

| | |
|---|----|
| 3. Organismo Ejecutivo..... | 47 |
| 3.1. Ministerios de Estado..... | 50 |
| 3.1.1. Origen..... | 50 |
| 3.1.2. Definición..... | 52 |
| 3.1.3. Características..... | 53 |
| 3.1.4. Regulación legal..... | 55 |
| 3.1.5. Requisitos..... | 56 |
| 3.1.6. Clases..... | 56 |
| 3.1.7. Funciones..... | 57 |
| 3.1.8. Prohibiciones..... | 58 |
| 3.1.9. Estructura de los ministerios de Estado..... | 59 |
| 3.1.10. Creación de los ministerios de Estado..... | 60 |
| 3.1.11. Sustitución ministerial..... | 60 |
| 3.1.12. Responsabilidad..... | 61 |
| 3.1.13. Interpelación de ministros de Estado..... | 62 |
| 3.1.14. Impugnación de los actos..... | 67 |

CAPÍTULO IV

| | |
|---|----|
| 4. Reforma constitucional para la acreditación de la idoneidad profesional a los requisitos para ser ministro de Estado de Guatemala..... | 69 |
| 4.1. Iniciativa de reforma | 70 |
| 4.2. Situación actual en Guatemala | 73 |
| 4.3. Trabajo de campo | 76 |
| 4.3.1. Técnica de investigación | 76 |
| 4.3.2. Grupo objetivo | 76 |



| | |
|--|-----------|
| 4.3.3. Aportaciones de la encuesta | 76 |
| 4.4. Propuesta | 77 |
| CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... | 81 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 83 |



INTRODUCCIÓN

La presente investigación fue realizada a causa de la crisis que existe en el país en el ámbito administrativo, por la falta de capacidad que tienen ciertos funcionarios para ocupar satisfactoriamente el cargo que les es asignado. Dichos funcionarios, específicamente de los que trata esta investigación, y que son los ministros de Estado, son nombrados libremente por el presidente, no hay mayor exigencia de requisitos que deben cumplir de conformidad con la ley, lo que produce un nombramiento por conveniencia. Consecuentemente no hay cumplimiento de funciones establecidas legalmente, como lo es el bien común.

Esta investigación tiene como objetivos: analizar la falta de capacidad profesional y técnica de las personas que ocupan el cargo de ministros de Estado; realizar un análisis a la legislación vigente en relación a los ministros; determinar la necesidad de incorporar un requisito con el que se pueda acreditar la idoneidad profesional de las personas que ocuparán tal cargo; establecer la gravedad de las consecuencias que conlleva el nombrar a una persona no idónea al cargo de ministro de Estado; los cuales lograron cumplirse conforme lo previsto.

El derecho administrativo, como la ciencia del derecho que se encarga de regular el que hacer de la administración pública, tiene por objeto ejercer la función administrativa con eficiencia y eficacia y la cual está a cargo del organismo ejecutivo; sin embargo, el problema que día con día se observa en Guatemala es la falta de aptitudes profesionales por parte de las personas que tiene a su cargo un ministerio. Ante ello, nace la necesidad de llevar a cabo una reforma en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 196, por medio del cual se exija la obtención de un título universitario a las personas que aspiran ocupar el cargo de ministro de Estado.

La tesis consta de cuatro capítulos, desarrollando en el primero, el derecho administrativo; en el segundo, la administración pública; en el tercero, todo lo relativo al organismo ejecutivo; y, en el cuarto, la acreditación de la idoneidad profesional a los requisitos para ser ministro de Estado en Guatemala.



Se utilizaron diversos métodos, como: el analítico, útil para estudiar la administración pública, tomando en cuenta sus sistemas de organización, específicamente la centralización administrativa y teniendo un mayor enfoque en los ministros de Estado; el inductivo para demostrar la afirmación de la hipótesis, es decir comprobar el problema y la solución objeto de la presente investigación. Las técnicas utilizadas fueron la bibliográfica y documental, que permitió la consulta y análisis de la bibliografía relacionada con el tema.

La investigación tiene como finalidad realizar un estudio tanto jurídico como social, con el objetivo de buscar una reforma constitucional que exija a las personas que tienen intención de ocupar el cargo de ministro de Estado un título universitario que respalde el conocimiento y la capacidad que poseen para el puesto. Esperando que sea un gran aporte en el ámbito legal para Guatemala y que con ello se pueda alcanzar un bienestar para toda la población.

CAPÍTULO I



1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es una extensa rama del derecho público que estudia normas jurídicas que regulan básicamente la relación entre el Estado y los particulares. Esta rama del derecho se puede considerar como una rama jurídica relativamente nueva al hacer una comparación con el derecho civil o penal.

Al realizar un análisis histórico del derecho administrativo, explica el profesor español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: “Para unos, el Derecho Administrativo es una consecuencia de la revolución francesa. Y, para otros, la historia del Derecho Administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público. Pues bien, la polémica sobre esta cuestión no es más que una representación de la discusión entre perspectiva subjetiva u objetiva como criterios definidores del Derecho Administrativo. Es decir, si lo decisivo es la persona jurídica y se conviene afirmar que la Administración Pública en sentido estricto trae su causa de la Revolución Francesa, entonces daremos origen de esta rama del Derecho Público en 1789” (sic.)¹

En el caso del autor Forsthoff establece que el derecho administrativo: “Nace tras la Revolución Francesa y su sistematización se produce en Italia, en el segundo decenio del siglo diecinueve. Ahora bien la Gran pregunta que se formula Giannini es si con anterioridad al advenimiento de la Ilustración existía Derecho Administrativo y, en caso contrario, por qué aparece como consecuencia de la Revolución en 1789. Y, si se quiere, también

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 59



convendría saber, si no era Derecho Administrativo, qué era lo que habría antes de la Revolución Francesa” (sic.)²

El derecho administrativo en Guatemala aún no se encuentra codificado, es decir que no se ha creado un solo cuerpo legal sistematizado, que regule la materia como tal. Existen diversas teorías que explican la codificación del derecho administrativo, hay teorías negativas, positivas y mixtas.

Las teorías negativas exponen que el codificar esta rama del derecho conllevaría restarle movilidad y flexibilidad provocando su estancamiento y paralización de su evolución. Por el contrario, las teorías positivas argumentan que la labor doctrinaria y jurisprudencial disminuye la inamovilidad y abogan por la sistematización y generalización de sus principios.

Por último, las teorías mixtas explican que es necesaria una codificación del derecho administrativo pero no de una manera total sino parcial en cuanto a sus principios rectores, relaciones, instituciones y disposiciones.

1.1. Definición del derecho administrativo

El autor Hugo Calderón cita diversas definiciones sobre el derecho administrativo. Entre ellas, la de Acosta Romero, que indica: “Entendemos por ciencia del Derecho Administrativo es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de

² **Ibid.** Pág. 60



investigación y desarrollo”(sic.)³

Para Julio Prat, el derecho administrativo es: “La rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas”.⁴ Hugo Calderón, explica que esta definición es muy adecuada e interesante ya que impone al derecho administrativo como una rama autónoma del derecho público.

Según Hauriou, el derecho administrativo es: “la rama del derecho público que regula: 1. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3. El ejercicio de estos poderes y estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen”.⁵

Es importante resaltar que el derecho administrativo, es una rama del derecho público que estudia no solo un conjunto de normas jurídicas sino también un conjunto de principios, instituciones y doctrinas que regulan:

1. La función administrativa, la cual es toda actividad que realizan los órganos administrativos, que se encuentren estructurados jerárquicamente o que dependen de un poder superior o de órganos y entes administrativos independientes, tanto en su ámbito nacional como local;

³ **Ibid.** Pág. 83

⁴ **Ibid.** Pág. 84

⁵ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** Pág. 91



2. La relación que existe entre la administración pública y los particulares y;

3. Las relaciones existentes entre los distintos órganos administrativos.

1.2. Objeto del derecho administrativo

Según Agustín Gordillo, el objeto de esta rama del derecho es “el ejercicio de la función administrativa”.⁶ Para ello, se debe estudiar la función administrativa, ya que de ella depende el cumplimiento de la finalidad de la administración pública que es el bien común, tal como lo indica el Artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la personas y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

Por lo tanto, si se cumple con los pasos que conlleva una buena administración para el cumplimiento de su finalidad, que es alcanzar el bien común, por ende se alcanza el objeto del derecho administrativo.

Continúa explicando Gordillo: “El estudio del ejercicio de la función administrativa es comprensivo no sólo del quién ejerce la función, sino también del cómo y con qué fundamento, con qué medio y fundamentalmente hasta dónde, con qué limitaciones se la ejerce”.⁷

1.3. Sistemas del derecho administrativo

Se encuentran:

- Sistema Anglosajón: impera principalmente en Inglaterra, en este sistema el derecho

⁶ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**, tomo 1. Pág. VI

⁷ **Ibid.** Pág. V3



administrativo es considerado parte del derecho civil por lo que no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración y los particulares, sino que se aplica el derecho común. Los procesos para el control de las actuaciones de la administración pública son los mismos que los ordinarios.

- Sistema Francés: es en Francia donde nace el derecho administrativo con la Revolución Francesa, ya que ellos promulgan la aplicación de la ley con justicia, edifica una administración racional, uniforme y coherente, formula el principio de la primacía de la ley. En este sistema, el derecho administrativo es considerado una rama autónoma del derecho, y existe un órgano jurisdiccional específicamente creado para el control de la juridicidad de los actos y resoluciones de la administración pública. Así como, también existen procesos especiales para el control de las actuaciones de la administración pública.

1.4. Características del derecho administrativo

Existe variedad de opiniones en cuanto a las características del derecho administrativo, de las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- Es común: es tradicional a todas las actividades.
- Es autónomo: establece principios y normas propias.
- Es local: es un derecho de naturaleza específica.
- Es subordinado: al derecho constitucional.
- Es nuevo: surge en el siglo diecinueve.
- Es evolutivo: se adapta a nuevas situaciones.



Para Hugo Calderón:

- “Es un derecho joven: porque es relativamente nuevo, de reciente creación. Surge con la Revolución Francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de Derecho.
- No ha sido codificado: porque la codificación implica la creación de una ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente.
- Es un derecho subordinado: porque se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales.
- Es un derecho dinámico: porque es cambiante, más que cualquier otra ciencia jurídica, y es por la labor que desarrolla la administración pública la cual se encuentra en constante cambio.
- Es un derecho autónomo: porque independientemente de la subordinación a la Constitución, se encuentra dotado de autonomía por la especialización y relaciones que regula”.⁸ Sin embargo, para Jorge Mario Castillo González “no existe un derecho administrativo autónomo sino existe un derecho administrativo legislado, en constante evolución, que todavía no se basa en la separación de tribunales civiles y tribunales administrativos”.⁹

1.5. Fuentes del derecho administrativo

Se entiende como fuente, todos aquellos materiales que se utilizan para aplicar un método

⁸ Op. Cit. Pág. 81

⁹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 14



sistemático, el cual va formando las bases y reglas que forman una ciencia. Las fuentes son importantes porque de ellas se origina del derecho administrativo como tal. Sus fuentes son:

- La legalización positiva de carácter administrativo.
- Los precedentes administrativos.
- La jurisprudencia administrativa.
- La doctrina de los tratadistas y la teoría de temas administrativos.

Es necesario mencionar que las doctrinas modernas clasifican las fuentes como: fuentes nacionales y fuentes supranacionales del derecho administrativo.

Cuando se habla de fuentes supranacionales, se refiere a una legislación que comprende no solo normas internas que regulan el derecho administrativo, al contrario, normas que a través de tratados y convenios internacionales tienen contenido administrativo los cuales en los últimos tiempos han formado una parte muy importante en Guatemala, sobre todo en materia de derechos humanos. En la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 46 establece: "...en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno". Las fuentes nacionales, son el derecho positivo de un país.

Ahora la clasificación tradicional, reconoce tres grupos de fuentes:

- Fuentes materiales: también llamadas reales, constituyen un conjunto de datos jurídicos que le dan contenido a las normas jurídicas, esos datos, pueden ser datos biológicos, sociales, geográficos, económicos, políticos, culturales, espirituales, etc. En los hechos



reales, es donde surge la necesidad de regular ciertas materias considerando la propia circunstancia que rodea al hombre en su comportamiento con los demás.

- Fuentes históricas: son todos aquellos documentos y experiencias que sirven de antecedente a la normatividad actual. Estos documentos o lugares, en los que se encuentra el derecho, son de índole más variada, como escritos, periódicos, códigos, libros y tratados. Por ejemplo, la Revolución Francesa.
- Fuentes formales: se refieren a la forma o manera en que las normas se expresan en una sociedad determinada. Son todos aquellos procedimientos de creación y los requisitos que se deben de reunir para adquirir validez y reconocimiento oficial como fuentes. El Artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial indica: “La ley es la fuente del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia, la complementará. La costumbre regirá solo en defecto de ley aplicable o por delegación de la ley, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada”. Por lo que, se puede establecer que como fuentes formales la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la doctrina.

La ley se puede definir como una norma jurídica que, con carácter de general y obligatoria, resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada para ello. La ley en Guatemala, es la fuente formal principal del ordenamiento jurídico y por ende del derecho administrativo, específicamente la Constitución, es la fuente primaria del derecho y se define como la ley suprema del Estado, que se encuentra en el penáculo del ordenamiento jurídico, creada por una Asamblea Nacional Constituyente y estudia:

- Derechos de las personas.
- Organización del Estado.



- Garantías constitucionales.

La jurisprudencia, es la serie reiterada de sentencias emitidas por los tribunales de más alta jerarquía en la República de Guatemala, que resuelven casos similares aplicando la misma interpretación y que al llegar a cierto número de sentencias convierten dicha interpretación en obligatoria.

La costumbre, es una práctica reiterada realizada por un grupo de personas, la cual las personas que la realizan consideran que es obligatoria. La doctrina, es el estudio de carácter científico que realizan los juristas acerca del Derecho.

También se considera como fuente del derecho administrativo, los principios generales del derecho que se encuentran en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales son:

- Legalidad.
- Seguridad.
- Justicia.
- Igualdad.
- Libertad.
- Paz.

1.6. Relación del derecho administrativo con otras ramas del derecho

Según Castillo González: "El derecho administrativo es la base de todos los derechos que tienen que ver con la administración pública. El derecho administrativo aporta la teoría general y procesal y cada derecho la hace suya o la modifica dependiendo de la materia



jurídica. Los derechos han dado lugar a los derechos especializados, derecho tributario o derecho ambiental, por ejemplo”.¹⁰

El derecho administrativo tiene relación con diversas ramas del derecho, entre ellas:

1.6.1. Derecho constitucional: porque en la Constitución Política de la República se encuentra la organización y la estructura básica del Estado y el derecho administrativo regula lo relacionado a la estructura del Estado. Dice el tratadista Otto Meyer: “Constitución significa estructura y referida al Estado designa la Carta Fundamental. Un Estado organizado según esas ideas se llama Estado Constitucional, y el conjunto de reglas que lo conforman”.¹¹

Gabino Fraga, en cuanto a la relación entre ambas ramas del derecho, expresa: “Como es bien sabido, el derecho constitucional encierra todas las normas que se refieren a la estructura misma del Estado, a la organización y relaciones entre los poderes públicos y a los derechos fundamentales de los individuos en tanto que constituyen una limitación o una obligación positiva para el mismo Estado”.¹²

1.6.2. Derecho penal: los funcionarios pueden incurrir en responsabilidades penales y en el derecho penal se encuentran las penas relativas a la misma. Como regulador de la potestad pública para castigar y aplicar medidas de seguridad a las personas que cometen delitos y faltas, le otorga a la administración pública de Guatemala facultades preventivas, facultades para plantear acciones penales previa investigación criminal y obligaciones para colaborar

¹⁰ **Ibid.** Pág. 12

¹¹ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 89

¹² **Op. Cit.** Pág. 94



con la ejecución de las sanciones penales.

Penagos, citado por Hugo Calderón, al estudiar las relaciones del derecho administrativo con el derecho penal distingue la clasificación que hace el Profesor Alfonso Reyes Echandía que clasifica el derecho penal de la siguiente manera:

- “Derecho Penal Administrativo: El Derecho Penal Administrativo, lo subdivide en:
Derecho Penal Disciplinario;
Derecho Penal Financiero;
Derecho Penal de Policía; y
- Derecho Penal Internacional”(sic.)¹³

1.6.3. Derecho procesal: el derecho procesal es aplicado como lo indica la Constitución, por los órganos jurisdiccionales que poseen el monopolio de la jurisdicción que es única, así establecido en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “...La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales de la ley establezca. Ninguna autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.

1.6.4. Derecho de trabajo: tiene gran relación con el derecho administrativo, porque de sus normas se derivan los principios y las regulaciones de la relación funcional, dando lugar al sistema de servicio civil, el servicio militar, el servicio judicial, el servicio municipal, el servicio legislativo, el servicio diplomático, el servicio educativo, etc.

También sus normas son aplicables en materia colectiva y consecuentemente se aplican

¹³ Op. Cit. Pág. 91



en materia procesal de trabajo.

1.6.5. Derecho civil: esta parte del derecho privado, que regula las relaciones entre los particulares y lo referente a los bienes, derechos, obligaciones y contratos, ha trasladado al derecho administrativo por interés social, muchas de sus instituciones que se transforman, pues se le introducen variantes debido a que éste último les da naturaleza de orden público.

Según Hugo Calderón: “Al producirse el nacimiento del Derecho Administrativo, se produce un cambio en la estructura del Estado Francés, gran parte de las instituciones que en principio pertenecían al Derecho Civil que no son aplicación a las actividades que realiza la Administración que eran reguladas por el Derecho Civil, nos referimos a aquellas en que actuaba como persona jurídica individual la administración, pasan a ser reguladas por el Derecho Administrativo”(sic.)¹⁴

1.7. Relación del derecho administrativo con otras ciencias

El derecho administrativo se puede relacionar no solo con ramas del derecho, tanto público como privado, sino también con otras ciencias ajenas al derecho, como:

- Economía política.
- Filosofía.
- Sociología.
- Estadística.
- Demografía.

¹⁴ **Ibid.** Pág. 95

- Geografía.
- Historia.
- Medicina.
- Higiene.
- Ciencias matemáticas.
- Física.
- Ciencias naturales.





CAPÍTULO II



2. Administración pública

El ser humano desde sus inicios ha sentido la necesidad de ejercer la administración para sobrevivir y luego para obtener su bienestar. Todos los humanos sobreviven mediante el uso racional de los recursos con que cuentan; sin embargo, cuando se mencionan recursos se trata de los de naturaleza económica, como lo son los bienes y los ingresos monetarios que se obtienen como producto del trabajo. Por lo tanto, todo ser humano tiene la necesidad de administrarse tanto así mismo como sus bienes buscando una satisfacción personal y la de otros seres humanos que forman parte de su grupo familiar.

Administrar viene del latín *ad-ministrare*, *ad* que significa ir o hacia y *ministrare* servir o cuidar. Según el diccionario de la Real Academia Española, es: "Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Dirigir una institución. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes".¹⁵

En cuanto al término "administración" se puede definir como "gestión, gobierno de los intereses o bienes, en especial de los públicos. La ciencia de la administración, es el conjunto de las reglas para gestionar bien los negocios y, más particularmente, para aplicar los medios a la consecución de los fines del Estado".¹⁶

Existen diferentes tipos de administración, las cuales son:

¹⁵ Consulta electrónica: <http://lema.rae.es/drae/> (20 de enero de 2016).

¹⁶ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 19



- **Administración personal:** es la administración que todos realizan diariamente y que se desarrolla según los intereses y voluntad de cada persona.
Objetivo: desarrollo intelectual, físico y económico de una persona.
- **Administración privada o de negocios:** consiste en la inversión de recursos económicos de uno o varios propietarios, para desarrollar determinadas actividades productivas o actividades especulativas que después de la recuperación del capital invertido, produzcan ganancias, réditos o intereses en donde el elemento principal para que funcione es el ánimo de lucro.
Objetivo: desarrollo del comerciante, se fortalece el comercio.
- **Administración pública o del Estado:** es la administración de los recursos ajenos, provenientes del pago de impuestos que hace la población en beneficio de ellos mismos. Está a cargo de funcionarios, que desempeñan un cargo o empleo público.
Este tipo de administración, es el objeto de estudio y aplicación del derecho administrativo y de la ciencia de la Administración, entre otras ciencias y disciplinas que también se encargan de analizarla como la economía, sociología, antropología, matemática, estadística, etc.
Objetivo: desarrollo del país, alcanzar todos los fines propuestos.

La administración pública aun cuando tiene semejanzas con la administración privada, entre ellas, existen diferencias que las hacen muy distintas, como:

- En la administración pública participan funcionarios y en la administración privada se involucran personas particulares.



- La administración pública tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas y la administración privada satisface necesidades particulares.
- En la administración pública se utiliza capital público y en la privada se utiliza capital privado.

La administración pública en Guatemala debe someter cada una de sus actividades a la ley, como la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes ordinarias.

Es importante resaltar que deben aplicarse los principios de legalidad y juridicidad y tomar en cuenta que los órganos administrativos no pueden actuar de manera arbitraria frente a los particulares, ya que los mismos deben desarrollar sus funciones dentro de los límites que marca la ley.

En relación a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad se ha manifestado de la siguiente manera:

“El derecho administrativo se ejercita bajo principios que, atendiendo al derecho de defensa, persiguen la oficiosidad, celeridad, sencillez y eficacia de su trámite, esto es, un proceso eminentemente antiformalista. En esa concepción, los requisitos que impone para el trámite de inconformidades deben aplicarse de modo flexible y atendiendo a su finalidad. La Constitución establece (Artículo 221), el principio de control jurídico de los actos de la administración, de manera que sus resoluciones directas o de sus entidades, pueden ser revisadas a fin de evitar a los gobernados la lesión de sus derechos fundamentales y legales. El cuerpo procesal aplicable para tal objeto es la Ley de lo Contencioso Administrativo, la que, a fin de concentrar y reducir diversos medios impugnativos dispuestos en materia administrativa, para agotar esta vía que previamente obliga a acudir



a la jurisdiccional, los redujo a los recursos de revocatoria y reposición, aplicables a toda la administración centralizada y descentralizada, salvo excepciones muy específicas”.

2.1. Definición de administración pública

El concepto administración pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Primero, el punto de vista formal, se entiende como la entidad que administra, o sea al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales. Y, segundo, desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea la actividad de un organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Se entiende por administración pública como el conjunto de órganos y entidades públicas del Estado, que están a cargo de funcionarios que desarrollan funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad, alcanzar el bien común y la paz social, por medio de la prestación de servicios y realización de obras públicas, en base a un presupuesto público dentro del territorio nacional para atender a los usuarios bajo un ordenamiento jurídico positivo y vigente.

Para el autor Rafael Godínez Bolaños, administración pública es: “Una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadores de la realidad,

¹⁷ Gaceta 56. Expediente 219-00. Fecha de sentencia: 15/06/2000.



mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.”¹⁸

“La Administración Pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata”(sic.)¹⁹ Toda función administrativa debe de ejecutarse con eficiencia, eficacia y efectividad.

La eficiencia consiste en los esfuerzos, medios y recursos que los funcionarios y empleados públicos utilizan en el trabajo. La eficacia consiste en los resultados o alcanzar los fines propuestos. Y, la efectividad, consiste en ejecutar el trabajo con puntualidad, tomando en cuenta el tiempo disponible, horarios, problemas y conflictos de cualquier naturaleza.

Para Garrido Falla, la administración pública, es: “Parte del Criterio Orgánico; la Administración es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por Administración más Gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del Gobierno o de las altas jerarquías de la Administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente

¹⁸ Orellana Pinto, Karin Cristina. **La obligación de la administración pública de fundamentar sus resoluciones administrativas.** Pág. 2

¹⁹ Consulta electrónica: <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-concepto-de-administracion-publica> (20 de enero de 2016).



en el momento de distinguir administración de gobierno” (sic.)²⁰ De acuerdo a la definición anterior, es preciso resaltar que existe una gran diferencia entre administración pública y gobierno. Gobierno, consiste en la orientación de la política del Estado hacia el mundo y la política interna o hacia dentro del mismo.

La política internacional es la toma de decisiones por parte del presidente del organismo ejecutivo al celebrar tratados, convenios, pactos y contratos con otros estados y entidades internacionales, ya que la Constitución Política de la República de Guatemala le asigna la potestad de tomar este tipo de decisiones establecido en el Artículo 183 inciso o): “Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución”.

No obstante, la facultad que la misma Carta Magna le asigna al presidente de la República, que es dirigir la política internacional, se encuentra sujeta a un control establecido en la Constitución Política de la República, que obliga al organismo legislativo, a través del Congreso de la República a revisar los textos internacionales celebrados por Guatemala.

La política interna, consiste en la elaboración del plan de desarrollo del Estado y su correspondiente presupuesto de ingresos y egresos. Se trata de definir los servicios públicos y obras públicas que la población necesita para desarrollarse en forma sostenible.

Esta política en Guatemala la decide el presidente de la República en consejo de ministros al elaborar el proyecto de presupuesto del Estado cada año, esto se encuentra en la Artículo 183 inciso j) de la Constitución Política de la República, estableciendo que una de las

²⁰ Calderón. Op. Cit. Pág. 9



funciones del presidente es: “Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto”.

2.2. Principios de la administración pública

Los principios sobre los cuales se basa la administración son:

2.2.1 Principio de legalidad: para este principio lo fundamental es la norma legal y en este caso el administrador no puede ir más allá de la competencia que la misma ley le otorga. Este principio se encuentra regulado en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudaciones... Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo”. Con este artículo también se tiene un claro ejemplo, de que de no existir una norma legal que autorice a la autoridad administrativa, no puede recaudar impuestos.

2.2.2 Principio de juridicidad: este principio determina que los órganos administrativos deben actuar y resolver siempre con base a:

- La ley.
- Principios generales del Derecho.



- Instituciones propias del derecho administrativo.

En la administración pública, se hace presente la necesidad de actuar conforme al principio de juridicidad, ya que plantea la utilización del Derecho como un método e instrumento de las actividades y decisiones administrativas.

La juridicidad obliga a la administración pública a someter esas actividades y decisiones al derecho administrativo y es por ello, que se crea un tribunal de lo contencioso administrativo, regulado constitucionalmente en el Artículo 221, para que funcione como contralor de la juridicidad de la administración pública.

Entre las violaciones a los principios de legalidad y juridicidad que pueden surgir, se encuentran:

- Abuso de poder: es una violación a los principios del derecho administrativo, en el cual un órgano administrativo emite resoluciones o realiza actos, sin tener la competencia administrativa para ello.
- Desviación de poder: es una violación a los principios del derecho administrativo, en el cual un órgano administrativo emite resoluciones o realiza actos para el cual si tiene competencia, pero los realiza para un fin distinto que no es el bien común.

De dichas violaciones producen consecuencias como:

- Incurrir en infracciones administrativas.
- Incurrir en responsabilidad penal.
- Causa daños y perjuicios al patrimonio del Estado. En este caso, la Contraloría General de Cuentas puede promover un juicio de cuentas en contra del funcionario.



2.3. Elementos de la administración pública

Los elementos más importantes se pueden resumir y explicar de la siguiente manera:

- a) **Órgano administrativo:** es un ente que forma parte del Estado y que sirve como medio o instrumento para manifestar la voluntad del Estado, a través de la prestación de servicios públicos para la realización del bien común.
- b) **Actividad:** los órganos administrativos desarrollan actividades que a su vez se desarrollan a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública para cumplir con su finalidad.
- c) **Finalidad:** la finalidad es el bien común de toda la población en general, elemento que se encuentra expuesto en el Artículo 1º. de la Constitución Política de la República de Guatemala y el cual indica que “el Estado se organiza para proteger a la persona y a su familia; su fin supremo es el bien común”.
- d) **Medio:** el medio que la administración pública utiliza para el logro del bien común es el servicio público que se puede definir como la actividad que desarrolla el Estado o sus entidades descentralizadas y autónomas en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales por mandato constitucional, a cambio del pago de impuestos y demás contribuciones a cargo de la población usuaria.

2.4. Clases de administración pública

En la administración pública existen cuatro clases de administración, siendo:

- a) **Administración de planificación:** consiste en ver hacia el futuro, hacer un estudio con todos los métodos y técnicas de las necesidades y soluciones a esas necesidades.



- b) **Administración ejecutiva:** es aquella que decide y ejecuta, es la que tiene la facultad legal para poder actuar, a través de las decisiones, actos o resoluciones administrativas.
- c) **Administración de control:** es la encargada de que las tareas administrativas se realicen de conformidad con las normas establecidas.
- d) **Administración consultiva:** son órganos que sirven para aconsejar o asesorar al órgano que ejecuta, sobre la conveniencia legal y técnica de las decisiones que tomará quién tiene o ejerce la competencia administrativa.

2.5. Pasos de la administración pública

Es necesario, estudiar cada uno de los pasos de la administración pública ya que de ellos depende el éxito de la función administrativa. Estos son:

1. **Planificación:** significa la investigación para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende. O sea, establece cuáles son las metas u objetivos que se pretenden alcanzar y se determinan las actividades que hay que realizar, para alcanzar dichas metas. La planificación se fundamenta en tres principios básicos: la precisión, la flexibilidad y la unidad.
2. **Coordinación:** es obtener los recursos necesarios para poder llevar a cabo el plan que se estableció.
3. **Organización:** consiste en establecer las actividades que realizará cada persona y asignar los recursos necesarios para llevar a cabo dichas actividades.
4. **Ejecución:** es la materialización de las actividades que se han planificado con anticipación.



5. Dirección: consiste en dar órdenes o instrucciones sobre cómo realizar las tareas.
6. Control: es verificar, evaluar, fiscalizar o supervisar si se están llevando a cabo las actividades que se planificaron, y si están resultando de la misma manera que se establecieron desde un principio, y en el caso de que no fuere así, tomar las medidas necesarias para poder enmendar los errores cometidos.

Para Hugo Calderón, “dentro de la actividad administrativa hay varias clases de control, las que se pueden clasificar de la forma siguiente:

- Control interno: es el que se realiza internamente dentro de la administración pública, por los órganos superiores sobre los subordinados, el ministro sobre sus directores generales.
- Control directo: es el que ejercen los particulares sobre los actos de la administración pública, a través de los recursos administrativos como la revocatoria o reposición.
- Control judicial: es ejercido ante los tribunales de justicia, el proceso de contencioso-administrativo, amparo, juicio de cuentas, etc.
- Control constitucional: es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza.
- Control parlamentario: lo ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, a este control se le denomina también juicio político o interpelación.
- Control de los derechos humanos: se realiza por medio de dos órganos de la administración pública: la comisión de derechos humanos del Congreso de la República y el procurador de los derechos humanos.



- Control del gasto público: este control le compete a la Contraloría General de Cuentas, la cual es una institución técnica, descentralizada, con funciones de fiscalización de los ingresos, egresos y en general, de todo interés hacendario de los organismos del Estado, contratista de obras públicas y de cualquier persona, que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos”.²¹

Algunos autores también consideran como mecanismos de control:

- Control gubernamental: en el Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas se establece: “El control gubernamental, es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen y coordinan el ejercicio del control interno y externo gubernamental”.
- Control social: es el control que ejerce la sociedad organizada, utilizando los distintos mecanismos de auditoría social. Por ejemplo: Ley de libre acceso a la información, y ley de libre emisión del pensamiento.

2.6. Competencia administrativa y jerarquía administrativa

1. Competencia administrativa

Competencia es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad, que sobre una materia posee un órgano administrativo. Agustín Gordillo, define competencia como “Conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo”.²²

²¹ **Ibid.** Pág. 17

²² Gordillo, Agustín. **El acto administrativo**, tomo 3. Pág. VIII 33



La competencia administrativa es el conjunto de facultades y de atribuciones que la ley otorga a cada órgano administrativo, y que delimitan el servicio público que el órgano debe prestar y con ello colabore con la realización del bien común.

El autor Hugo Calderón clasifica la competencia de la siguiente manera:

- “Competencia en razón de grado.
- Competencia en razón de la materia.
- Competencia en razón del territorio.
- Competencia en razón del tiempo”.²³

a) Características:

- Solamente puede ser otorgada por la ley, los órganos administrativos solo pueden hacer lo que la ley les permite.
- No se puede ceder, consiste en que el órgano administrativo no puede trasladar su competencia a otro órgano administrativo o a un particular, excepto en dos casos: 1. La delegación y 2. La avocación de la competencia.
- No se puede ampliar, esta característica consiste en que la competencia que le es otorgada al órgano administrativo en ningún caso puede rebasar los límites otorgados por la ley.
- Es irrenunciable, consiste en que la competencia otorgada al órgano administrativo por la ley en ningún momento se puede renunciar.

b) Clasificación:

- Por la clase de actividad: competencia para planificar, ejecutar, controlar y asesorar.

²³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**, tomo 2. Pág.



- Por el territorio: competencia nacional, regional, departamental y municipal.
- Por la materia: competencia en salud, educación, seguridad, etc.
- Por el grado: competencia de superiores, intermedios e inferiores.
- Por la perdurabilidad: la competencia es permanente y temporal o eventual.

2. Jerarquía administrativa

Jerarquía es la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores, y recíprocamente la relación de subordinación en que se encuentran los órganos inferiores respecto de los superiores.

La jerarquía también puede definirse como un principio jurídico de la organización administrativa del Estado, que significa la existencia de un orden legal entre los órganos, unos superiores y otros subordinados a aquellos dentro del organismo ejecutivo y entidades públicas descentralizadas o autónomas.

a) Facultades que se originan de la jerarquía:

- Facultad de mando, decisión o dirección: es la facultad que tiene el órgano superior, derivada de la jerarquía, de darle órdenes o instrucciones a los órganos inferiores.
- Facultad de revisión, control o fiscalización: es la facultad que tiene el órgano superior de examinar las actividades del órgano inferior y verificar a los órganos inferiores.
- Facultad de revocación: es la facultad que tiene el órgano superior de dejar sin efecto las resoluciones emitidas por el órgano inferior.
- Facultad disciplinaria: es la facultad que tiene el órgano superior de sancionar administrativamente al órgano inferior por infracciones administrativas que cometa.



- **Facultad de delegación:** es un procedimiento mediante el cual un órgano superior traslada parte de su competencia a un órgano inferior, pero conservando siempre los poderes o facultades que derivan de la jerarquía, no se puede delegar la competencia cuando es exclusiva.
- **Facultad de avocación:** es un procedimiento, mediante el cual un órgano superior atrae para sí parte de la competencia de un órgano inferior.

b) Elementos esenciales:

Son tres:

- El deber de obediencia.
- El deber de correspondencia.
- Facultad del superior para suspender o revocar los actos del inferior.

c) Línea jerárquica:

Los conductos o vías de comunicación entre los órganos superiores e inferiores, se denominan línea jerárquica. Se representa así:

- **Relación de grado o vertical:** esta relación se da cuando entre dos órganos existe subordinación.
- **Relación de línea u horizontal:** existe línea cuando dos órganos administrativos tienen la misma jerarquía, por lo tanto, entre ellos no hay subordinación, lo único que existe es colaboración entre órganos.

2.7. Sistemas de organización en la administración pública

Son los distintos sistemas que existen para organizar a los órganos administrativos que

conformen la administración pública, colocándolos en distintos puntos de la estructura del Estado, con la finalidad de obtener una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

El Profesor Rafael Godínez dice: “Los sistemas de organización, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el organismo ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política de la República”.²⁴

Los sistemas para organizar la administración pública son:

- Centralización o concentración administrativa.
- Desconcentración administrativa.
- Descentralización administrativa.
- Autonomía administrativa.

Centralización o concentración administrativa:

Este sistema de organización es el más antiguo, puesto que no es una forma particular de ningún régimen de gobierno.

a) Definición:

Es un sistema o técnica para organizar la administración pública, que consiste en ubicar a

²⁴ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 192



los distintos órganos administrativos en un estricto orden jerárquico en el cual cada uno de los órganos de la administración pública depende de un solo superior jerárquico, el cual tiene todas las facultades para tomar las decisiones técnicas y políticas.

Dromi, dice que: “La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencia administrativa se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales”.²⁵

Por otro lado, Gabino Fraga establece que la centralización “existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública” (sic.)²⁶

b) Características:

- Existe un órgano supremo unipersonal, en el caso de Guatemala es el presidente de la República, o pluripersonal como una junta directiva, concejo municipal.
- Los otros órganos administrativos son subordinados o infra ordenados, dentro de una escala u orden jerárquico rígido con mayor o menor número de responsabilidades y decisión técnica.
- Corresponde al órgano supremo tomar decisiones, mandar, nombrar y destituir a los demás funcionarios y empleados públicos, fiscalizarlos, revisar sus actos, imponer

²⁵ **Ibid.** Pág. 193

²⁶ **Op. Cit.** Pág. 165



sanciones y establecer sus competencias.

- Los órganos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión.
- No tienen personalidad, ni patrimonio propio.

c) Elementos:

- Unidad de decisión y ejecución: en este elemento el superior puede optar entre varias alternativas de resolución, y elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual debe ser acatada por el órgano inferior.
- Unidad de nombramiento y destitución: facultad atribuida al titular del órgano superior para designar o remover discrecionalmente a sus colaboradores. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, el presidente de la República tiene la facultad de poder nombrar o destituir a los ministros de Estado, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República.
- Unidad de control o vigilancia: el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de los subordinados que tiene a cargo, lo cual le va a permitir detectar si estos cumplen o no con las órdenes y decisiones del superior; así como, si cumplen con las obligaciones que se deriven de una normativa vigente.
- Unidad de disciplina o sanción: le permite al superior sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas de manera incorrecta, en perjuicio de la administración pública.
- Unidad de revisión de los actos de los inferiores: consiste en la facultad que tiene el órgano superior de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones.
- Unidad de facultad para decidir las competencias de subordinados.



d) Ventajas:

- El órgano supremo asegura el control político de todo el territorio y sobre todas las políticas de gobierno que pretende implementar.
- Todas las actuaciones de los subordinados son controladas por el centro político y administrativo.
- Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben con mayor facilidad a dónde dirigirse.
- Se logra prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido en toda la población.
- Tanto el control, como la fiscalización de órgano superior jerárquico sobre los subordinados, es más efectivo.
- Las políticas administrativas son más uniformes, ya que dependen del superior jerárquico.

e) Desventajas:

- Genera abuso de poder debido al centralismo burocrático, en el cual las oficinas administrativas se ubican en su mayoría en la sede política del gobierno o capital del Estado.
- La administración se torna ineficiente en los territorios que se encuentran alejados de la capital.
- Los procedimientos administrativos son muy ineficientes, porque los particulares deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de la decisión.
- Tiende mucho a la corrupción en los órganos administrativos, lo que tiene como consecuencia un déficit para el Estado.



f) Su aplicación en Guatemala:

El organismo ejecutivo, es el órgano principal de la administración pública guatemalteca, funciona bajo este sistema, pero no de manera absoluta sino que existen otros órganos que no son centralizados, como por ejemplo:

- La Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Superintendencia de Administración Tributaria.

La escala jerárquica del organismo ejecutivo en base a la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Ejecutivo y otras leyes orgánicas, es la siguiente:

- Presidencia de la República.
- Vicepresidencia de la República.
- Consejo de ministros.
- Ministerios de Estado.
- Viceministerios de Estado.
- Direcciones generales.
- Direcciones regionales.
- Direcciones técnicas.
- Jefes de departamentos.
- Divisiones.
- Unidades.



Desconcentración administrativa:

La desconcentración es un sistema totalmente distinto a la acumulación de funciones en órganos centrales, mediante el cual se pretende conseguir un mayor acercamiento de la administración al particular. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa, cuyas atribuciones las ejercen en forma regional. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

a) Definición:

“La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente”.²⁷

Es un sistema o técnica para organizar a la administración pública, en el cual se crean órganos administrativos, a los cuales se les concede alguna independencia técnica para prestar algún servicio público muy especializado, pero siempre siguen siendo parte de la misma persona jurídica, y dependen políticamente del órgano superior de la administración.

Para Serra Rojas la desconcentración administrativa: “Es una técnica de organización que consiste en reconocer el importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”.²⁸

²⁷ **Ibid.** Pág. 165

²⁸ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo.** Pág. 501



En la desconcentración administrativa los órganos administrativos siguen actuando con la personalidad jurídica del Estado.

b) Características:

- Hay centralización y continúa como el principal sistema de organización de la administración pública.
- Se otorga competencia a órganos administrativos inferiores, para que puedan tomar decisiones técnicas relacionadas con el servicio público que prestan en nombre del Estado.
- Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos.
- El órgano administrativo superior, controla a los órganos desconcentrados mediante reglamentos.
- El superior mantiene la potestad de nombramiento y de destitución aunque sometido a procedimientos administrativos laborales, debido a que el personal desconcentrado ingresa al servicio civil por oposición.

c) Formas de creación de órganos desconcentrados:

1. Por la Constitución Política de República de Guatemala y por decretos del Congreso de la República, están como ejemplo:
 - Gobernaciones departamentales.
 - Secretarías de la presidencia y vicepresidencia.
 - Oficina Nacional del Servicio Civil.
 - Sistema de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.



2. Por acuerdos gubernativos dictados por el presidente en consejo de ministros:

- Unidades ejecutoras.

3. Por acuerdos de entidades autónomas, por ejemplo:

- Juzgados municipales.

- Policías de tránsito.

d) Ventajas:

- La actividad administrativa es más rápida y flexible, ya que ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad.
- Se logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales.
- El servicio público es mejor y más económico, porque es administrado por personal técnico.
- Se conserva la unidad del poder público, ya que el órgano supremo conserva el control político.
- Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.
- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos subordinados, al conferirles la dirección e independencia de determinadas competencias.

e) Desventajas:

- Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político.
- Se aumenta la burocracia y por ende el gasto público, puesto que se crean órganos que requieren de insumos, pago de personal y la inversión del servicio público que se preste.



- El servicio es ineficiente por falta de capacidad técnica, los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenten.
- Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos antes que los propios del Estado.

f) Su aplicación en Guatemala:

En Guatemala se ha adoptado el acuerdo gubernativo para la creación de entidades desconcentradas, sin embargo, existen muchas entidades descentralizadas que pueden ser consideradas como desconcentradas, a lo que el Profesor Godínez señala: “Que pueden considerarse como entes desconcentrados pues el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los Ministerios afines a sus actividades. Por ejemplo, INGUAT, INDE, Empresas portuarias, etc” (sic.)²⁹

Descentralización administrativa

La descentralización puede tener lugar cuando se confía la realización de actividades administrativas a organismos que tienen mayor o menor vinculación con la administración central.

a) Definición:

Descentralizar significa “dotar de independencia en cuanto a funciones de carácter técnico

²⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 3



a los órganos y entidades de la administración, sin perderse el control de parte de la administración centralizada. Es el proceso mediante el cual el propio Estado transfiere parte de su capacidad de decisión a instancias menores de su organización, ubicadas en diferentes partes del territorio nacional".³⁰

La descentralización es un sistema para organizar a la administración pública en el cual se crean órganos administrativos y se les otorga personalidad jurídica propia y una independencia técnica, pero siempre quedan sujetos a algún tipo de control de la administración pública centralizada.

Existen algunas leyes guatemaltecas, que al ser analizadas conjuntamente, permiten la efectiva descentralización de la administración pública.

b) Características:

- Se crea un nuevo ente administrativo, por medio de una ley especial aprobada por el congreso de la república.
- Se transfiere poderes de decisión, ya que no basta que los poderes sean de informe, sino que son precisas facultades resolutorias que garantizan independencia técnica y científica.
- Al crearse una persona jurídica distinta al Estado, el órgano puede ejercer su propia personería a través de su representante legal sin necesidad de recurrir a entes, como la Procuraduría General de la Nación.
- Sobre los órganos descentralizados se debe ejercer un control, mediante el control del

³⁰ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo parte especial**, tomo 2. Pág. 147



gasto público que les sea asignado por la Contraloría General de Cuentas.

- Gozan de independencia política, para integrar sus órganos principales, por medio de la participación de las personas que la conforman.
- Tienen independencia legislativa y reglamentaria, y pueden emitir sus propias normas legales; pero sin violar su ley orgánica, por la cual fueron creadas, y la Constitución Política de la República.
- Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su propio presupuesto, sin embargo, esta independencia financiera es relativa, pues deben sujetarse a lo que establece no solo su ley orgánica sino también la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios.

c) Ventajas:

- Se descongestiona la administración pública de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar, el mismo se torna autofinanciable.
- Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y general en todo el territorio.
- Los usuarios y los pobladores, son quienes eligen a las autoridades de esas entidades descentralizadas.
- Los particulares tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio.

d) Desventajas:

- Existen diversos criterios al momento de tomar una decisión.
- Se pierde el poder de mando, por parte del órgano central.



- Los resultados de las actividades de estas entidades, no satisfacen a plenitud las necesidades, por lo que no se cumple con la finalidad que se propone el Estado al crear estas instituciones.
- Al no cumplir con las finalidades propuestas, se generan pérdidas y estas deben ser absorbidas por el presupuesto del Estado.
- No existe una planificación adecuada.

El autor Jorge Mario Castillo González, dice que “la centralización absoluta paraliza la autoridad del Estado y la descentralización absoluta desaparece el Estado y termina con su unidad. ¿Entonces?, centralización y descentralización deben coexistir, relativamente. En cada Estado se da mayor y menor centralización o mayor y menor descentralización. En el Estado de Guatemala, la centralización es mayor y la descentralización es mínima, por lo tanto, existe poca distribución de la autoridad”.³¹

e) Clases:

- Descentralización territorial: a esta clase de descentralización pertenecen los municipios.
- Descentralización institucional o por servicio: en Guatemala se da el caso de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Descentralización por colaboración: esta clase de descentralización es el producto de iniciativas ciudadanas, que a su vez se divide en:
 - a. Concesión de servicios públicos: el Estado autoriza a los particulares en empresas

³¹ Op. Cit. Pág. 128



individuales o societarias para prestar servicios públicos bajo las normas y condiciones que se establecen en acuerdos o resoluciones de concesión.

- b. Concesiones a establecimientos o asociaciones de utilidad pública: se da cuando entidades que prestan servicios públicos, lo hacen a bajo costo.
- c. Concesiones a empresas de economía mixta.
- f) Control:

La tutela estatal que se realiza sobre las entidades descentralizadas, es obligada por la Constitución Política de la República de Guatemala y se manifiesta por diversos medios de control:

- Transferencia de fondos.
- Intervención permanente de la Contraloría General de Cuentas.
- Emisión y reforma de su ley orgánica por el Congreso de la República.
- Aprobación en el organismo ejecutivo o en el legislativo de los pagos compensatorios y demás contribuciones o asignaciones.
- Facultad del organismo ejecutivo de intervenir las entidades por mala administración y prestación del servicio.
- En el ámbito judicial, sus funcionarios pueden ser sometidos a tribunales para deducirles responsabilidades penales, civiles, administrativas, de cuentas. En el caso del ámbito político, deben responder ante el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humanos y ante la Corte de Constitucionalidad.

- g) Su aplicación en Guatemala:



El sistema de organización de la administración pública que adopta Guatemala, según la Constitución Política de la República de Guatemala, es la descentralización. Así lo establece el Artículo 224: "...La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país". De acuerdo a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad se manifiesta de la siguiente manera:

"En este contexto la Constitución Política de la República, en su Artículo 224, estipula la división administrativa del Estado en departamentos y estos en municipios. Esta demarcación territorial debe entenderse que implica también un sistema de administración que abarca estrategias de orden general y de orden municipal. Lo anterior es lo que permite aclarar los alcances de la transferencia de funciones en el marco del tránsito a las municipalidades, entendido que se les trasladan competencias reguladoras en el área que concierne a las actividades de su población desplegadas en sus calles y avenidas urbanas, porque es razonable que dispongan las medidas acordes a su trazo, condiciones y necesidades. De consiguiente se infiere que los entes municipales por mandato constitucional y legal se les otorga, competencia para velar por el debido funcionamiento de los servicios públicos municipales y, por lo tanto, será este el único supuesto jurídico en que al Código Municipal se asigna competencia para la determinación y cobro de tasas atendiendo los costos de operación, mantenimientos y mejoramiento de calidad y cobertura de dichos servicios municipales".³²

³² Gaceta 97. Expediente 413-2010. Fecha de sentencia: 22/07/2010.



Autonomía administrativa

a) Definición:

La autonomía administrativa es “un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo estatal, dotándolo de personalidad jurídica propia y otorgándole funciones descentralizadas de carácter eminentemente técnico y científico, pero con controles del Estado con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal”.³³

b) Características:

- Tienen autonomía jurídica, porque poseen personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado.
- Tienen autonomía patrimonial, porque poseen su propio patrimonio cedido por el Estado.
- Tienen autonomía presupuestaria o financiera, debido a que poseen su presupuesto el cual también es cedido por el Estado, generalmente anual.
- Tienen autonomía normativa o reglamentaria, porque tienen la facultad de emitir reglamentos.
- Tienen autonomía política, que consiste en la facultad para elegir a las autoridades que estarán dirigiendo el órgano administrativo.
- Tienen autonomía funcional, porque pueden decidir sus planes de trabajo coordinados por el Estado.

³³ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo parte general**. Pág. 226



c) Su aplicación en Guatemala:

En Guatemala existen siete órganos administrativos autónomos según la Constitución Política de la República, estos son:

1. Universidad de San Carlos de Guatemala.
2. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
3. Municipios.
4. Confederación Deportiva Autónoma Guatemalteca.
5. Comité Olímpico Guatemalteco.
6. Escuela Nacional Central de Agricultura.
7. Junta Monetaria.

En el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala se establece:

“El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplado en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines...”

Sin embargo, aun cuando la Constitución Política del República es muy estricta en utilizar los términos descentralización y autonomía, al realizar un estudio más profundo sobre dichos términos se puede determinar que en realidad existe una gran confusión y mal uso de los mismos. Debido a los errores legislativos, que se originan evidentemente de la falta de capacidad técnica de los legisladores.

Se utilizan los conceptos autonomía y descentralización de manera inadecuada, ya que lo establecido en la Constitución Política como entidades descentralizadas, no es más que



entidades desconcentradas; y lo que se establece como entidades u órganos **autónomos**, coinciden con la figura de la descentralización administrativa.

Se puede determinar que en realidad la palabra autonomía, es utilizada por conveniencia política porque aun cuando existan órganos denominados autónomos, no tienen autonomía total ya que de una u otra forma dependen financiera o políticamente del Estado, por lo que en realidad son órganos semi-autónomos.

CAPÍTULO III

3. Organismo Ejecutivo

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 140 dispone: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”.

Un sistema de gobierno republicano se caracteriza por la división de poderes, que es ejecutivo, legislativo y judicial. También tiene como característica, la periodicidad en el ejercicio del poder y elección popular para elegir a los gobernantes.

La República es una “forma de gobierno representativo, en el que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente”.³⁴

Por lo tanto, se puede establecer que el organismo ejecutivo es creado en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República. Así mismo, se encuentra regulado dicho organismo en los Artículos 182 al 202 de la misma Carta Magna, en los cuales encontramos las funciones del presidente de la República, cómo debe de ser su elección junto con el vicepresidente de la República, los requisitos para dichos cargos y las prohibiciones; también se regula lo referente a los ministros de Estado, funciones, requisitos, prohibiciones, consejo de ministros y por último lo relacionado a los secretarios de la presidencia.

³⁴ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 842



Además de la Constitución Política de la República, el organismo ejecutivo tiene su propia ley orgánica, que es el Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo.

En el Artículo 3 de dicha ley se establece: “Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integra, compete el organismo ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada”.

Lo que significa que la función administrativa de la que tanto se ha mencionado, es competencia del organismo ejecutivo y que se puede definir de la siguiente manera: La función administrativa consiste en recaudar recursos financieros, humanos, materiales, físicos, etc., para poderlos administrar y posteriormente poder ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de los habitantes y lograr el bien común.

Los principios que rigen la función administrativa, según la Ley del Organismo Ejecutivo son:

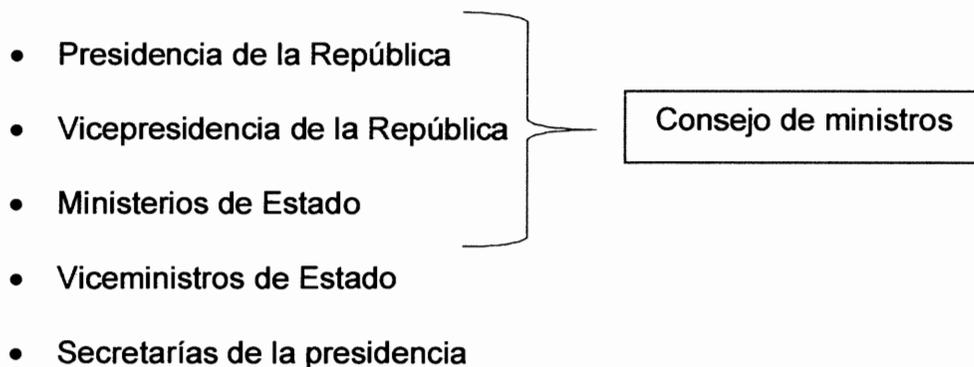
- Solidaridad.
- Subsidiariedad.
- Transparencia.
- Probidad.
- Eficacia.
- Eficiencia.
- Descentralización.

- Participación ciudadana.

Dentro del organismo ejecutivo, existen distintas clases de órganos según su función y dispuestos por la Constitución Política de la República, estos son:

- Órganos deliberativos, cuya función es tomar decisiones, como por ejemplo: consejo de ministros.
- Órganos consultivos, se encargan de asesorar y emitir dictámenes en los procedimientos administrativos, por ejemplo: secretarías de la presidencia, asesoría jurídica de los ministerios.
- Órganos de control, sirven como mecanismo de control y fiscalización de las actuaciones de la administración pública, como el presidente de la República.
- Órganos ejecutivos, se encargan de dar cumplimiento a las decisiones administrativas prestando servicios públicos, por ejemplo: ministerios.

La integración del organismo ejecutivo según la Constitución Política de la República de Guatemala es:



El Artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo, lo conforma de la siguiente manera:

“Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia,



dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativamente o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República. También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos” (sic.)

La autoridad administrativa superior del organismo ejecutivo y jefe del Estado de Guatemala es el presidente de la República, quien debe actuar junto con los ministros en consejo o separadamente con uno o más de ellos.

3.1. Ministerios de Estado

Un ministerio es cada una de las partes en las que se puede dividir el gobierno de un país. Es decir, el gobierno de un país estará dividido en partes funcionales llamadas ministerios.

A la cabeza de cada ministerio estará el ministro, que tiene como misión no solo ser la cabeza, sino también ser enlace entre el ministerio que tiene a cargo y el gobierno.

3.1.1. Origen

En Persia, se llamaba *amanu* al servidor del monarca. En Roma, se utilizaba el nombre en latín *ministri*, que significa los que están en la mano o bajo el poder de aquel a quien sirven. Durante el bajo imperio, es el servidor de la mesa del patricio que no debe ser ni siervo ni liberto. Durante la república romana, es el auxiliar de los magistrados.

En la edad media, es el servidor del rey con más categoría y privilegios que le ofrece al monarca, se va convirtiendo en influyente hasta ser un político de mucha importancia. En Francia, cada ministro tiene cargos diversos, como el ministro principal que se convierte en el jefe del gobierno en nombre del rey.

A partir de 1821 en España, los ministros se encargan oficialmente del gobierno ~~pues sus~~ funciones se legalizan por influencia francesa y tienen la característica de ser miembros del parlamento. En Inglaterra, su importancia es tan antigua como lo es el parlamentarismo y desde siempre los ministros son miembros de esa asamblea.

En Guatemala, como en Europa muchas veces se confunde el nombre ministro con secretario, es a partir del inicio del sistema presidencialista en donde se establece que el ministro es parlamentarista y el secretario es presidencialista.

En las bases constitucionales de 1923 no se mencionan. En la Constitución federal de 1824, se establece que los secretarios serán nombrados por el Congreso. En 1825, se emite la Constitución del Estado de Guatemala que dispone la existencia de un secretario del despacho de Estado y solo si la asamblea lo considera necesario se crearán otros nombrados por el jefe del Estado.

El 19 de octubre de 1851 después de crearse el Estado unitario y desaparecida la federación, se dicta el Acta Constitutiva de la República de Guatemala, que otorga al presidente la facultad de nombrar secretarios; sin embargo, se usan indistintamente los nombres de secretario del despacho y de ministro.

En 1879, con la reforma liberal se dicta la nueva Constitución en la que se establece la existencia de ministros del despacho, cuando le otorga a la asamblea a declarar si a lugar a formación de causa contra ellos, pero en el articulado relacionado con el ejecutivo, se refiere a ellos como secretarios nombrados por el poder ejecutivo en el número que determine la ley, y se sientan las bases para que sean interpelados por la asamblea.



En 1945, la Constitución estableció la figura de ministro de Estado pudiendo ser sujetos de interpelación en el Congreso, que con voto de falta de confianza ratificado debían presentar su renuncia. Cada ministro contaba con uno o dos subsecretarios nombrados y removidos por el presidente. La Constitución de 1956 no modifica lo relacionado con los ministros de Estado y los subsecretarios.

Cuando se dicta la nueva Constitución el 15 de septiembre de 1965, se ratifica la existencia de ministros, la interpelación y establece la figura de viceministros. Se sigue en la misma posición con la actual Constitución promulgada en 1985.

3.1.2. Definición

El autor Jorge Mario Castillo González define ministerio como “la organización pública, jerárquica, que escalonadamente ordena a funcionarios, empleados y trabajadores, para el efecto de lograr objetivos y resultados, de acuerdo con las competencias y atribuciones fijadas en la Constitución y las leyes. El nombre ministerio identifica la competencia ministerial, por ejemplo, ministerio de educación cuya competencia es educativa”. En casos excepcionales, el nombre no identifica la competencia”.³⁵

Y, en cuanto al concepto ministro, continua exponiendo: “Es la persona individual al servicio de la organización denominada Ministerio; es un funcionario público superior del organismo ejecutivo que, a nombre del Estado y la Administración Pública, toma decisiones administrativas definitivas, ordenando su ejecución; es un funcionario político que dirige los negocios políticos del Estado y del Gobierno; es el funcionario administrativo que encabeza

³⁵ Op. Cit. Pág. 187



la organización administrativa de mayor importancia del organismo ejecutivo, indispensable para gobernar” (sic.)³⁶

Para Hugo Calderón, los ministros de Estado en Guatemala: “Son los órganos ejecutivos, unipersonales y centralizados. Son órganos ejecutivos porque ejercen competencia, es decir que deciden y ejecutan; unipersonales porque el órgano está dirigido por una sola persona; y centralizados, porque pertenecen a la escala jerárquica del organismo ejecutivo, dependiendo directamente del Presidente de la República por competencias y del Vicepresidente de la República por coordinación. Estos órganos administrativos ocupan la tercera escala jerárquica, dentro del ejecutivo”(sic.)³⁷

En cuanto a los términos ministerio y ministro, ambos se utilizan indistintamente para referirse al órgano y a la función. Desde el punto de vista orgánico, formal o estructural, se dice ministerio y desde un punto de vista personal, funcional, material o subjetivo se utiliza ministro.

3.1.3. Características

1. Órganos constitucionales: el ministerio de Estado es un órgano administrativo creado por la Constitución, por lo que esta figura solo puede suprimirse mediante una reforma a la misma. Fue creado *numerus apertus*, lo que significa que pueden existir la cantidad de ministerios que se consideren necesarios para el funcionamiento de la administración pública. Los ministerios, en particular, son creados por decreto del Congreso, como en la

³⁶ **Ibid.**

³⁷ Calderón, Hugo. **Derecho administrativo parte especial**, tomo 2. Pág. 47



Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso del República, y otros son creados por decretos del Congreso de la República dictados posteriormente, por ejemplo el ministerio de desarrollo social creado mediante Decreto 1-2012 del Congreso de la República.

2. Órganos políticos, de gobierno y deliberantes: estos órganos forman un órgano completo denominado consejo de ministros, que está encargado de decidir la política interna del Estado, o sea el plan de gobierno y proyecto anual del presupuesto, y lo integran el presidente de la República, vicepresidente de la República y los ministros de Estado.

Además deben decidir la emisión de acuerdos gubernativos, reglamentos en consejo de ministros, les corresponde declarar estados de excepción y suspender garantías con motivo de peligro o de alteración al orden público, también deciden otros asuntos que designe el presidente de la República.

3. Órganos administrativos: como órganos administrativos, son los principales responsables de la planificación, ejecución, asesoría y control de las actividades relacionadas con el sector a su cargo, que puede ser sector salud, educación, etc.

Para este tipo de actividades deben de controlar las acciones de sus subordinados a través de los viceministros, y asesorar técnica y políticamente al presidente de la República en la materia ministerial a su cargo. También le corresponde preparar la reglamentación de su sector.

4. Órganos jerarquizados: todo ministro le corresponde el tercer grado en la jerarquía del organismo ejecutivo, y el primer grado dentro del ministerio que les permite ser autoridad de todos los funcionarios intermedios y menores del ministerio a su cargo.



Entre los ministros no hay jerarquía, son iguales, pero deben coordinarse para beneficio de la función ejecutiva del Estado. En ejercicio de su potestad jerárquica pueden nombrar, destituir, trasladar, ascender, sancionar, solucionar conflictos, tomar decisiones, dar órdenes y ejercer control.

5. Órganos unipersonales, de confianza, fuera de carrera y de nombramiento libre: salvo los requisitos mínimos que exige la Constitución Política de la República de Guatemala, no se requiere capacidad técnica. El nombramiento se hace de confianza, el presidente de la República elige a las personas que van a estar a cargo de los ministerios. No se solicita examen de conocimientos o de oposición, son nombrados libremente.

3.1.4. Regulación legal

Los ministerios de Estado se encuentran regulados en:

- Los Artículos 193 al 199 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- En el Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo.
- En el Decreto 22-99 del Congreso de la República, que es reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo.
- El Decreto 90-2000 del Congreso de la República, reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo.
- El Decreto 1-2012 del Congreso de la República, que también es una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo.

Existen competencias específicas de los Ministerios de Estado reguladas en otra serie de leyes, entre ellas:



- Código de Salud.
- Ley de Minería.
- Ley de Hidrocarburos.
- Ley General de Presupuesto.
- Código de Trabajo.

3.1.5. Requisitos

En el Artículo 196 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establecen los requisitos para ser ministro de Estado, los cuales son:

- Ser guatemalteco.
- Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos; y
- Ser mayor de treinta años.

3.1.6. Clases

En la Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 19, se establecen las clases de ministerios que existen en Guatemala, según su función:

1. Ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
2. Ministerios de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
3. Ministerio de Cultura y Deportes.
4. Ministerio de Economía.
5. Ministerio de Educación.
6. Ministerio de Energía y Minas.
7. Ministerios de Finanzas Públicas.



8. Ministerio de Gobernación.
9. Ministerio de la Defensa Nacional.
10. Ministerio de Relaciones Exteriores.
11. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
12. Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
13. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
14. Ministerio de Desarrollo Social”.

3.1.7. Funciones

Entre las funciones que designa la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 194 para los ministros de Estado, se encuentran:

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



- g) Participar en las deliberaciones del consejo de ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el emita.
- h) Suprimido.
- i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo”(sic.)

El autor Hugo Calderón expone: “Hay dos tipos de competencia administrativa que tienen los órganos administrativos, la competencia general y la competencia especial; la general la que les otorga la ley por igual a todos y la especial la que le otorga la ley en especial”.³⁸

Por lo tanto, en el Artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo se establecen las atribuciones generales de los ministerios de Estado, y de los Artículos 29 al 40 se encuentran las funciones sustantivas de cada ministerio.

3.1.8. Prohibiciones

En cuanto a las prohibiciones que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 197 para ser ministro de Estado, están:

- “a) Los parientes del presidente o vicepresidente de la República, así como los de otro ministro de Estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo por afinidad.
- b) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas no hubieren solventado sus responsabilidades.
- c) Los contratistas de obras o empresas que se costeen con fondos del Estado, de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas o del municipio, sus fiadores

³⁸ **Ibid.** Pág. 48



y quienes tengan reclamaciones pendientes por dichos negocios.

- d) Quienes presenten o defiendan intereses de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos.
- e) Los ministros de cualquier religión o culto.

En ningún caso pueden los ministros actuar como apoderados de personas individuales o jurídicas, ni gestionar en forma alguna negocios de particulares”.

3.1.9. Estructura de los ministerios de Estado

Cada uno de los ministerios se encuentra estructurado internamente en su respectivo despacho ministerial. De acuerdo con el Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo esa estructura se constituye de la siguiente manera:

“Las funciones sustantivas estarán a cargo de:

- a) El despacho ministerial, integrado por el ministro y los viceministros.
- b) Las direcciones generales.
- c) Los departamentos.

Las funciones administrativas estarán a cargo de:

- a) El administrador general.
- b) Los administradores específicos.

El administrador general es la autoridad superior en materia administrativa y depende directamente del ministro.

Las funciones de apoyo técnico estarán a cargo de:



- a) Asesoría jurídica.
- b) Planeamiento.

La función de control interno estará a cargo de la Unidad de Auditoría Interna”.

3.1.10. Creación de ministerios de Estado

Los ministerios de Estado se crean a través de la reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo, se debe recordar que los ministerios de Estado se encuentran creados y regulados en esta ley; por lo tanto, para poder crear uno nuevo es necesario que se siga el procedimiento que conlleva una reforma a la ley, la cual es facultad exclusiva del organismo legislativo: decretar, reformar y derogar leyes.

3.1.11. Sustitución ministerial

Los ministros pueden ser sustituidos:

- Definitivamente: por la persona que nombre el presidente a causa de renuncia, interpelación con voto de falta de confianza ratificado, destitución, condena penal, enfermedad mental o física que los incapacite, etc.

Cuando concluye el período del presidente, deben presentar su renuncia al presidente que tome posesión.

- Temporalmente: cuando se trate de un viaje oficial, licencia, vacaciones, etc. por el viceministro de mayor antigüedad en el cargo, lo cual se verificará en el acta de toma de posesión, quien de ellos fue el primero en suscribiria para determinar la antigüedad.

Así establecido en el Artículo 22 de la Ley del Organismo Ejecutivo.



3.1.12. Responsabilidad

Tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala como en la Ley del Organismo Ejecutivo se determina que los ministros de Estado son responsables de sus actos, aun cuando hayan actuado por orden expresa del presidente de la República.

Los ministros como funcionarios en ejercicio de la competencia administrativa, están sujetos a incurrir en responsabilidades de tipo jurídico y de tipo político. La responsabilidad de los funcionarios se puede establecer de acuerdo con la Ley Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

Cuando los funcionarios incurren en una responsabilidad jurídica ya sea penal, civil o administrativa, la Constitución Política de la República de Guatemala establece los períodos para la prescripción de la responsabilidad civil, cuyo término es de 20 años, y la responsabilidad penal que prescribe por el transcurso del doble del tiempo señalado en la ley para la prescripción de la pena.

En materia penal, los ministros de Estado gozan de antejuicio como garantía constitucional. El antejuicio es conocido por el congreso de la república, y cuando éste declara que ha lugar la formación de causa, el Ministerio Público debe de oficio ejercer la persecución penal.

En materia civil, deben pagar daños y perjuicios que ocasionen en el ejercicio de su cargo y se deduce ante un juez de primera instancia civil mediante proceso sumario de responsabilidades de funcionarios.



Administrativamente, la responsabilidad deviene de las resoluciones administrativas que emitan al concluir los procedimientos a cargo de sus subordinados o de ellos mismos. Las resoluciones pueden ser revocadas de oficio, por los ministros antes de que sean consentidas por los particulares.

Sin embargo, cuando los particulares son notificados y consideran que las resoluciones ministeriales les afectan pueden plantear recursos administrativos, que son resueltos por el ministro que corresponda.

Cuando los ministros de Estado incurren en una responsabilidad política; son responsables, primero, ante el presidente que los nombra, y luego ante el Congreso de la República que ejerce control político mediante la interpelación.

También responden por sus actuaciones ante el Procurador de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral, que de oficio puede ordenarles que no participen en política durante los procesos electorales. Además, por las decisiones políticas que tomen pueden ser sometidos al control de la Corte de Constitucionalidad mediante las acciones de amparo y constitucionalidad.

3.1.13. Interpelación de ministros de Estado

“La interpelación es el acto del Congreso de la República que requiere la presencia al pleno de uno o varios ministros, con la finalidad de rendir informes y ofrecer explicaciones”.³⁹

Según Duguit, “representa el medio más eficaz de ejercer el Poder Legislativo su control

³⁹ Castillo. **Op. Cit.** Pág. 203



sobre el Poder Ejecutivo” (sic.)⁴⁰

Guillermo Cabanellas, define interpelación como “compeler a dar explicaciones o descargas. Formular un diputado o senador preguntas o cargos a un ministro”.⁴¹

La interpelación es un mecanismo de control político del organismo legislativo, por medio del Congreso de la República, por el cual se ejerce el control en contra de los ministros de Estado o viceministros en funciones de ministros, en el cual luego de formularle preguntas se le puede dar el voto de falta de confianza.

Algunas características de la interpelación son:

- Constituye un procedimiento, la misma ley establece la forma en que se debe llevar a cabo.
- Es un mecanismo de control y fiscalización de la actividad administrativa y política que ejerce el organismo legislativo sobre el organismo ejecutivo.
- Para los diputados al pleno representa un derecho que no se puede limitar ni restringir por autoridad alguna.
- Para los ministros constituye una obligación personal e indelegable.
- Como producto del procedimiento puede derivarse en algún momento un voto de falta de confianza.

El procedimiento de interpelación se encuentra regulado en los Artículos del 166 al 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo

⁴⁰ Villatoro Rodríguez, Reyna Isabel. **Efectos negativos de la interpelación**. Pág 41

⁴¹ **Op. Cit.** Pág. 169

Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República, del Artículo 141 al 145.



Procedimiento que se lleva a cabo de la siguiente manera:

a) Solicitud de interpelación:

- Puede solicitarlo uno o varios diputados del Congreso de la República.
- En contra de un ministro o viceministro en funciones de ministro.
- Se presenta en punto de agenda de una sesión que se refiere a mociones y proposiciones, o en escrito dirigido a la secretaría del congreso.
- No pueden los diputados interpelar respecto a asuntos que se refieren a cuestiones diplomáticas u operaciones militares pendientes, pero al finalizar tales cuestiones u operaciones, podrán ser objeto de interpelación.
- Al plantearse la interpelación, tiene como efecto que el ministro no puede ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Hecha la solicitud el presidente del congreso procede a anunciar la hora y fecha de la sesión en que se llevará a cabo la interpelación, la cual debe realizarse no más tarde de una de las cinco sesiones inmediatas siguientes.

b) Citación del ministro al Congreso de la República:

En el mismo momento en que se señala día y hora para llevarse a cabo la interpelación, la secretaría del Congreso procede a notificar mediante oficio, al ministro que ha de ser interpelado, citándolo a concurrir.

c) Comunicar las preguntas básicas:

Se debe comunicar al ministro o ministros interpelados las preguntas básicas, con no menos de 48 horas de anticipación, esto con la finalidad de hacer efectivo el derecho de defensa.



d) Interpelación:

- El secretario del Congreso de la República lee el punto de agenda del día anterior y posteriormente el congreso aprueba el acta de la sesión anterior.
- El presidente del Congreso de la República le da la palabra al diputado o a los diputados interpelantes, quienes deben explicar las razones que motivaron la interpelación.
- El diputado o los diputados interpelantes realizan las preguntas básicas.
- El ministro interpelado deberá contestar cada una de las preguntas.
- Cualquier diputado puede realizar preguntas adicionales que sean pertinentes y relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación, debiendo ser contestadas por el ministro interpelado.
- Una vez terminada las preguntas adicionales se someten a debate. Durante el debate cada uno de los diputados podrán intervenir hasta 3 veces, y en el caso del ministro interpelado puede hacer uso de la palabra las veces que considere necesario, sin límite alguno.
- Durante el debate, o en una de las dos sesiones inmediatas siguientes, cuatro o más diputados pueden proponer al pleno del Congreso la aprobación de un voto de falta de confianza al ministro interpelado.
- Luego se aprueba o no el voto de falta de confianza, para lo cual se necesita de la mayoría absoluta del total de diputados.



Si no se aprueba el procedimiento termina en este paso, en caso de aprobarse **se sigue** con el procedimiento.

e) El ministro debe presentar su renuncia al presidente de la República:

Al momento de presentar su dimisión al presidente, también debe hacerlo saber inmediatamente al congreso.

f) Actitud del presidente de la República:

Puede tomar dos actitudes:

- **Aceptar la renuncia:** en este caso el ministro queda separado, de manera inmediata, del cargo.
- **No aceptar la renuncia:** porque el presidente, en consejo de ministros, considera que el ministro está actuando de manera correcta y se ajusta a la conveniencia nacional y a la política de gobierno. En este caso el ministro interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha en que se emitió el voto de falta de confianza. Si no lo hace, quedará inmediatamente separado de su puesto e inhabilitado para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período de seis meses.

g) Apelación del ministro:

Si el ministro recurre al congreso de la república, el presidente del Congreso señalará fecha y hora para la sesión en que se discutirá el asunto, la cual tendrá que verificarse dentro de los ocho días siguientes de sometida al congreso la apelación.

h) Ampliación de la interpelación:



Debatido el tema y ya ampliada la interpelación, si fuere necesario, se votará sobre la ratificación del voto de falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso.

i) Ratificación del voto de falta de confianza:

Si se ratifica el voto, se tiene al ministro por separado de su cargo.

3.1.14. Impugnación de los actos

Se puede impugnar los actos de los ministros de Estado a través del recurso de reposición, que puede definirse como un mecanismo de control directo, que se utiliza cuando la resolución que ha sido emitida por el superior jerárquico dentro de un ministerio, entidad descentralización o autónoma.

Este recurso se debe llevar a cabo conforme lo establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo en sus Artículos del 8 al 17 bis.



CAPÍTULO IV



4. Reforma constitucional para la acreditación de la idoneidad profesional a los requisitos para ser ministro de Estado en Guatemala

Los ministros de Estado deben promover actividades necesarias para que los sectores específicos del gobierno y de la administración estatal, presten con eficiencia y eficacia servicios y obras públicas.

Para el efecto, participan en la formulación de la política interna junto con el presidente de la República, en consejo de ministros. Los ministros desarrollan funciones de:

- Coordinación.
- Control.
- Planificación.
- Reglamentación.
- Asesoría.
- Ejecución.

Y, junto con el administrador general y los administradores específicos, se encargan de adquirir todos los recursos necesarios para el funcionamiento y relación del ministerio con la población.

En el capítulo anterior se menciona, que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 196, los requisitos para ser ministro de Estado:

- Ser guatemalteco.
- Hallarse en el goce de los derechos ciudadanos; y



- Ser mayor de treinta años.

Sin embargo, tales requisitos desafortunadamente son mínimos para una persona que ocupa un cargo muy importante dentro de la actividad administrativa, política, social y económica de Guatemala.

2.1 Iniciativa de reforma

El Artículo 277 de la Constitución Política de la República, establece: “Tienen iniciativa de proponer reformas a la Constitución:

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c) La Corte de Constitucionalidad; y
- d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado” (sic.)

No se deben confundir los órganos que tienen iniciativa de reforma a la Constitución Política de la República, con los que tienen iniciativa de ley, son dos temas totalmente diferentes.

Los órganos que pueden reformar o modificar la Constitución Política de la República de Guatemala, son:

- a) Asamblea Nacional Constituyente: establece el Artículo 278 de la Constitución Política:
“Para reformar este o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República con el voto



afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente” (sic.)

Es decir, que para reformar los Artículos 3 al 46 y el 278 de la Constitución Política de

la República, es necesario que se realice por medio de una Asamblea Nacional Constituyente. En este caso, en el decreto de convocatoria, se señala el artículo o artículos que vayan a revisarse y se comunica al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, debiendo procederse conforme a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Este órgano está compuesto por la misma cantidad de diputados que conforman el Congreso de la República (158 diputados).

Las calidades que se requieren para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, son las mismas que se exigen para ser diputado al Congreso de la República (Ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos). Los diputados constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas, las cuales se encuentran establecidas en el Artículo 161 de la Constitución Política de la República.

No se puede ser simultáneamente diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y al Congreso de la República; sin embargo, un diputado del congreso puede ser candidato a diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, pero en caso de quedar electo, debe dejar vacante su curul en el Congreso. Las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, se llevan a cabo de la misma manera que para elegir a los diputados del Congreso de la República.

- b) Congreso de la República de Guatemala: el Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, señala: “Para cualquier reforma constitucional, será



necesario que el congreso de la república la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el Artículo 173 de esta Constitución.

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncia el resultado de la consulta”.

A su vez, el Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el procedimiento consultivo: “Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución”.

El procedimiento para realizar consulta popular, se encuentra regulado en los Artículos 129 al 134 del reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, acuerdo número 018-2007.

Por lo tanto, la reforma del Artículo 196 de la Constitución Política de la República que regula los requisitos para ser ministro de Estado, el cual no se encuentra dentro de los artículos que deben ser reformados por una Asamblea Nacional Constituyente, se llevará a cabo por medio del Congreso de la República y consulta popular, quedando el procedimiento de la siguiente manera:



- a) Se presenta la iniciativa de reforma al Congreso de la República.
- b) La iniciativa es conocida a profundidad, por el Congreso.
- c) Es aprobada la reforma, por las dos terceras partes del total de diputados del Congreso.
- d) Para entrar en vigencia, dicha reforma, debe ser ratificada mediante consulta popular.
- e) Si es ratificada la reforma por el pueblo, la misma entra en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

2.2 Situación actual en Guatemala

En la actualidad, y en años anteriores, hay muchas personas ejerciendo tal cargo sin la capacidad profesional y técnica para hacerlo, y como consecuencia se tienen muchas deficiencias en áreas importantes para el desarrollo de Guatemala.

Gran parte del problema se debe a que son nombrados libremente por el presidente de la República, sin mayor exigencia por parte de la ley, quien al hacerlo tendría que pensar que el éxito de su gobierno depende fundamentalmente de estos funcionarios.

Si bien, la población al momento de ejercer su derecho a voto, lo hace para elegir a un presidente en conjunto con un vicepresidente, la elección se hace confiando en que ese binomio presidencial va a escoger a las personas idóneas para que conformen su gobierno; pero en muchos casos se hacen los nombramientos quizá pensando en beneficios personales, a favor de un sector económico específico, para quedar bien con parientes o financistas, o por cualquier otro objetivo que no es precisamente garantizar el bien común.

En fin, podrían existir un sin número de causas, pero lamentablemente todo repercute en contra de la sociedad guatemalteca pues a diario se viven con:

- Crisis en el sector salud.



- Crisis en el sector educación.
- Extorsiones.
- Carreteras en mal estado.
- Incremento de la corrupción.
- Funcionarios enjuiciados.

Y, muchas dificultades más que parecen aumentar día con día en Guatemala.

Un problema muy evidente que enfrenta el país actualmente, es la crisis en el sector salud, que año con año se ha ido incrementando por la falta de capacidad y exceso de corrupción de los funcionarios que tienen a su cargo dicha área.

Estos problemas son reales y así lo comprobamos cuando a diario vemos noticias como la siguiente:

“El desabastecimiento de medicamentos e insumos básicos en los hospitales públicos genera una “alarma” nacional unas dos o tres veces al año, cuando personal médico, directivos y funcionarios parecen conformarse por problemas administrativos.

Sin embargo, lo cierto es que precariedad es una constante que afecta todos los días del año a miles de pacientes, necesitamos de una red hospitalaria que permanece en una crisis constante, pero que gasta millones de quetzales en productos médicos, especialmente en contratos abiertos por Q 8 mil 500 millones”.⁴² Es lamentable, como en las portadas de periódicos, se está volviendo normal ver titulares como “Guatemala enfrenta la peor crisis

⁴² Consulta electrónica: <http://lahora.gt/la-crisis-hospitalaria-se-vive-sin-medicamentos-ni-insumos/> (Consulta 28 de enero de 2016).



en el sistema salud” o “educación en crisis”.

Es evidente que los ministros de Estado no cumplen con las funciones que les establece la Constitución Política de la República de Guatemala y las designadas en la Ley del Organismo Ejecutivo, y mucho menos satisfacen las necesidades de la población guatemalteca.

Es triste observar como Guatemala se posiciona dentro de los primeros lugares a nivel mundial cuando, por ejemplo, se trata de desnutrición crónica, crisis en el sistema educativo, de salud; o bien en el caso de evaluar a los países más violentos y más corruptos.

Según, un estudio realizado por Forbes México en el año 2014, para establecer las ciudades más violentas del mundo, Guatemala se encuentra posicionado en la casilla número veinticinco.

“Guatemala, durante el año 2015, aumentó su tasa de homicidios; se reportaron 33.84 decesos violentos por cada cien mil habitantes. Las cifras, publicadas en la página en internet de Inacif, refieren que entre el 1 de enero y 28 de diciembre de 2015 se practicaron cinco mil seiscientos setenta y siete autopsias que tenían señales de violencia, como heridas de bala o por arma blanca, y por diferentes tipos de asfixia”.⁴³

Cristian Skoog, representante de Guatemala del Fondo de Naciones Unidas para la Niñez comunica que Guatemala ocupa el quinto lugar a nivel mundial en casos de desnutrición crónica y que el problema genera más preocupación en las áreas rurales del país. Así

⁴³ Consulta electrónica: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/tasa-de-homicidios-aumento-en-el-2015> (Consulta: 28 de enero de 2016).



también, expresó:

“Guatemala tiene los índices más altos de desnutrición crónica de Centro América y me atrevería a decir que el doble de la región. Sin embargo, el panorama es más complicado porque a nivel mundial está entre los primeros cinco lugares y solo es superado por países como Afganistán, Yemen, pero esos países son más pobres debido a que tienen conflictos internos como la guerra”.⁴⁴

Y, en el sector seguridad, no se puede dejar de mencionar que la Ciudad de Guatemala se encuentra posicionada como una de las ciudades más peligrosas e inseguras a nivel mundial.

4.3. Trabajo de campo

4.3.1 Técnica de investigación

Para el desarrollo del trabajo de campo, se utilizó la técnica de encuesta, en la que se consignaron temas como el trabajo de los ministros de Estado, su eficiencia, nombramiento y la necesidad de acreditar la idoneidad profesional para ser ministro de Estado.

4.3.2 Grupo objetivo

El grupo para el cual se diseñó la encuesta, está integrado por 20 personas y conformado por estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

4.3.3 Aportaciones de la encuesta

De las 20 personas encuestadas que representan el 100% de la muestra; 16 personas

⁴⁴ Consulta electrónica: <http://lahora.gt/unicef-guatemala-ocupa-el-quinto-lugar-de-desnutricion-nivel-mundial/> (Consulta: 28 de enero de 2016).



indicaron que el trabajo de los ministros de Estado, en el período de gobierno anterior fue malo, y las 4 personas que completan la muestra indicaron que su trabajo fue regular.

De los 20 encuestados, 14 opinan que el mal trabajo de los ministros de Estado en Guatemala, se atribuye a su falta de capacidad profesional y técnica en el área que se les asigna, 4 personas opinan que su mal trabajo se debe a su escaso conocimiento de la administración pública, y las 2 personas restantes opinan que la deficiencia se atribuye a la corrupción en las plazas de trabajo.

En opinión de los 20 encuestados, consideran necesario la adición de un requisito para ser ministro de Estado, con el que se pueda acreditar el profesionalismo del funcionario, para que pueda ejercer con eficiencia y eficacia la función administrativa.

De las 20 personas encuestadas, 18 indican que no es efectiva la forma de nombrar a los ministros de Estado, la cual es libremente por el presidente de la República, ya que consideran que el nombramiento debe ser por capacidad o aptitud y no por confianza. Las 2 personas restantes, si consideran efectivo, el nombramiento libre que realiza el presidente de la República en relación a los ministros de Estado.

4.4 Propuesta

La población exige tener la certeza de que los funcionarios que están a cargo de la cartera que les corresponde, van a llevar a cabo las funciones que les establece la ley de manera honesta y capaz.

El resultado del trabajo de campo arroja, que el 100% de los encuestados, determina que es necesario agregar como requisito para ser ministro de Estado, el ser profesional

universitario, con el objetivo de acreditar que el funcionario que tiene a cargo un ministerio, es una persona con capacidad para cumplir las responsabilidades que conlleva dicho puesto.

Esa exigencia se hace evidente cuando se realizan diversas manifestaciones, en las cuales la población muestra su descontento en contra de las autoridades, lo cual es una muy importante prueba de que la sociedad ya no confía en los líderes que gobiernan Guatemala.

Guatemala necesita no solo gente con deseo de trabajar sino que también conozca los problemas que existen, produzca las herramientas para poder enfrentarlos y no se preste a la corrupción que corrompe el sistema.

No se puede dejar a la suerte o al destino esta situación, como guatemaltecos se debe promover un cambio que no solo logre la satisfacción de una necesidad particular sino la satisfacción de una necesidad social.

Por lo mismo, se considera imperioso llevar a cabo una reforma constitucional, específicamente en el Artículo 196 de la Constitución Política de la República de Guatemala, adicionando un requisito en el que se requiera que la persona nombrada, por el presidente de la república para ser ministro de Estado, para ocupar dicho cargo posea una capacidad de liderazgo y una formación política comprobada a través de la obtención de un título universitario, con el que se pueda avalar que la persona posee las capacidades técnicas y los conocimientos indispensables para desempeñar las funciones que tanto la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo establecen, dependiendo el área que se les asigne y poder así cumplir con las necesidades que la realidad guatemalteca demanda de una manera eficiente y eficaz.



Teniendo en la cabeza de cada cartera a personas más capacitadas se logrará:

- Mayor desarrollo del país.
- Mejor manejo de los recursos del Estado.
- Participación de los ciudadanos en la administración pública.
- Cumplimiento de las funciones legalmente establecidas.
- Confianza de la población hacia los funcionarios.
- Cumplimiento del plan de gobierno.
- Y sobre todo, se alcanzaría el bien común.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El Estado de Guatemala se organiza administrativamente, de tal manera, que pueda lograr su fin supremo que es el bien común. La Constitución Política de la República de Guatemala mediante su Artículo 196, crea la figura de ministros de Estado, dicha figura tiene un papel importante dentro de la administración pública, ya que por medio de ellos, se establece la política interna de Guatemala, política que encamina su ejercicio hacia todas las áreas importantes para el desarrollo de un país.

Los ministros de Estado se encargan de ejecutar directamente la función administrativa, por ende, deben cumplir con los objetivos que proyecta el gobierno, desde el momento en que inicia su período de ejercicio, y los cuales están orientados a alcanzar un desarrollo integral como país.

Sin embargo, en repetidas y recientes ocasiones se ha observado la falta de capacidad profesional de las personas que se encuentran ejerciendo el cargo de ministros de Estado, esto se debe a que la ley no exige mayor requisito para optar a este cargo, por lo que conlleva al presidente de la República a realizar nombramientos solamente por confianza o porque existe algún tipo de conveniencia. La misma falta de capacidad por parte de dichos funcionarios tiene como resultado que no cumplan con las funciones establecidas y, por lo tanto, es necesario realizar una reforma que faculte a la ley exigir conocimientos y habilidades que les permita a los ministros de Estado llevar a cabo con eficiencia y eficacia la ejecución de la administración pública.





BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 11ª ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasra S.R.L. 1993.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**. 9ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. Orion, 2006.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**. t. 2. 8ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. MR, 2014.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 23ª ed. Guatemala, Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 40ª ed. D.F. México: Ed. Porrúa, 2000.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización pública**. (s.e.) Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídica y Sociales, USAC, 1994.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. t.1. 1ª ed. Buenos Aires, Argentina: Fundación de derecho administrativo, 2013.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. t.3. 10ª ed. Buenos Aires, Argentina: Fundación de derecho administrativo, 2011.
- ORELLANA PINTO, Karin Cristina. **La obligación de la administración pública de fundamentar sus resoluciones administrativas**. (s.e.) Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2011.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. (s.e.) Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasra Viamonte, 1982.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. t.1. 6ª ed. D.F. México: Ed. Porrúa, 1990.



VILLATORO RODÍGUEZ, Reyna Isabel. **Efectos negativos de la interpelación.** (s.e.)
Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2006.

Legislación:

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

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

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94, Congreso de la República de
Guatemala, 1994.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 119-96, Congreso de la República de
Guatemala, 1996.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto 31-2002, Congreso de la
República de Guatemala, 2002.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto
89-2002, Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Código de Salud. Decreto 90-97, Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Minería. Decreto 48-97, Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de hidrocarburos. Decreto ley 109-83, Jefe de Estado Oscar Humberto Mejía Victores,
1983.

Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 101-97, Congreso de la República de Guatemala,
1997.

Código de Trabajo. Decreto 1441, Congreso de la República de Guatemala, 1961

