

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

REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD Y PROPAGANDA ESTATAL EN GUATEMALA

NERY HUMBERTO LÓPEZ CAN

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2016

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

REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD Y PROPAGANDA ESTATAL 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

NERY HUMBERTO LÓPEZ CAN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 2016

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
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. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Mario Mauricio Moscoso Fernández
Vocal: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo
Secretario: Lic. Jorge Mario López Chinchilla

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal: Lic. Víctor Enrique Noj Vásquez
Secretario: Lic. Héctor Orozco y Orozco

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).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 13 de febrero de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, AURA VIRGINIA PINEDA SANDOVAL
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
NERY HUMBERTO LÓPEZ CAN, con carné 200515572,
 intitulado REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA ESTATAL PARA EVITAR QUE SE REALICE CON FINES
ELECTORALES 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 09/04/2016

Aseñor(a)

Linda Virginia Pineda de Montenegro
 Abogada y Notaria



**LICDA. AURA VIRGINIA PINEDA SANDOVAL
ABOGADA Y NOTARIA**



Guatemala 16 de mayo del año 2016

**M.A.
William Enrique López Morataya
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho**



Respetable M.A. López Morataya:

En virtud de haber sido notificado según providencia de fecha trece de febrero del año dos mil quince de la Unidad de Asesoría de Tesis y según el cual se me nombra asesor del bachiller Nery Humberto López Can de su tesis que se intitula: **“REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA ESTATAL PARA EVITAR QUE SE REALICE CON FINES ELECTORALES EN GUATEMALA”**, procedente resulta dictaminar respecto a la asesoría del mismo en el siguiente sentido:

- a) Con respecto al contenido técnico y científico en la elaboración de la tesis, el sustentante enfoca con propiedad y con apoyo en las leyes vigentes y en la doctrina, la importancia de que se regule la publicidad y propaganda estatal. El tema se desarrolló con acuciosidad, esmero y abarcó tópicos de importancia en virtud de ser de interés para la sociedad guatemalteca.
- b) El tema es desarrollado de una manera sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes y doctrina. Los capítulos desarrollados cuentan con la debida secuencia, siendo la bibliografía consultada la adecuada. La presentación, hipótesis y comprobación de la hipótesis dan a conocer la idea fundamental y motivo de haber realizado la investigación. Los objetivos fueron claros y señalaron la problemática de actualidad.
- c) La hipótesis que se estableció originalmente en el plan de investigación ha sido confirmada y comprobó la necesidad de regular la propaganda y la publicidad estatal para no permitir que las autoridades del país cometan arbitrariedades en el manejo de los gastos.
- c) El aporte académico de la tesis es de gran apoyo para la bibliografía del país, habiéndose empleado un vocabulario acorde, así como se realizaron las correcciones que fueron sugeridas al alumno quien estuvo de acuerdo en su realización. El tema de tesis fue modificado por el de: **“REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD Y PROPAGANDA ESTATAL EN GUATEMALA”**.
- d) Los métodos y técnicas empleadas para la realización del trabajo fueron acordes para el desarrollo de la misma. Se utilizó el método analítico, con el cual se determinó la publicidad y propaganda estatal; el método sintético, indicó lo fundamental de su análisis; y el método deductivo, dio a



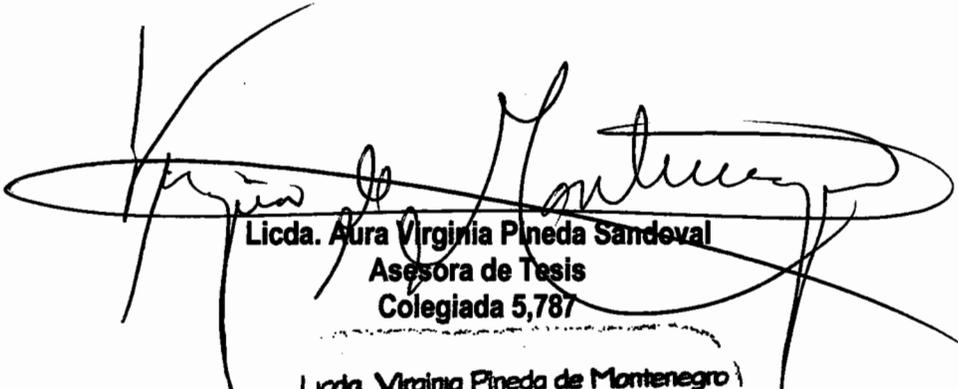
LICDA. AURA VIRGINIA PINEDA SANDOVAL
ABOGADA Y NOTARIA

conocer la inexistencia de su regulación jurídica. Dentro de las técnicas de investigación se utilizaron las siguientes: observación científica, comparación, fichas bibliográficas y documental, con las cuales se llevó a cabo la recolección de la información relacionada con el tema investigado, para una adecuada comprensión del mismo.

- d) La tesis es de interés para la ciudadanía guatemalteca, para estudiantes universitarios y profesionales del derecho, debido a que propone la regulación legal como solución a la problemática planteada. Se hace la aclaración de que entre la asesora y el sustentante no existe parentesco alguno dentro de los grados de ley.
- e) Se constató que la bibliografía es la adecuada y actualizada para la elaboración y sustento del tema. De forma personal me encargué de asesorar el trabajo de tesis bajo los lineamientos de todas las etapas de investigación, habiendo sido consultados los textos suficientes para la obtención de la información que se utilizó durante la redacción.

Se establece que el trabajo de tesis del sustentante cumple de manera eficiente con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que **DICTAMINO FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado pueda seguir su trámite hasta su total aprobación para evaluarse por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.



Licda. Aura Virginia Pineda Sandoval
Asesora de Tesis
Colegiada 5,787

Licda Virginia Pineda de Montenegro
Abogada y Notaria



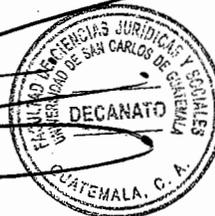
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de agosto de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante NERY HUMBERTO LÓPEZ CAN, titulado REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD Y PROPAGANDA ESTATAL 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.

RFOM/srrs.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser a fuente suprema de vida y sabiduría inagotable, porque siempre ha sido mi mejor descanso y compañía perpetua, mi mejor amigo y maestro.

A MI MADRE:

Sandra Elizabeth Can Ovando de López, madre este título es tuyo, gracias por darme la vida, por inculcarme valores y principios, por darme ejemplo de trabajo arduo, honesto y perseverante, gracias por tu amor incondicional y sobre todo por creer en mí.

A MI PADRE:

Nery Humberto López López, por apoyarme en cada sueño que emprendo, por las palabras de aliento y motivación constante, gracias por cada consejo y buenos ejemplos que me han permitido crecer como persona.

A MIS HERMANOS:

María de los Ángeles, Ángela Beatriz, Selvin Omar y Sandra Isabel, porque mi vida no sería la misma sin ustedes, gracias por



acompañarme en este camino y darme las fuerzas necesarias para perseguir mis anhelos.

A MI FAMILIA:

A mis abuelitos Ángela y Samuel, que están en el cielo y a Rigoberto e Isabel. A mis tíos tías, primos, primas y muy en especial a mis tíos Víctor Manuel Can Ovando, a quien considero mi segundo papá y a Rigoberto López López, quien me ha apoyado incondicionalmente, gracias a todos.

A MIS AMIGOS:

A mis compañeros de aula, a quienes que por temor de olvidar mencionar sus nombres no me refiero a cada uno de ustedes, gracias por el apoyo mutuo en nuestra formación profesional, en especial a mis mejores amigos Carlos, Rubén y Alejandro, por el apoyo en los buenos y malos momentos.

A:

La gloriosa y tres veces centenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, templo de sabiduría que siempre representaré con dignidad.



PRESENTACIÓN

El trabajo de tesis se ubica en la rama cognoscitiva del derecho administrativo y es de naturaleza jurídica pública y señala la actividad de información y comunicación constante del Estado hacia los ciudadanos, la cual se encuadra dentro de la función administrativa de un Estado.

La investigación es de tipo cualitativa y a través de la misma se analizó la situación actual de Guatemala en relación a los problemas que se derivan del tema analizado, debido a la falta de legislación relacionada.

El ámbito espacial del trabajo realizado abarcó el territorio de la República de Guatemala y el ámbito temporal fue llevado a cabo durante los años 2012-2014. Los sujetos en estudio fueron la Secretaría de la Presidencia de la República de Guatemala, el Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda y el Ministerio de Gobernación. El objeto de estudio consistió en la forma en que se lleva a cabo la propaganda y publicidad estatal en el país y el aporte académico del trabajo de tesis indicó la importancia de la construcción del estado situacional del país, así como un análisis jurídico y doctrinario de la publicidad estatal y de los principios que deben regir una ley específica.



HIPÓTESIS

Al realizar el trabajo de tesis se formuló la hipótesis relacionada a que los diferentes ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo, así como algunos entes autónomos del Estado de Guatemala, utilizan arbitrariamente los recursos del erario público destinados a informar a la población de los proyectos realizados para sobreexponer mediáticamente a una persona, con el propósito de sesgar la opinión pública y orientar la intención del voto ciudadano hacia intereses definidos, debido a la inexistencia jurídica reguladora del tema.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis formulada fue validada puesto que se estableció que en Guatemala no existe un cuerpo normativo que regule de manera integral la forma en que se realiza la propaganda y publicidad estatal, lo cual deja abierta la posibilidad de que las autoridades cometan arbitrariedades en el manejo del contenido y del gasto que se efectúa con relación al tema en mención.

La técnica empleada fue la documental y los métodos de investigación analítico, inductivo y deductivo.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El Estado.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Teorías sobre el origen del Estado.....	2
1.3. La formación del Estado.....	4
1.4. Elementos del Estado.....	5
1.4.1. La población.....	5
1.4.2. El territorio.....	6
1.4.3. El orden jurídico.....	7
1.4.4. El poder público.....	7
1.5. El fin del Estado: el bien común.....	8
1.6. Funciones del Estado.....	9
1.6.1. Función legislativa.....	10
1.6.2. Función administrativa.....	11
1.6.3. Función judicial.....	13

CAPÍTULO II

2. Administración pública.....	15
2.1. Origen.....	15



Pág.

2.2.	Definición.....	16
2.3.	Etapas de la administración pública.....	17
2.3.1.	Planificación.....	17
2.3.2.	Coordinación.....	17
2.3.3.	Organización.....	17
2.3.4.	Dirección.....	18
2.3.5.	Control.....	18
2.4.	Características de la administración pública.....	19
2.5.	Organización del Estado de Guatemala.....	20
2.5.1.	Organismo Legislativo.....	21
2.5.2.	Organismo Judicial.....	23
2.5.3.	Organismo Ejecutivo.....	24
2.6.	Formas de organización del Estado.....	26
2.6.1.	Centralización administrativa.....	28
2.6.2.	Desconcentración administrativa.....	28
2.6.3.	La descentralización administrativa.....	28

CAPÍTULO III

3.	Publicidad y propaganda estatal.....	31
3.1.	Definición de publicidad.....	31
3.2.	Definición de propaganda.....	32
3.3.	Diferencia entre propaganda y publicidad.....	33



Pág.

3.4.	Definición de publicidad estatal.....	33
3.5.	Evolución histórica de la publicidad estatal.....	35
3.5.1.	Primeras civilizaciones, hasta el antiguo Egipto.....	35
3.5.2.	Grecia y Roma.....	36
3.5.3.	Edad Media y Renacimiento.....	39
3.5.4.	De la Revolución Francesa a la Revolución Industrial.....	42
3.5.5.	Guerras mundiales.....	44
3.5.6.	De la Segunda Guerra Mundial hasta la era de la información...	46
3.6.	Elementos de la publicidad estatal.....	48
3.7.	Tipos de comunicación estatal.....	49
3.8.	Objetivos de la publicidad estatal.....	51

CAPÍTULO IV

4.	Publicidad estatal desde el punto de vista internacional.....	53
4.1.	Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	53
4.1.1.	Principios rectores de la publicidad estatal y libertad de expresión.....	54
4.1.1.1.	Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas.....	54
4.1.1.2.	Objetivos legítimos de la publicidad oficial.....	55
4.1.1.3.	Criterios de distribución de la pauta estatal.....	56



Pág.

4.1.1.4. Planificación adecuada.....	56
4.1.1.5. Mecanismo de contratación.....	57
4.1.1.6. Transparencia y acceso a la información.....	57
4.1.1.6. Control externo de la asignación publicitaria.....	58
4.1.1.7. Pluralismo informativo y publicidad oficial.....	59
4.2. Análisis de legislación comparada.....	59
4.2.1. Canadá.....	60
4.2.2. Perú.....	60
4.2.3. Uruguay.....	61
4.2.4. España.....	61
4.2.5. Reino Unido.....	62

CAPÍTULO V

5. Publicidad estatal en Guatemala.....	63
5.1. Análisis de la legislación de la publicidad estatal en Guatemala.....	64
5.2. Análisis del gasto público de la publicidad estatal en Guatemala.....	68
5.3. Análisis del contenido de los anuncios de publicidad estatal en Guatemala.....	71
5.4. Análisis del respeto de libertad de expresión en el marco de la publicidad estatal en Guatemala.....	73



Pág.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA..... 77

BIBLIOGRAFÍA..... 79

INTRODUCCIÓN

El tema se justifica en la importancia de que se regule la publicidad y propaganda en la sociedad guatemalteca. El Estado en todas sus formas de manifestación, instituciones centralizadas, descentralizadas, autónomas y/o semiautónomas, en cumplimiento de su función administrativa, tiene que actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fomentando el bienestar social y el progreso de la colectividad, para lo cual necesita comunicarse efectivamente con los ciudadanos y articular mensajes que habitualmente son de carácter normativo o informativo.

La publicidad consiste en una manera de comunicación que busca el incremento del consumo de un producto o servicio, así como insertar una nueva marca o producto dentro del mercado de consumo, mejorando la calidad de imagen de una marca o reposición para el mantenimiento a través de la recordación de un producto o marca en la imaginación de un consumidor. Ello, se tiene que llevar a cabo mediante campañas publicitarias que se difundan en los medios de comunicación continuando para el efecto con un plan de comunicación preestablecido.

El objetivo general de la tesis indicó la importancia de la regulación de la propaganda y publicidad, al ser las mismas de vital ayuda para la difusión y divulgación de información, ideas u opiniones de carácter político, religioso y comercial con la intención de que alguien actúe de forma determinada y piense de acuerdo a ideas o adquiera un determinado producto.

La hipótesis formulada se comprobó y estableció la imperiosa necesidad de establecer reglas claras regidas por principios de transparencia, igualdad de posibilidades en el acceso a la publicidad y propaganda, no discriminación de aquellos que sean críticos con la labor del gobierno y la posibilidad de controlar a quienes toman la decisión de colocar la publicidad que se compra con dinero público.



La publicidad es el conjunto de acciones y medios que se usan para dar a conocer un producto, idea noticia o hecho, a través de la propaganda, es una forma de comunicación generalmente impersonal que utiliza los medios de comunicación disponibles, para hacer llegar un mensaje en pro de una cosa. La idea general de la publicidad consiste en comunicar algo de manera encaminada a influir en el comportamiento o en una decisión del receptor de la misma, ya sea en favor de algo o en contra.

Los métodos utilizados fueron los siguientes: descriptivo, analítico, sintético, inductivo y deductivo. Las técnicas en las cuales se apoyó la tesis fueron la bibliográfica y documental, las cuales fueron de gran ayuda para ordenar la información documental obtenida.

La tesis se desarrolló en cuatro capítulos: el primer capítulo, indica lo relativo al Estado, definición, teorías sobre el origen del Estado, formación del Estado, elementos: población, territorio, orden jurídico y poder público, fin del Estado y funciones; en el segundo capítulo, se señala la administración pública, definición, etapas de la administración pública, características, organización del Estado guatemalteco y formas de organización; el tercer capítulo, analiza la publicidad y propaganda estatal, definición de publicidad, definición de propaganda, diferencias, definición de publicidad estatal, evolución histórica de la publicidad estatal, elementos de la publicidad estatal, tipos de comunicación y objetivos; el cuarto capítulo, estudia la publicidad estatal desde el punto de vista internacional y presenta un análisis de la legislación comparada; y el quinto capítulo, establece la publicidad estatal en Guatemala.

En la actualidad no existe un cuerpo normativo que regule de manera integral la forma en que los organismos del Estado efectúan propaganda y publicidad, lo cual en la práctica ha generado arbitrariedades en la manera en que se distribuye, contenido y en los montos destinados a la actividad comunicacional del Estado frente a los ciudadanos. Esta insuficiencia de ley promueve la discrecionalidad de los gobernantes, atenta contra la transparencia y facilita posible actos de corrupción.



CAPÍTULO I

1. El Estado

1.1. Definición

Con el objeto de abordar la problemática que representa la ausencia de legislación específica en Guatemala que regule la manera en que el gobierno efectúa publicidad y propaganda para informar a los habitantes de su actuar, es necesario ahondar en los temas relativos al Estado y a la administración pública, para comprender de mejor manera el impacto que conlleva la falta de legislación en este tema.

El significado del vocablo Estado ha evolucionado con el pasar de los siglos. “Existe la necesidad de remontarse a la Grecia antigua, donde la organización política del Estado tiene su gran antecedente, acá fue conocido con el nombre de *polis*, que quiere decir ciudad. La idea de Estado, se manifestó en las distintas ciudades griegas de la antigüedad, las que a su vez formaron diversos grupos como las familias y las tribus ligados por vínculos de carácter religioso y consanguíneo.”¹

La palabra Estado etimológicamente proviene del vocablo latino *status* que significa situación, posición o postura en que se encuentra una persona o cosa”.² En terminología jurídica administrativa: “Estado es un concepto político que se refiere a

¹ Prado, Gerardo. *Teoría del Estado*. Pág. 19.

² Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Pág. 241.



una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, conformada por un conjunto de instituciones, que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente solo en un territorio determinado.”³

“En el derecho político y en la teoría política, la acepción conceptual de la palabra Estado se refiere a la designación de un ente que estructura a una comunidad humana. Representa a un ser político, jurídico y social”.⁴

“El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener un bien común.”⁵

En la actualidad, se mantiene una terminología imprecisa para referirse al Estado como fenómeno político que cambia constantemente, las palabras poder, pueblo, Nación y potencia, designan indistintamente al Estado.

1.2. Teorías sobre el origen del Estado

A través del tiempo, han existido diversas teorías sobre el origen del Estado, motivo por el cual se tratarán las más importantes, desarrollando conceptos de acuerdo a las épocas:

³ **Ibid.** Pág. 230.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. **El Estado.** Pág. 103.

⁵ Pérez Porrúa, Francisco. **Teoría del Estado.** Pág. 26.



- a) **Época antigua:** “La época antigua principia hablando de las monarquías hereditarias en las que normalmente el monarca está encima de la ley, ya que este sería la fuente de la misma.”⁶

Este concepto, se aplicó a las monarquías occidentales, ya que los reyes y emperadores anteriores a los regímenes constitucionales.

Tenían limitaciones para ejercer el absolutismo, ya sea por tradición o por costumbre, en todo lo que se refiere a la designación y al orden sucesorio de reyes, monarcas o gobernantes.

- b) **Época intermedia:** “En esta época se presenta el dualismo, ya que hay una autoridad temporal y espiritual, además a la persona se le considera como sujeto que tiene dignidad y libertad por naturaleza agregando que existe igualdad entre los seres humanos”.⁷

- c) **Época moderna:** “Surge con el mismo el Estado constitucional, mismo que se caracteriza por garantizar la libertad como finalidad suprema y última del Estado; así como limitar y fiscalizar el poder estatal por medio de su división en razón de la materia y del territorio, la juridicidad, el derecho, por la soberanía popular o gobierno de la mayoría”.⁸

⁶ Prado. Op. Cit. Pág. 30.

⁷ *ibid.* Pág. 35.

⁸ *ibid.* Pág. 38.



1.3. La formación del Estado

Las relaciones entre los individuos que componen un grupo no se derivan únicamente del hecho de convivir juntos, sino de elementos comunes de carácter histórico, económico o social, que son determinados por causas geográficas o históricas y debido a esto es que la población se convierte en una comunidad, lo que lleva a la concepción de Nación.

Desde un punto de vista sociológico: “La Nación es un ser comunitario dentro de la cual las individualidades que lo componen, están permanentemente vinculadas por diferentes factores de carácter material cultural y sentimental”.⁹

Para que el Estado lleve a cabo sus objetivos, se le dota de cierta actividad que se denomina poder público, desarrollando diferentes funciones como: “La legislativa, administrativa y jurisdiccional mediante un conjunto de órganos, asignándoles a cada uno diferentes facultades dentro de una competencia individual, para llevar de una forma más eficiente las actividades asignadas al propio Estado”.¹⁰

Un Estado se forma cuando concurren todos los elementos que se exponen y explican a continuación para su claro entendimiento, sin estos no se puede elaborar ni existir un Estado.

⁹ Calduch Cervera, Rafael. **Relaciones internacionales**. Pág. 215.

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 7.



1.4. Elementos del Estado

“Los elementos formativos de un Estado son la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público”.¹¹ A continuación se explican dichos elementos.

1.4.1. La población

La población está conformada por los grupos humanos de personas naturales, integrados por una o varias comunidades que viven permanentemente en un territorio determinado; siendo así el grupo de habitantes de un país, regidos por un gobierno y sometidos a un ordenamiento jurídico.

“Población, se entiende como el elemento humano que integra una unidad política. El pueblo se mantiene ineludiblemente a través del tiempo debido a la reproducción natural. Cuando se hace referencia al pueblo en cuanto a sus efectos meramente cuantitativos, se está hablando de población”¹²

Al respecto de la población, cabe hacer mención que la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 1 establece que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.” Por lo anterior, se puede afirmar que la población es el elemento vida del Estado, quien pone en movimiento al mismo y la razón de ser de cada Nación.

¹¹ Pérez. *Op.Cit.* Pág. 35.

¹² López Mayorga, Leonel Armando. *Introducción al estudio del derecho I.* Pág. 10.

1.4.2. El territorio

Es el elemento geográfico dentro del cual actúa una población o espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal.

Respecto al elemento material del territorio, se indica que: “El Estado necesita un territorio en donde ejercer sus funciones. El territorio puede ser determinado e indeterminado. El territorio es determinado cuando están claramente establecidas las fronteras dentro de las cuales el Estado cumplirá su objetivo. Indeterminado o sutil, cuando el Estado burgués en la fase del imperialismo capitalista, extiende de hecho su soberanía a otros territorios, que se suponen pertenecientes a otros Estados, decidiendo quienes serán los gobernantes y cuál debe ser la política económica de los Estados dependientes. El territorio comprende la delimitación terrestre, marítima y aérea en el cual cada Estado, ejerce su soberanía con las limitaciones del derecho internacional y la penetración imperialista.”¹³

“El territorio es el área geográfica en donde el Estado ejerce un poder, de allí la máxima: *finitas potestas, finitas actionis e imperium*. En donde termina el poder, terminan las acciones y el imperio.”¹⁴

Respecto al territorio, la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 142, establece que el territorio nacional está integrado por: “Suelo, subsuelo,

¹³ López Aguilar, Santiago. *Introducción al estudio del derecho*. Págs. 23 y 24.

¹⁴ López. *Op. Cit.* Pág. 11.



aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos”.

1.4.3. El orden jurídico

La población se organiza de forma jurídica y política, creando así al Estado como sujeto de derecho. Mediante este poder, se otorga una estructura jurídica que se expresa en el ordenamiento fundamental.

Al respecto, es importante resaltar lo establecido en el Artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.” Esto, debido a la jerarquía que tiene la norma constitucional para garantizar el orden jurídico del Estado a todos los habitantes y además establece que cualquier disposición en contrario será nula de pleno derecho.

1.4.4. El poder público

Es el poder otorgado por la población a los órganos administrativos, para que a través de ellos se ejerza la autoridad. Al respecto, se establece que: “Poder público es la capacidad que tiene el Estado de obligar a alguien a realizar un acto determinado.”¹⁵

¹⁵ Pérez. Op. Cit. Pág. 86.



El poder público es un atributo del pueblo que lo hace constituirse como elemento formal del Estado y constituye la potestad que radica en el pueblo, que es quien la delega para su ejercicio en los organismos del Estado, siendo estos, legislativo, ejecutivo y judicial.

El ejercicio del poder público que le corresponde al Estado desarrollado a través de cada órgano por medio de los funcionarios públicos tiene limitaciones expresadas a través de la Constitución Política de la República de Guatemala y para el efecto el Artículo 152 establece: “Poder público. El poder proviene del pueblo. Su sujeción está sujeta a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley.”

1.5. El fin del Estado: el bien común

La Constitución Política de la República de Guatemala ubica al bien común como el fin supremo del Estado, garantizando el desarrollo integral de todos los habitantes de la república.

En el Artículo 1 la misma establece lo siguiente: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común.”

En concordancia con el Artículo 44, se dispone que el interés social prevalece sobre el interés particular. Se entiende que el bien común es el conjunto de condiciones que



debe crear el Estado para que sus habitantes se desarrollen de manera integral logrando el bienestar general.

1.6. Funciones del Estado

La estructura del Estado se compone de una pluralidad de órganos, por lo cual se dice que es un ser organizado y complejo, por lo que las funciones del Estado contemporáneo están a cargo de órganos especializados.

El término órgano en el derecho público, designa al sujeto a quien se atribuye una actividad, es decir, es el instrumento por medio del cual el Estado cumple sus objetivos y su fin primordial es el bienestar común.

Todo Estado debe cumplir con sus atribuciones y a través de estas realizar sus fines. Cada organismo, debe realizar las actividades designadas con la debida diligencia para lograr su objeto primordial.

El Estado de Guatemala para el ejercicio del poder público y cumplir con sus funciones específicas, se ha organizado en tres poderes u organismos: Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial. Esto, se encuentra establecido en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala que literalmente establece: "La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida." Cada organismo del Estado tiene funciones y atribuciones específicas que



debe cumplir apegado a lo que establezca la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.6.1. Función legislativa

La función legislativa: “Es la que está encaminada a crear normas jurídicas generales que deben, en primer término, estructurar el Estado y en segundo lugar reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; y en tercer lugar, las relaciones de los ciudadanos entre sí.”¹⁶

“Es el contenido de las decisiones que definen y promulgan normas como reglas preceptivas que reclaman una obediencia general, estableciendo normas de conducta obligatorias o prohibiéndolas, o permitiéndolas, en el sentido de que no pueden ser impedidas”.¹⁷

La función legislativa se relaciona con las cámaras o asambleas representativas, en el caso de Guatemala es el Congreso de la República y se distinguen las siguientes características:

- a) Están formados por una pluralidad de miembros que disfrutan de inmunidad procesal y de inviolabilidad personal, así como de irresponsabilidad por sus opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su función, tal y como lo establece

¹⁶ Prado. *Op. Cit.* Págs. 117 y 118.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 118.



la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 161 literal “b” que en su parte conducente indica que: “...los diputados gozan de irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.”

- b) Los miembros del parlamento, cámara o Congreso de la República, representan a la Nación o al pueblo. Son referentes a un órgano que opera mediante la deliberación y su función central se constituye en la discusión y aprobación de las leyes ya que de hecho llevan otras funciones, como por ejemplo las interpelaciones hacia funcionarios públicos.

Esta función está instituida en el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece que: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República de Guatemala, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.” De lo anterior, se evidencia la importancia de la función legislativa, puesto que es a través de esta que se crean, modifican, abrogan y derogan las leyes que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno del país.

1.6.2. Función administrativa

Esta función también recibe el nombre de ejecutiva y consiste fundamentalmente en el actuar del Estado a través del Organismo Ejecutivo promoviendo la satisfacción de las



necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Es importante resaltar, que cuando se llevó a cabo la teoría de separación de los poderes, se estableció un poder ejecutivo unitario que se ha sido dividido en funciones, pues las hay de carácter político o de gobierno y propiamente administrativas. Aunque sigue siendo la misma función administrativa del Estado, simplemente se considera desde distintos puntos de vista a la función política o de gobierno que fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación general y la función propiamente administrativa, como faceta del poder ejecutivo, que se encargará de la realización práctica del programa formulado.

Esta actividad es la que particularmente interesa a la presente investigación, si bien es cierto, no se puede dejar de señalar que el Estado es un todo y que todos sus organismos representan su generalidad; debido a que es desde el Organismo Ejecutivo donde surgen las políticas públicas que guiarán las distintas entidades del Estado para realizar las actividades que son importantes para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad guatemalteca. De estas actividades, se le debe informar a la población a través de la publicidad estatal.

Esta función está regulada en el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece lo siguiente: "El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del



pueblo. El Presidente de la República, actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos.”

1.6.3. Función judicial

Como otra forma de coadyuvar a alcanzar el fin del Estado de Guatemala, también tiene que mencionarse el Organismo Judicial y su función recibe el nombre de jurisdiccional.

“La función judicial es la característica o actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, o sea que está dirigida a obtener, en casos concretos la declaración del derecho y la observancia de la norma jurídica preconstituida, mediante una resolución que resuelve una controversia surgida de un conflicto de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y el poder público y mediante la ejecución coactiva de sentencias”.¹⁸

Al respecto, el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

¹⁸ **Ibid.** Pág. 120.



Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia”.



CAPÍTULO II

2. Administración pública

2.1. Origen

Comprender la acepción del término administración pública es importante para la presente tesis, puesto que en ella enmarca su contenido, debido a que a la administración pública de cada Estado, le corresponde ejecutar diversas tareas dentro de su ámbito de competencia, para lograr el bienestar general de la población, administrando adecuadamente sus recursos y comunicarse e informar de lo actuado a la población. Para establecer el origen de la acepción del término administración pública, se indica que: “Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder de la comunidad era el mismo que determinaba cual debía ser la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales. Hasta el siglo XVIII, como se ha explicado, la idea del Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, basta recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: El Estado soy yo”.¹⁹

Hoy la mayor parte de las sociedades del mundo, ha conformado su estructura gubernamental según la división de poderes, que fue la respuesta que se encontró

¹⁹ Bodenheimer, Edgar. *Teoría del derecho*. Pág. 70.



para ofrecer una solución a la arbitrariedad que privó en Europa hasta el fin de la Edad Media. “La diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su gobierno, se resumen en poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.²⁰

2.2. Definición

“La palabra administración viene del latín y está compuesta por el prefijo dar y la frase *ministrare*, que significa servir, lo cual se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.”²¹

“Administración pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización o cumplimiento de la política pública, un sistema de administración pública, que es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de la política pública”.²²

“La administración pública es referente al conjunto de órganos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos, que son el medio del que se dispone para lograr el bienestar general y se regula en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.²³ La administración pública busca el bienestar general de la población y comunica sus actos o políticas a través de la publicidad o propaganda.

²⁰ *Ibid.* Pág. 78.

²¹ Calderón. *Op. Cit.* Pág. 3.

²² *Ibid.* Pág. 371.

²³ *Ibid.* Pág. 372.



2.3. Etapas de la administración pública

Las etapas de la administración pública son un conjunto de pasos necesarios mediante los cuales se organiza para cumplir sus objetivos. Se desarrolla a través de la planificación, coordinación, organización, dirección y control.

2.3.1. Planificación

Planificar es fijar con precisión lo que va a realizarse en el futuro, estableciendo las acciones concretas que han de seguirse, los principios que lo orientan y la secuencia de operaciones para realizarlo, determinando tiempos y costos necesarios para su realización.

2.3.2. Coordinación

Es la armonización de toda la administración pública, articulando los elementos materiales y humanos que la organización y la planificación establecen como necesarios para el buen funcionamiento de las entidades administrativas.

2.3.3. Organización

Es la que estructura técnicamente las relaciones que existen entre las funciones de la administración, el elemento humano, los niveles de jerarquía y las actividades que se desarrollarán con la finalidad de lograr lo planificado.



2.3.4. Dirección

Es el elemento de la administración con el que se logra la realización efectiva de lo planificado por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones tomadas directamente, vigilando en forma simultánea que se cumplan en forma adecuada todas las órdenes emitidas.

2.3.5. Control

Es la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados ya sea total o parcial con la finalidad de corregir, mejorar y formular nuevos y mejores planes. Dentro de la administración pública son necesarios los medios de control, puesto que son un instrumento para determinar las áreas de trabajo de cada una de las instituciones del Estado, evitando arbitrariedades dentro de las mismas instituciones y para con los ciudadanos. Los controles dentro de la administración pública en Guatemala son:

- a) **Control interno:** son aquellos que se dan dentro de las instituciones por los órganos superiores sobre los subordinados.
- b) **Control directo:** es el que ejercen los particulares sobre la administración pública, por medio de los recursos administrativos.
- c) **Control judicial:** este control se hace efectivo ante los tribunales de justicia.



- d) **Control constitucional:** lo ejerce la Corte de Constitucionalidad para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos, preceptos y garantías de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- e) **Control parlamentario:** es el que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación.
- f) **Control al respeto de los derechos humanos:** es el que ejerce la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos.
- g) **Control del gasto público:** lo ejerce la Contraloría General de Cuentas, porque es la encargada de fiscalizar los ingresos y egresos de los organismos del Estado.

2.4. Características de la administración pública

Al respecto de las características de la administración pública, el autor Guillermo Cabanellas²⁴ indica que esenciales son:

- a) **La autoridad, sin la cual, nada se puede ordenar, exigir e imponer en ningún momento.**

²⁴ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Pág. 171.



- b) La responsabilidad, para no ser un poder arbitrario.
- c) La independencia, porque no únicamente ejecuta, sino que dispone y organiza. Se refiere a la generalidad en sus principios, cuando se concrete su acción en grupos o personas determinadas.
- d) La permanencia por la naturaleza de sus fines y la energía que ratifica su autoridad.
- e) La prontitud, que refuerza la confianza que suscita.
- f) La capacidad basada en los conocimientos y dotes de carácter de los miembros en que encarna.”

2.5. Organización del Estado de Guatemala

El Estado de Guatemala visto como organización pública se integra por personas individuales, quienes le dan vida a sus instituciones. Su organización es compleja por la variedad y cantidad de organizaciones que la integran. Su estudio parte del análisis de los tres organismos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Dicha división nace a la vida jurídica a través de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual separa los tres organismos por funciones determinadas y prohíbe subordinación entre ellos.



A la par de los organismos de Estado, funcionan un conjunto de organizaciones paralelas que ejercen funciones específicas de apoyo y control tales como, la Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria y la Procuraduría de Derechos Humanos.

Los tres organismos del Estado cumplen funciones fundamentales, definidas y específicas: legislativo, emitir leyes; ejecutivo, ejecutar políticas de gestión de gobierno y judicial, aplicar la ley en casos de conflicto. A continuación, se detallan cada una de ellas.

2.5.1. Organismo Legislativo

El manual de la Oficina Nacional de Servicio Civil, lo define como el organismo: “Que ejerce la potestad legislativa, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, con total independencia de los otros organismos del Estado”.²⁵ Siendo sus autoridades principales las siguientes:

- a) El pleno del Congreso.
- b) Junta Directiva.
- c) Presidente del Congreso.
- d) Comisión permanente.
- e) Comisión de derechos humanos.

²⁵ Oficina Nacional del Servicio Civil. **Manual de organización de la administración pública.** Pág. 7.



- f) **Comisión de trabajo.**
- g) **Comisiones extraordinarias y específicas.**
- h) **Junta de jefes de bloque.**

De conformidad con el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "El Organismo Ejecutivo tiene entre sus funciones principales las siguientes:

- a) **Decretar, reformar y derogar leyes.**
- b) **Aceptar o no la renuncia tanto del Presidente como la del Vicepresidente de la República.**
- c) **Aprobar, modificar o improbar a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.**
- d) **Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado.**
- e) **Aprobar o improbar los tratados de la paz.**
- f) **Interpelar a los ministros de Estado y todas las demás que le asigne la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes.**
- g) **Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional.**
- h) **Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa.**
- i) **Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.**



2.5.2. Organismo Judicial

Es el que tiene como objetivo primordial ejercer la correcta aplicación de la justicia en Guatemala con independencia y apego a la legislación interna y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Se compone por los siguientes órganos jurisdiccionales, en diversas ramas del derecho:

- a) Corte Suprema de Justicia.
- b) Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.
- c) Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia.
- d) Cámara Civil de la Corte Suprema de Justicia.
- e) Amparos y Antejuicios de la Corte Suprema de Justicia.
- f) Salas de la Corte de Apelaciones.
- g) Tribunales de sentencia penal.
- h) Juzgados de primera instancia.



- i) Juzgados de niñez y adolescencia.
- j) Juzgados de adolescentes en conflicto con la ley penal.
- k) Tribunales de lo contencioso administrativo.
- l) Tribunales de primera y segunda instancia de cuentas.
- m) Juzgados de ejecución penal.
- n) Juzgados de paz.

2.5.3. Organismo Ejecutivo

El objetivo principal del Organismo Ejecutivo es: “Conducir los destinos del país definiendo la política nacional, coordinándola a través del complejo institucional disponible, velando por la correcta administración de los recursos públicos a fin de elevar el nivel de la población guatemalteca”.²⁶

Este organismo se adecúa al sistema presidencialista, con el presidente al mando, siendo éste el órgano principal de la administración del Estado y por esa razón se le ha encomendado la función administrativa en forma preferente, este organismo también ejerce la función política o de gobierno.

²⁶ Oficina Nacional del Servicio Civil. **Op. Cit.** Pág. 33.



El Organismo Ejecutivo está integrado por:

- a) El Presidente de la República.**
- b) El Vicepresidente de la República.**
- c) Los Ministros de Estado.**
- d) Entidades descentralizadas.**

El Presidente de la República es el que ejerce la función ejecutiva y ocupa el primer lugar en jerarquía administrativa, quien representa la unidad del Estado, estando contempladas sus funciones en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 182 al 189. En caso de ausencia temporal o definitiva, estas funciones deben ser desempeñadas por el Vicepresidente de la República.

El Vicepresidente de la República participa en las deliberaciones del consejo de Ministros con voz y voto y otras que se encuentran contenidas en los artículos 190 al 192 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El Vicepresidente de la República ocupa el segundo lugar en jerarquía administrativa.

Los Ministros de Estado ocupan el tercer lugar en jerarquía administrativa y son subordinados al Presidente de la República. Sus atribuciones pueden ejecutarlas por sí solos. Cada ministerio como órgano con poder de decisión tiene asignada una materia en la cual puede ejercer su competencia, atendiendo a la diversidad de tareas asignadas a los ministerios se les hace imposible conocer y resolver todas las decisiones administrativas por ser una administración centralizada, razón por la

cual se permite cierta desconcentración para que los ministros puedan dictar por sí solos una serie de resoluciones que de otro modo tendrían que ser avaladas por el Presidente de la República. En Guatemala, la creación de los ministerios compete al Congreso de la República, esto obedece a los criterios políticos prácticos, por la cual hay tantas ramas ministeriales atendiendo a la importancia que se les otorgue a las necesidades que el país demande.

Las entidades descentralizadas tienen a su cargo actividades muy diversas, tales como: prestación de servicios públicos, actividades bancarias, industriales, comerciales, recreativas, educativas; contribuyendo con la administración pública en todas las actividades, en las cuales los ministerios no tienen competencia legal para realizarlas.

2.6. Formas de organización del Estado

Es la manera como se lleva a cabo la función pública y la forma de administrar la prestación de los servicios públicos, para lograr el bienestar general de la población. Se clasifican²⁷ en:

- a) **Objetivas:** se refieren a un fin concreto de lo que es la administración pública.
- b) **Substanciales:** se refieren al conocimiento técnico en un campo determinado, para el cual debe adiestrar y capacitar al administrador de manera que pueda verificar bien su trabajo.

²⁷ Facultad de Ciencias Económicas. **Apuntes de derecho administrativo.** Pág. 67.



- c) **Técnicas:** son los conocimientos y principios que logran el éxito de los programas cooperativos.

También, existen los sistemas o técnicas de organización de la administración pública que se entienden como una entidad abstracta, al igual que toda institución jurídica que no está en situación de existir y actuar, sino a través de las personas físicas, el factor humano dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento, invistiendo la calidad de órgano.

“La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a las mismas vitalizar y concretar la actuación de la administración. Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva referente a la Constitución Política legal y reglamentaria, que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tiende a lograr una eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades”.²⁸

Las diversas formas o sistemas de organización de la actividad administrativa del Estado son la centralización, desconcentración administrativa y descentralización administrativa.

²⁸ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 105.

2.6.1. Centralización administrativa

“Esta forma de organización es en la que las funciones de administración se asignan a un conjunto de órganos estrechamente vinculados por la relación de jerarquía, de tal manera que la concentración de los poderes de decisión y de mando en los órganos superiores de la organización producen una dependencia de los inferiores respecto de ellos”.²⁹

2.6.2. Desconcentración administrativa

Esta forma de administración: “Consiste en un proceso de desprendimiento o transferencia de competencia de órganos superiores hacia órganos subordinados, quedando por consiguiente, vinculados por la relación de jerarquía”.³⁰

La desconcentración administrativa se materializa cuando a un órgano subordinado se le confieren ciertos poderes de administración, por vía legal, bajo control del órgano superior.

2.6.3. La descentralización administrativa

Esta forma de organización de un Estado, es una forma de organización administrativa que da lugar a la creación de una persona jurídica pública a la cual el Estado, mediante

²⁹ Meza, Erick. **Manual de derecho administrativo**. Pág. 108.

³⁰ **Ibid.** Pág. 110.



un acto constituyente o legislativo, asigna ciertos fines y funciones, así como patrimonio propio.

Las entidades estatales creadas bajo la figura de descentralización administrativa son personas jurídicas públicas que actúan con relativa independencia del Estado, puesto que se busca a través de ellas independizar el poder central de las administraciones que están encargadas de intereses regionales o locales, aumentando los poderes de los órganos locales y haciéndolos más eficientes.





CAPÍTULO III

3. Publicidad y propaganda estatal

Entrando en materia específica del trabajo de tesis, se debe iniciar por explicar brevemente los conceptos de publicidad y propaganda, puesto que comparten elementos y rasgos similares a partir de los cuales surge el concepto de publicidad estatal.

Aunque muchos son los nombres con los que se trata de identificar a la comunicación publicitaria que realizan las instituciones estatales, tales como: publicidad institucional, estatal, gubernamental, de interés público, de asuntos públicos o servicio público, etc., es un fenómeno complejo que no admite etiquetas exclusivas, puesto que el Estado es un anunciante múltiple y poliédrico, es uno y muchos a la vez, un Estado y muchas instituciones o dependencias que lo conforman, que recurren a la publicidad con muy diversas finalidades. Lo anotado, desde campañas que promueven causas sociales o tratan de concientizar a la población sobre temas de salud pública, pago de impuestos, promover el voto responsable, informar sobre la labor realizada por un ministerio o informar acerca de las obras o proyectos en los que se invierten los fondos públicos.

3.1. Definición de publicidad

“La publicidad es una forma de comunicación impersonal de largo alcance, pagada por un patrocinador identificado, que utiliza medios de comunicación masiva, para informar,

persuadir o recordar a un grupo objetivo de personas acerca de los productos, servicios, ideas u otros que promueve, con la finalidad de atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, seguidores o que este sea aceptado”.³¹

“Es la forma de comunicación no personal estructurada y compuesta de información, por lo general pagada y de naturaleza persuasiva, sobre productos (bienes, servicios e ideas) por patrocinadores identificados a través de varios medios”.³²

La publicidad también puede ser definida al indicar que la misma: “Consiste en la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc.”³³

3.2. Definición de propaganda

Propaganda se define como: “La forma de comunicación sistemática de persuasión intencionada que pretende influenciar emociones, actitudes, opiniones y acciones de un grupo objetivo y específico de personas con una finalidad ideológica y política, a través de la transmisión de mensajes unidireccionales controlados vía canales de comunicación masiva y directa.”³⁴ Cabe resaltar que la finalidad de la propaganda es la difusión o expansión de una doctrina o corriente política o de una forma de pensamiento.

³¹ Thompson, Iván. **Publicidad**. Pág. 6.

³² **Ibid.** Pág. 7.

³³ Real Academia Española. **Op. Cit.** Pág. 868.

³⁴ Nelson, Richard Allan. **Cronología y glosario de la propaganda en los Estados Unidos**. Págs. 232 y 233.



Propaganda es: “La comunicación persuasiva cuyo objetivo es difundir una ideología política y religiosa y conseguir nuevos adeptos.”³⁵ “La forma de comunicación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc.”³⁶

3.3. Diferencia entre propaganda y publicidad

A partir de las definiciones anteriores, se puede concluir en que la propaganda y la publicidad son conceptos con rasgos similares pero con diferencias específicas, puesto que el denominador común es que ambas son una forma de comunicación masiva que transmiten un mensaje a muchos individuos, para que permanezca impregnado en su pensamiento, utilizando todo los medios de comunicación posibles, tales como la radio, televisión, periódicos, vallas, y hoy en día el internet, incluyendo las redes sociales; pero mientras la publicidad busca informar o recordar acerca de productos y servicios que un anunciante presta; la propaganda busca impregnar una ideología para persuadir e influenciar en actitudes, opiniones y acciones de los individuos.

3.4. Definición de publicidad estatal

“La actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje, cualquiera que fuera su contenido, dirigido a una pluralidad de destinatarios pertenecientes a un mismo Estado, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por la

³⁵ Centro de Terminología. **Diccionario de comunicación empresarial**. Pág. 192.

³⁶ Real Academia Española. **Op. Cit.** Pág. 892.

administración general del Estado o por las demás entidades integrantes de la administración pública estatal”.³⁷

El mismo autor, define la publicidad estatal como: “Aquella que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y las conductas que permitan consolidar la forma de gobierno, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad”.³⁸

Del estudio de las definiciones anteriores, cabe resaltar que la publicidad estatal como tal, recoge elementos de la propaganda y de la publicidad, incorporando elementos propios de la administración pública para crear una figura *sui generis*, utilizada por los gobiernos de los países para difundir mensajes relativos a sus intereses propios; que ante la falta de una legislación específica, que regule la forma en la cual se debe realizar dicha actividad, queda a merced de los gobernantes y de sus intenciones para utilizar tan poderosa herramienta de comunicación a su conveniencia.

De esta manera, se puede concluir que la publicidad estatal puede ser utilizada para informar adecuadamente y comunicarse con la población; así como para reafirmar o convertir a los receptores hacia creencias y principios ideológicos políticos y de esta manera gozar de aceptación o ganar adeptos. Es precisamente en esta doble naturaleza, donde emerge la posibilidad de estudiar a la publicidad estatal como sujeto de análisis específico con rasgos propios.

³⁷ Sabaté, Joan. **La publicidad**. Pág. 130.

³⁸ *Ibid.* Pág. 135.



3.5. Evolución histórica de la publicidad estatal

Los gobernantes y las instituciones públicas estatales han necesitado, desde sus orígenes hasta el día de hoy, llegar a los ciudadanos, comunicarse con ellos y articular todo tipo de mensajes, habitualmente de carácter normativo e informativo.

Si bien es cierto, la publicidad estatal se halla muy presente en las sociedades modernas, cabe preguntarse si efectivamente ha existido publicidad institucional en el pasado; así como sí es posible determinar, a través de las diversas épocas históricas y las distintas formas políticas adoptadas, la existencia de comunicación de carácter informativo o persuasivo entre los poderes públicos y los ciudadanos. Para comprender de mejor manera la naturaleza de la publicidad estatal, se desarrolla brevemente la evolución histórica de este tipo de comunicación.

3.5.1. Primeras civilizaciones, hasta el antiguo Egipto

“Existen signos de comunicación social desde los albores de los tiempos, en los que los seres humanos empezaron a organizarse en estructuras sociales y culturales cada vez más complejas, en los cuales es posible atribuir a algunos de estos primeros signos de comunicación social una voluntad simbólica y persuasiva, prueba de ello son la pintura rupestre o el obelisco, los cuales estaban al servicio de la significación política, religiosa estética o geográfica y pueden ser adscritos conceptualmente como formas iniciales de publicidad como acto de comunicación”.³⁹

³⁹ Sánchez Guzmán, Juan José. **Introducción a la teoría de la publicidad**. Pág. 51.



De igual manera, se afirma que el antiguo Egipto fue una civilización gobernada por faraones a través de diversas dinastías, aprovechando el desarrollo de la escritura mediante jeroglíficos, cubrieron casi en su totalidad las paredes de monumentos funerarios, templos y todo tipo de edificaciones propias de esta civilización, siendo un tema recurrente en estos textos la descripción pormenorizada, la exaltación de los logros de sus gobernantes y su legitimación ante el pueblo. Ambos elementos son susceptibles de ser clasificados, al menos conceptualmente, como una forma incipiente de publicidad estatal. “Son símbolos, imágenes y colores utilizados para dar a conocer, para informar, para anunciar la consolidación del poder y de la monarquía”.⁴⁰

3.5.2. Grecia y Roma

En el mundo antiguo, específicamente en la ciudad griega clásica *polis*, se formó un escenario óptimo para el desarrollo de la publicidad institucional, debido a la fuerte preponderancia de los gobernantes en la vida pública, de la actividad comercial, social y política de los habitantes.

“Es en esta sociedad donde se observan los primeros vestigios de una publicidad estatal organizada con el nacimiento de la figura del pregonero, denominado *kerux*, provocado por la necesidad de comunicar a los habitantes de Grecia asuntos de interés de los gobernantes, éste nace como un funcionario en beneficio del Estado, cuya función principal es vocear en las plazas públicas informaciones de interés general. Los

⁴⁰ Puig, Joan. **Historia del comercio y la publicidad**. Pág. 56.

anuncios de carácter privado son un añadido a dicha función, un complemento a su retribución a cargo del erario público”.⁴¹

De igual manera, en la Grecia clásica aparece otra forma de comunicar mensajes institucionales, una especie de carteles, denominados *axón*, que fueron utilizados por los gobernantes para escribir en ellos, actos públicos, leyes promulgadas y notificaciones a los ciudadanos, los cuales eran colocados en los mercados y lugares céntricos de cada localidad. Es en estas notificaciones a los ciudadanos, se halla una clara referencia a mensajes que se encuadran en la categoría de la publicidad estatal. “Los axones eran de titularidad pública, e incluso estaba legislada la sanción para quien los deteriorase”.⁴²

En la Roma clásica se encuentran también formas nacientes de publicidad estatal, los *praecones*, los *alba* y los *libelli*.

Los *praecones*, origen etimológico de los pregoneros, cumplían una función similar a los *axón* de la antigua Grecia, puesto que eran los voceadores de los mensajes del Estado. Era un cargo oficial, a los que podían optar únicamente las personas consideradas ciudadanos, los cuales eran evaluados por una junta que se encargaba de verificar que los aspirantes cumplieran con los requisitos. Luego de un riguroso procedimiento, a los candidatos electos se les extendía un permiso para ejercer dicho cargo. “Las funciones básicas de los *praecones*, eran siempre bajo mandato de la

⁴¹ Eguizábal, Raúl. *Historia de la publicidad*. Pág. 23.

⁴² Puig. *Op.Cit.* Pág. 52.

autoridad estatal, indicando los impuestos que debían pagarse, anunciando las ventas en subasta, convocando a los ciudadanos para efectuar votaciones y después de las mismas, proclamando los resultados de los escrutinios”.⁴³

Los alba, eran muros blanqueados con cal y divididos en rectángulos, que servían de base para mensajes públicos que cumplían diversas funciones, cuya principal función era poner en conocimiento de los ciudadanos las decisiones de las autoridades y la convocatoria para actos públicos.

“La ciudad de Pompeya fue cubierta por una erupción volcánica que permitió a los arqueólogos, posteriormente, descubrir la vida cotidiana de una ciudad romana, en la que se hallaban muestras de la existencia de publicidad estatal, puesto que en una calle de esta ciudad romana se encontraron veintitrés compartimentos para carteles y anuncios diversos de naturaleza pública”.⁴⁴

Por último, el *libelli* constituía un documento equiparado a los panfletos o volantes de la época, los cuales se elaboraban a mano, y en ellos se incluían avisos oficiales del poder público respecto de bienes proscritos, listados de personas insolventes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o anuncios de juegos o luchas de gladiadores promovidas por el emperador. Lo anterior, evidencia que los gobernantes griegos y romanos utilizaban diversos medios como vehículo para transportar mensajes institucionales o estatales a los ciudadanos y demuestra que desde estos períodos de la civilización humana, la función pública del Estado tuvo una trascendencia significativa.

⁴³ García Ruescas, Francisco. **Historia de la publicidad en España**. Pág. 16.

⁴⁴ **Ibid.** Pág. 19.

3.5.3. Edad Media y Renacimiento

“Durante la Edad Media, se observó un empobrecimiento generalizado de la actividad de comunicación de los poderes públicos, referida a los medios escritos y por consiguiente desplaza la comunicación estatal a los medios orales. La figura del pregonero alcanza la categoría de elemento central de la comunicación publicitaria, en parte por la gran mayoría de población analfabeta. Los pregoneros o voceadores tienen como función principal difundir mensajes institucionales y comerciales y siguen siendo un servicio público que depende directamente de la autoridad real”.⁴⁵

“Durante esta época, los pregoneros deben prestar juramento y entregar fianza como condición indispensable para formar parte de su gremio. Todo ello, indica el férreo control de los poderes públicos sobre su actividad, convertida ya en profesión. Así, en el siglo XIII, en España constan registrados 400 miembros de la corporación de pregoneros, con tarifas preestablecidas”.⁴⁶ “Durante la Edad Media, en el año 1440, se inventa la imprenta con caracteres móviles, una invención que revolucionó el concepto de la transmisión de las comunicaciones al permitir el incremento exponencial de todo tipo de publicaciones. Entre estas publicaciones, se encuentran las de carácter publicitario estatal o institucional”.⁴⁷

En la primera mitad del siglo XIV, aparecen en Europa carteles impresos con la técnica de xilografía, exclusivamente de temas religiosos y públicos en los cuales se publican

⁴⁵ Sánchez. *Op.Cit.* Pág. 72.

⁴⁶ Eguizábal. *Op. Cit.* Pág. 83.

⁴⁷ Puig. *Op.Cit.* Pág. 130.



ordenanzas y edictos y se reservaba el uso de los carteles principalmente a declaraciones oficiales del Estado hasta el siglo XVI.

“Con los carteles nacen los fijadores, quienes eran funcionarios públicos que se dedicaban a ir de ciudad en ciudad a pegar o fijar los carteles con publicidad o información estatal de diversos tipos en muros de plazas públicas. A principios del siglo XVII, el gremio de fijadores estaba compuesto por más de cuatrocientos miembros, lo cual demuestra la importancia alcanzada por esta técnica comunicativa en la época”.⁴⁸

“Existen vestigios de que en 1496 aparece el folleto o volante, en el Reino de España en el cual se informa de los peligros de una enfermedad sexual denominada sífilis, la cual puede ser catalogada en información estatal, puesto que es información de interés social y no comercial. También, en 1517 nace el primer folleto turístico, utilizado como guía para una exposición de reliquias en Maastricht, en Holanda”.⁴⁹

“Con la llegada del Renacimiento, aparecen factores clave para el impulso de la publicidad institucional, básicamente por la transformación de la mentalidad de la sociedad, ocasionados por la desaparición del feudalismo, visión crítica del papel de la iglesia, ampliación de la visión del mundo por el descubrimiento de nuevos continentes y regiones, una nueva actitud frente al conocimiento que lleva al desarrollo de la ciencia, la industria y el comercio, lo cual dio origen a la doctrina del mercantilismo, que funda el bienestar y prosperidad de un país en su actividad comercial, guiada e

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 106.

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 107.



impulsada por el Estado y que evolucionará hasta convertirse en la base real de la economía capitalista. Todos estos factores se conjugan con un elemento central: la aparición del concepto moderno de Estado”.⁵⁰

Las doctrinas del italiano Nicolás Maquiavelo durante el siglo XV instauran el poder del monarca en una estructura de poder más compleja, articulando a su alrededor mecanismos de control absoluto sobre sus decisiones, generando así la idea de la unidad nacional del poder y de sus intereses.

Para ello, el Estado se apoya en clases emergentes y claramente reformadoras del soporte feudal se pasa al soporte burgués.

Otro factor determinante para el cambio profundo de mentalidad es la aparición de la reforma protestante.

El protestantismo trae consigo una nueva moral, mucho más terrenal, que avala como lícita la generación de valor mediante el dinero. Todo lo sucedido durante esta época, originó un estado óptimo para la evolución de la publicidad institucional, al fortalecer y modernizar el concepto de Estado.

El auge del protestantismo trae consigo la creación en 1662, por parte de papa Gregorio XV, de la Sagrada Congregación para la propagación de la fe, institución que dará origen etimológico al término propaganda.

⁵⁰ Eguizábal. *Op.Cit.* Pág. 144.

3.5.4. De la Revolución Francesa a la Revolución Industrial

Los períodos denominados de opinión nacen a finales del siglo XVIII en Francia e Inglaterra, los cuales están la vigilancia y control permanente del Estado.

“Pocos años antes de la Revolución Francesa, concretamente en 1766, aparecían constantemente anuncios en los cuales el Estado reclutaba soldados, incluyendo frases persuasivas en los anuncios, trasmitiendo ideología política y llamados al sentimiento nacionalista francés”.⁵¹

El propio concepto de la revolución, aunque este fue en contra del Estado, plasma por primera un auténtico símbolo de la concentración expresiva del movimiento bajo el lema “libertad, igualdad y fraternidad”. “Con la Revolución Francesa se inician las organizaciones propagandísticas tendientes a convencer a las masas”.⁵²

Mientras la publicidad a finales del siglo XVIII todavía utilizaba medios tradicionales, tales como periódicos y carteles, la propaganda utilizaba medios muy elaborados de transmisión de ideologías y doctrinas. “En su conjunto, la propaganda revolucionaria y su eficacia persuasiva mostraron el camino de la nueva comunicación social”.⁵³

En esta época se encuentra, por primera vez, una intención del Estado de manera sistemática, deliberada, planificada y masiva de llegar a la población para influir sobre

⁵¹ Sánchez. *Op.Cit.* Pág. 39.

⁵² Eguizábal. *Op.Cit.* Pág. 109.

⁵³ Herreros Arconada, Mario. *Teoría y técnica de la propaganda electoral.* Pág. 60.



sus opiniones políticas y sus comportamientos públicos. Es, por tanto, un momento de salto cualitativo en la concepción de la publicidad institucional.

En la naciente República Federal de los Estados Unidos de América, durante el último tercio del siglo XVIII hasta siglo XIX, aparecen una serie de anuncios emitidos por los gobernantes, denominados: de tierras, nacidos de la necesidad de poblar grandes extensiones vírgenes del territorio estadounidense.

“Se da el caso de que esta publicidad, cuyos vehículos principales son la prensa y los folletos, se realiza en varios idiomas y se difunde en diversos países, especialmente la Europa septentrional, con lo cual se trata, probablemente, de uno de los primeros casos históricos de publicidad institucional con carácter transnacional”.⁵⁴

En este período, la prensa va adquiriendo una importancia notable debido a su eficacia en la transmisión de ideas, por lo cual en varios países de Europa empiezan a surgir movimientos para regular dicha actividad.

Hacia la última década del siglo XIX, se produce la denominada segunda Revolución Industrial, la cual trae consigo la aparición de nuevos productos como el automóvil, la luz eléctrica, la fotografía, etc. y de los medios de comunicación la radio y el cine, que suponen un auténtico salto cualitativo en el desarrollo económico y con el publicitario que culminará en el período que queda bruscamente interrumpido por la Primera Guerra Mundial.

⁵⁴ **Ibid.** Págs. 81 y 82.



3.5.5. Guerras mundiales

“En la Primera Guerra Mundial, la naciente industria publicitaria consolida sólidos vínculos con el poder público, puesto que demuestra su capacidad de movilización social, se demostró la capacidad que una campaña masiva, organizada y bien dirigida podía tener en la creación de opinión o en la modificación de las conductas de los ciudadanos”.⁵⁵

Durante este período, la propaganda estatal se transforma en propaganda bélica, pone de manifiesto su capacidad didáctica a una escala y con una eficacia inusitada, debido a que el desarrollo del capitalismo había llevado a los ciudadanos a una pérdida de referentes tradicionales, sustituidos por dinámicas egocentristas de beneficio personal y con la llegada de la guerra se obliga a cambiar de forma drástica y acelerada este paradigma, impregnando pensamientos de altruismo, patriotismo, apoyo al proyecto bélico común; además propicia el reclutamiento, la recaudación de fondos, elevar la moral, fijar prioridades y organizar servicios asistenciales entre la población.

“En Estados Unidos de América, cabe destacar el desarrollo del cartelismo bélico, acercando el poder público al ciudadano, por ejemplo el famoso cartel del Tío Sam apuntando al espectador con su dedo y que dice te queremos para el ejército de los Estados Unidos, del cual se imprimieron más de cinco millones de copias”.⁵⁶ La Primera Guerra Mundial supone un gran salto cuantitativo para la reputación, credibilidad y

⁵⁵ **Ibid.** Pág. 235.

⁵⁶ **Ibid.** Pág. 241.



eficacia de la publicidad institucional, por la capacidad de organización de la industria publicitaria, la incorporación de nuevas técnicas y medios publicitarios, la profundización psicológica y persuasiva de sus mensajes y el acercamiento a los poderes del Estado que reconocen la actividad publicitaria como una aliada para incidir sobre la conducta humana. Esta reflexión, trajo consigo una consecuencia inmediata, que marcaría el futuro, puesto que los políticos asumen que, si la actividad publicitaria es buena para movilizar un país, también es buena para ganar elecciones.

En la Segunda Guerra Mundial, la vinculación entre publicidad y Estado se mantiene y se acrecienta. En Francia, nace el Alto Comisariado estatal de la propaganda francesa, mediante el cual se fortalece la publicidad estatal a través de medios como la radio y el cine.

“Cabe recordar que el sofisticado aparato publicitario norteamericano nace, en parte, para contrarrestar la potencia persuasiva de la propaganda nacional-socialista en Alemania, perfectamente teorizada y orquestada por Joseph Goebbels, ministro para la Ilustración pública y propaganda de la Alemania nazi, mano derecha de Adolfo Hitler”.⁵⁷ “Durante esta época, el Ministerio de propaganda Alemán, recibe una asignación del diez por ciento del presupuesto total del gobierno, apertura más de treinta oficinas regionales de propaganda estatal, transforma por Decreto a todos los periodistas en servidores del Estado, con lo cual se aseguró tener el control absoluto de todos los medios capaces de influir en la mentalidad del pueblo”.⁵⁸

⁵⁷ Rom Rodríguez, Josep. **Comunicación política y administraciones públicas**. Pág. 196.

⁵⁸ Villatoro Castillo, Diana. **La propaganda política**. Pág. 58.



“El discurso oral y el efecto multiplicador de la radio también aportaron en el adoctrinamiento del movimiento nacional socialista, siendo el orador principal el propio Adolfo Hitler. Pero también contaban con una sección especial de oradores en el Ministerio de Propaganda, los cuales fueron entrenados y divididos en grupos, y únicamente los mejores podían presentarse en Berlín y en Múnich.⁵⁹ En conclusión, con las guerras mundiales nace una forma de publicidad institucional orientada a reforzar la imagen global de un país frente al mundo.

3.5.6. De la Segunda Guerra Mundial hasta la era de la información

Tras la Segunda Guerra Mundial, la industria publicitaria a nivel mundial crece exponencialmente y alcanza un alto grado de sofisticación, puesto que se marca un cambio de paradigma en la esfera política, en donde se acabaron los grandes oradores, para dar paso a una generación emergente de políticos que conocen las posibilidades de los nuevos medios de comunicación, bajo la tutela de un amplio equipo de expertos los explotan al máximo.

“Este nuevo paradigma se asienta y se perfecciona en los años siguientes, puesto que la relación política y publicidad queda sólidamente establecida, estrechando relaciones entre la publicidad y fuerzas políticas que tiene un primer escenario en las campañas electorales y que se trasladan una vez ganadas las respectivas elecciones a los aparatos de publicidad institucional de los gobiernos, con técnicas, métodos, conocimientos y ante todo, la actitud de sistematización y dirección de la actividad

⁵⁹ **Ibid.** Pág. 65.



persuasiva hacia la población para magnificar la labor efectuada por los ahora funcionarios públicos”.⁶⁰

A partir de la década de los 80, aparece el concepto de la sociedad de la información, clave para el análisis histórico de la publicidad institucional. En esta época, se presentan nuevas tecnologías de la información, tales como satélites, fibra óptica, nuevas formas de telefonía, televisión por cable, aparición y popularización de las computadoras, pero de forma determinante la aparición de Internet, multiplica exponencialmente la capacidad de comunicación entre individuos.

Esto a su vez, trae consigo la aparición de contenidos comunicativos cada vez más universales y donde los mensajes pueden ser transmitidos a nivel mundial en pocos minutos. También, la comunicación pasa a ser multidireccional puesto que cada receptor puede ser a la vez agente emisor. En esta evolución constante, la publicidad estatal recoge los avances tecnológicos y de las ciencias sociales, los hace suyos y los interrelaciona para generar herramientas de persuasión más efectivas y más acordes a los tiempos.

De esta manera, se puede observar que desde la época griega hasta la que supone el internet, los ciudadanos se reunían en un lugar público, para deliberar sobre asuntos políticos y sociales, únicamente que en el siglo XXI este lugar público, es una red virtual que conecta a todos desde una computadora. La publicidad institucional ha estado presente en ese viaje circular, acompañando a gobernantes y gobernados, enviando y

⁶⁰ Eguizábal. Op.Cit. Pág. 145.

canalizando eficazmente sus mensajes a lo largo de los tiempos, adaptándose y evolucionando según cada época.

3.6. Elementos de la publicidad estatal

“La publicidad institucional se define por tres elementos:

- a) **Elemento informativo:** este elemento aprovecha las ventajas del anuncio publicitario, como la seguridad en la difusión, fuerza persuasiva retórica y visual y control del contenido.
- b) **Elemento de transmisión de hechos, ideas o juicios:** este elemento está relacionado con el conjunto de la institución, lo que facilita a los ciudadanos poseer un concepto integral de la entidad con el fin de guiar su comportamiento con respecto a ellas.
- c) **Elemento de comunicación unilateral:** este elemento es el que se refiere a la aceptación o rechazo de los destinatarios del mensaje proveniente de la institución, puesto que la identidad de pertenecer a la institución y la imagen radica en la percepción que los consumidores/ciudadanos tienen sobre esa institución estatal, lo cual no siempre es coincidente”.⁶¹

⁶¹ **Ibid.** Pág. 35.

3.7. Tipos de comunicación estatal

La comunicación estatal se puede estudiar a través del propósito que persiga, los destinatarios que abarque, o los medios mediante los cuales se distribuya de la siguiente manera:

a) Según su función:

1. **Comunicación descriptiva o informativa:** esta sucede cuando el ente público autor de la comunicación, pretende simplemente transmitir conocimientos; información que tiene como objeto suministrar información sobre los servicios prestados por la administración pública.
2. **Comunicación prescriptiva o preceptiva:** esta persigue influir en el comportamiento del receptor del mensaje para modificarlo. Según la mayor o menor obligatoriedad de la prescripción se pueden distinguir, a su vez, distintos tipos imperativos, consejos o peticiones. En esta categoría se integra por ejemplo la promoción de la imagen del país con finalidades turísticas.
3. **Comunicación constitutiva:** mediante este tipo de publicidad se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. En este supuesto, la comunicación es un requisito esencial para el despliegue de la eficacia de los actos administrativos o normas como la notificación o publicación. Es la más estudiada por la doctrina y



la única que cuenta con una regulación jurídica apreciable. También, es llamada comunicación jurídico-formal.

4. **Comunicación expresiva:** a través de este tipo de comunicación se pretende hacer participar a los ciudadanos de estados de ánimo o hacerles compartir valoraciones propias del ente público emisor del mensaje. También, se le conoce como comunicación institucional o comunicación imagen.

b) **Según los destinatarios del mensaje:**

1. **Comunicación pública dirigida a sujetos individualizados:** el mensaje emitido por el poder público tiene como destinatarios una persona o grupo de personas individualizadas, por ejemplo con la notificación de un acto administrativo a sus destinatarios o la entrega de información a quienes formulan una petición.

2. **Comunicación pública dirigida a colectivos indeterminados:** si el mensaje se dirige a cualquier sujeto que pueda alcanzarlo como con los anuncios en televisión y publicaciones de una norma en un boletín oficial.

c) **Según su distribución:**

Esta modalidad comunicativa tiene una relevancia especial tanto por la pretensión de amplitud que conlleva, como por la importancia de los medios financieros que se le destinan.

1. **Comunicación realizada y distribuida por medios propios del poder público emisor:** se presenta cuando el autor de la comunicación es el personal del poder público encuadrado en órganos propios del mismo y la transmisión del mensaje se realiza también por sus propios medios como oficinas de atención al público, boletines oficiales, servicios de publicaciones y distribución de folletos por correo.

2. **Comunicación realizada o distribuida por medios ajenos al poder público emisor:** esta sucede cuando los poderes públicos, por razones diversas, necesitan acudir a empresas para crear el propio mensaje o para para su transmisión.

Estas clasificaciones tienen gran relevancia para la presente tesis ya que, sin una regulación normativa adecuada, pueden generar problemas jurídicos y políticos, pues tienden a desvirtuar el contenido de la publicidad estatal y utilizar desmedidamente medios financieros para contratación de los servicios de comunicación.

3.8. Objetivos de la publicidad estatal

“Cinco objetivos se definen de la publicidad estatal:

- a) **Proporcionar nueva información a las personas y elevar su nivel de conocimiento sobre temas sociales hasta el extremo de poder cambiar sus percepciones sobre el tema en cuestión.**

- b) **Persuadir a los individuos para que realicen o no un acto o práctica específica.**

- c) **Lograr el compromiso explícito de los individuos.**

- d) **Cambiar ciertas conductas, valores y hábitos sociales fuertemente arraigados y**



mejorar la imagen de la institución anunciante, aumentando su notoriedad entre la opinión pública”.⁶²

La finalidad de la publicidad estatal es servir como instrumento informativo y persuasivo a las diversas administraciones públicas; por tanto, la publicidad institucional como instrumento de las políticas públicas se encuentra sometida coherentemente a la finalidad misma del Estado, a su modelo y su lógica de gestión. Entender la finalidad de la publicidad estatal implica comprender la necesidad de la administración del Estado y por tanto, entender la finalidad del propio Estado.

⁶² Sabaté. Op.Cit. Pág. 135.



CAPÍTULO IV

4. Publicidad estatal desde el punto de vista internacional

4.1. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

“La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos, de la cual el Estado de Guatemala forma parte, presentó el informe anual del año 2010, el cual incluye un capítulo que establece los principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión para los Estados partes”.⁶³

Este informe se fundamenta en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual establece que: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

En el informe se desarrollan recomendaciones mínimas que deberían idealmente adoptar los países miembros de la Organización de Estados Americanos en su

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión.** Pág. 1.



legislación interna. De igual manera, manifiesta su preocupación debido a que en la mayoría de países de América subsiste una falta de regulación que favorece la discrecionalidad en la distribución de presupuestos publicitarios estatales, que en algunos casos se miden en millones de dólares, lo cual puede ser utilizado como medida de presión para influir en los contenidos de los medios de comunicación.

A continuación, se desarrollan cada uno de los principios incluidos en el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

4.1.1. Principios rectores de la publicidad estatal y libertad de expresión

4.1.1.1. Establecimiento de leyes especiales, claras y precisas

“En el informe, se establece con fundamento en el Artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la instauración del deber de cada Estado de adecuar sus disposiciones de derecho interno, para hacer efectivos el respeto de los derechos y libertades reconocidas”.⁶⁴

De igual manera, manifiesta que los Estados deben adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de los niveles de gobierno, lo que se traduce en una adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal, con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

⁶⁴ *Ibid.* Pág. 377.

Esta regulación, debe incluir todas las etapas de planificación, producción, contratación, distribución y control de la publicidad estatal, así como delimitar que la información a publicitar sea de interés público, cumpliendo estándares de transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos e incluir sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones.

El marco legal debe incluir una descripción exhaustiva de su ámbito de aplicación e incorporar a los órganos públicos, incluyendo al poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como a las entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas, y cualquier otra persona jurídica que publicite con dinero proveniente del erario público.

4.1.1.2. Objetivos legítimos de la publicidad oficial

“La Convención establece que los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus funciones y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos”.⁶⁵

Además, establece que no debe utilizarse con fines discriminatorios, violatorios de derechos humanos, electorales, partidarios y evitar confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social.

⁶⁵ **Ibid.** Pág. 378.



4.1.1.3. Criterios de distribución de la pauta estatal

“Los Estados deben establecer procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos para la contratación y distribución de la publicidad oficial. Los recursos publicitarios deben asignarse según criterios preestablecidos claros, transparentes y objetivos. Establece también que la pauta estatal nunca debe ser asignada por los Estados para premiar o castigar los contenidos editoriales e informativos de los medios”.⁶⁶

Los criterios de adjudicación deberían incluir y evaluar distintos factores tales como el perfil del público al que va destinada la campaña, los precios, la circulación o audiencia del medio respectivo.

4.1.1.4. Planificación adecuada

“Se establece que la norma que regule la publicidad estatal debe exigir que las distintas dependencias del Estado realicen una adecuada planificación para que, la decisión de otorgar fondos públicos, se adopte de manera transparente, justificada y que permita el control público. La pauta estatal debe estar justificada en la existencia de campañas y avisos publicitarios que respondan a necesidades concretas y reales de comunicación”.⁶⁷

⁶⁶ **Ibid.** Pág 379.

⁶⁷ **Ibid.** Pág 380.



4.1.1.5. Mecanismo de contratación

“Los Estados deben asignar los recursos publicitarios a través de procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios, y solamente de manera excepcional en casos de emergencia o imprevistos plenamente justificados, los Estados pueden recurrir a sistemas de contratación cerrados o directos”.⁶⁸

Establece también que todas las etapas implicadas en la contratación deben ser públicas, de manera que se permita el control procedimental por parte de los oferentes, los ciudadanos, los órganos de control y la propia administración pública.

4.1.1.6. Transparencia y acceso a la información

“Se establece que la población de los países miembros tiene derecho a conocer toda la información sobre publicidad oficial que se encuentre en poder del Estado y para ello se debe promover la transparencia de los datos relativos a la pauta estatal, publicando periódicamente toda la información relevante sobre criterios de contratación, motivos de asignación, presupuestos, gastos y contratos publicitarios, incluyendo los montos de publicidad discriminados por medios, campañas publicitarias y organismos contratantes; así como garantizar el fácil acceso a la información, ante el requerimiento del público en general”.⁶⁹

⁶⁸ **Ibid.** Pág 382.

⁶⁹ **Ibid.** Pág. 383.



En el caso de Guatemala, se cuenta con el Decreto 57-2008 Ley de Acceso a la Información Pública, en la cual se garantiza a toda persona interesada y sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las entidades del Estado.

Establece además, la publicación de oficio de información referente a la asignación presupuestaria y ejecución de proyectos de todos los regiones, unidades operativas y administrativas, así como de información de la contratación de bienes y servicios.

4.1.1.6. Control externo de la asignación publicitaria

“Los Estados deben establecer mecanismos de control externo a través de un órgano autónomo, que permita un monitoreo exhaustivo de la asignación de publicidad oficial, incluyendo auditorías periódicas. Además, se indica que los Estados deben establecer sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento de la ley”.⁷⁰

Los gobiernos deberían demostrar el cumplimiento de las distintas obligaciones previstas en la ley, evaluando periódicamente la necesidad, oportunidad e impacto de las campañas publicitarias y corregir las prácticas de conformidad con esa evaluación. En el caso de Guatemala, la función de fiscalización y control del gasto público le corresponde a la Contraloría General de Cuentas.

⁷⁰ *Ibid.* Pág 385.



4.1.1.7. Pluralismo informativo y publicidad oficial

“Los Estados deberían establecer políticas y destinar recursos para promover la diversidad y el pluralismo de medios, a través de mecanismos de ayudas indirectas o subsidios explícitos y neutros, diferenciados de los gastos de publicidad oficial; así como prohibir monopolios de medios de comunicación, en el entendido que la libre circulación de ideas y noticias solo es concebible dentro de una pluralidad de fuentes de información. La pauta estatal no debe ser considerada como un mecanismo de sostenimiento de los medios de comunicación”.⁷¹

La libertad de expresión además de proteger el derecho individual del emisor, garantiza el derecho de todas las demás personas a acceder a la mayor cantidad y diversidad de informaciones e ideas como requisito del debate que exige el sistema democrático para su buen funcionamiento.

4.2. Análisis de legislación comparada

La legislación de la publicidad estatal ha cobrado gran importancia a nivel mundial y actualmente ha sido regulada en varios países. A continuación, se desarrollan de manera ilustrativa los esfuerzos que han realizado varios países del mundo en su lucha contra el abuso de los gobernantes de la herramienta de la publicidad.

⁷¹ Ibid. Pág 386.

4.2.1. Canadá

“En este país se reglamentó en agosto del año 2006, a través la Ley de la Política Comunicacional del gobierno de Canadá, en la cual se define el objetivo de la comunicación estatal y se establecen criterios de planificación y distribución de la pauta oficial. Establece además, que la comunicación estatal debe procurar satisfacer las necesidades informativas de la población e informar al público respetando la libertad, el pluralismo y la seguridad. Además, la información debe ser objetiva, relevante, útil y fácil de entender”.⁷²

La reglamentación dispone que las instituciones públicas deban proveer información en forma gratuita cuando la misma sea solicitada por la población. Otro aspecto relevante es la prohibición de las campañas publicitarias que difundan mensajes de partidos políticos y la suspensión de la publicidad durante el período electoral.

4.2.2. Perú

Este país cuenta con una ley que regula la publicidad oficial a partir del año 2006. La norma tiene por objetivo, entre otros, establecer criterios generales para el uso de los recursos presupuestarios en materia de publicidad oficial. La ley exige que las campañas se planifiquen y se justifiquen técnicamente con los medios de comunicación seleccionados para emitir las campañas. La ley prohíbe que los fondos públicos sean

⁷² **Ibid.** Pág. 372.



destinados para apoyar una candidatura a un puesto de elección popular o a un partido político.

De igual manera, limita que los funcionarios a cargo de las dependencias que realicen campañas publicitarias, aparezcan en los anuncios que se difundan en los medios de comunicación.

4.2.3. Uruguay

“En Uruguay se presentó en el año 2008 un proyecto de ley que promueve una regulación de la distribución de pauta oficial y a mediados del año 2010 el gobierno del presidente José Alberto Mújica retomó la iniciativa y propuso impulsar un proyecto elaborado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería. En el proyecto de ley se incluye que normativa que los mmedios de comunicación están obligados a publicar detalladamente los montos y características de la pauta publicitaria oficial recibida. Dicho proyecto de ley aún se encuentra en análisis”.⁷³

4.2.4. España

“La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, en vigencia desde diciembre de 2005, establece un marco legal que define los objetivos de la pauta oficial, y establece que la misma no puede ser utilizada para destacar los logros de gestión del gobierno y no la permite durante períodos electorarios”.⁷⁴

⁷³ **Ibid.** Pág. 51.

⁷⁴ **Ibid.** pág. 348.



4.2.5. Reino Unido

“No existe una ley que reglamente la comunicación institucional del Estado, sin embargo, existe un marco regulatorio en las llamadas guías de decencia, que regulan la actividad de las distintas dependencias del Estado, respecto a la promoción de campañas publicitarias. Estas guías establecen criterios para desarrollar las campañas publicitarias impulsadas por el Estado, las cuales nunca deberán ser de carácter político”.⁷⁵

En este orden de ideas, se observa la importancia del tema del presente trabajo de tesis, así como la necesidad que en Guatemala exista un cuerpo normativo que soporte las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos e incorpore las mejores prácticas de otros países, para solucionar de fondo la problemática que, en un determinado momento, puede surgir y que puede ocasionar violación a la libertad de expresión y abusos de autoridad.

⁷⁵ **Ibíd.** Pág. 372.



CAPÍTULO V

5. Publicidad estatal en Guatemala

La publicidad estatal se ubica dentro de la función administrativa o ejecutiva del Estado, consistente en el actuar de la administración pública, que promueve la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fomentando bienestar y progreso de la colectividad, observando el principio de publicidad de los actos de administrativos, informando a la población de los actos relativos a la gestión del gobierno, otorgándole categoría de información pública, la cual cualquier persona tiene el derecho de obtener en cualquier tiempo, tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

Cabe resaltar que, la publicidad estatal debe cumplir con tres requisitos esenciales para que sea de utilidad:

- a) Dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta.
- b) Dar a conocer a los ciudadanos las actividades que desarrolla.
- c) Promover el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a los ciudadanos.

En Guatemala, el Estado utiliza la publicidad como un instrumento cotidiano de gestión, práctica que ha definido un modo de gobernar, de solucionar posibles crisis y de difundir masivamente información, lo cual ha convertido a la publicidad en una herramienta imprescindible para los gobernantes. A continuación, se realiza un análisis de la

situación actual de la publicidad estatal en Guatemala tomando en consideración cuatro aspectos: a) legislación existente, b) el gasto que se realiza, c) el contenido de la publicidad y, d) el respeto del derecho de libertad de expresión.

5.1. Análisis de la legislación de la publicidad estatal en Guatemala

“En Guatemala, actualmente se carece de un cuerpo normativo que regule de manera integral y absoluta la publicidad estatal, de existir, el mismo debiera contener como mínimo y según recomendaciones de la Organización de Estados Americanos, la planificación, contratación, distribución y control de la pauta; delimitando además, la información de interés público a publicitar, estableciendo estándares de transparencia, procedimiento abiertos y no discriminatorios de contratación, rendición de cuentas, eficiencia y buen uso de los fondos públicos y que a su vez establezca sanciones apropiadas para la violación de sus disposiciones”.⁷⁶

El mismo, tiene que incorporar una descripción del ámbito de aplicación, que integre a los órganos administrativos de todos los niveles del Estado y a cualquier otra persona jurídica que publicite con dinero proveniente del erario público. A pesar de lo anterior, en algunos cuerpos normativos se mencionan mínimamente aspectos relativos a la publicidad de estatal y de acuerdo al objetivo del presente trabajo de tesis, resulta imperioso hacer un recorrido por estos preceptos legales que a continuación se detallan.

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. **Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión**. Pág. 56.



- a) Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo: en el Artículo 12 se establece la creación de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia y se le atribuye la función de servir como vínculo de información con los medios de comunicación social, así como formular, coordinar y ejecutar la política de comunicación del gobierno de la República.

De igual manera, establece que para ejercer el cargo de Secretario de Comunicación Social de la Presidencia se requieren los mismos requisitos que se exigen para ser ministro, que de conformidad con el Artículo 196 de la Constitución de la República son: a) Ser guatemalteco; b) Hallarse en el goce de los derechos de ciudadanos; y c) Ser mayor de treinta años. También, le otorga derecho de antejucio en la misma forma que los ministros.

Del análisis de los artículos en mención, se establece que el Organismo Ejecutivo reconoce la necesidad de informar permanentemente a la población sobre sus acciones de gobierno a través de los medios de comunicación; pero se limita únicamente a atribuirle las funciones de formular, coordinar y ejecutar la política de comunicación, sin establecer criterios del contenido, forma y la distribución de la pauta.

De igual manera, se observa que los requisitos para ejercer el cargo de Secretario de Comunicación Social de la Presidencia, no exigen ningún requisito de capacidad técnica ni conocimiento de la materia.



- b) Acuerdo gubernativo número 207-2011, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia: en este acuerdo se organiza el funcionamiento y la estructura interna de la secretaría, estableciendo en el Artículo 5 que es función del Secretario de Comunicación Social impulsar y ejecutar toda acción o programa que tienda a informar públicamente respecto de las actividades del gobierno dentro y fuera de la república; así como establecer la política general de comunicación y divulgación del gobierno, entre otras inherentes a su cargo.

Se solicitó con fecha 15 de enero de 2015, a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, copia de la política general de comunicación y divulgación del gobierno”, pero informaron a través de providencia 436 de fecha 15 de abril de 2015, que no contaban con dicho documento, y que únicamente podían proporcionar el manual de estilo de gobierno, que se circunscribe nada más a establecer el diseño de logos, colores y presentaciones del gobierno, sin establecer criterio alguno respecto a contenido, forma y distribución de la pauta.

- c) Decreto número 42-2001 del Congreso de la República, Ley de Desarrollo Social: esta ley tiene por objeto promover el desarrollo social e integración de la población guatemalteca. A través del Artículo 39, establece la obligación el Estado de Guatemala, que por medio de la Secretaría de Comunicación Social debe promover y apoyar el uso de los medios masivos de comunicación, incluyendo a los medios alternativos de comunicación, para difundir

sistemáticamente mensajes con el propósito de educar, orientar e informar a la población sobre los temas normados en dicha ley. La temática debe estar orientada al desarrollo de la persona en los aspectos sociales, familiares, humanos y de su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención como los niños y adolescentes, discapacitados y migrantes.

La normativa reconoce que el gobierno debe hacer uso de los medios de comunicación para integrarse con sus administrados, es decir la población, pero no establece procedimientos para llevar a cabo dicha tarea, ni criterios respecto al contenido, forma y distribución de la pauta.

- d) Decreto número 28-2010 del Congreso de la República, Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth: esta ley tiene por objeto, con base en el principio del interés superior del niño, regular el funcionamiento del sistema para localización y resguardo inmediato de niños sustraídos o desaparecidos.

En el Artículo 7 inciso establece c): “Que es función de la Comisión Coordinadora Nacional de la Alerta ALBA-KENETH, divulgar por todos los medios de comunicación radial, televisivo, escrito y social, las fotografías de las personas menores de edad que hayan sido sustraídas o se encuentren desaparecidas. Para estos fines, se utilizará todo tipo de medios de difusión a efecto de anular la capacidad de movilidad de las personas que acompañen al niño, niña o adolescente sustraído o desaparecido.”



En este Decreto, sí se establece puntualmente el objeto de la publicidad y se puede encuadrar en la publicidad estatal con fines sociales.

- e) Decreto número 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública: de conformidad con el Artículo 1 de esta ley, su objeto es: “Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por esta ley, estableciendo como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y favorecer la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que se pueda auditar el desempeño de la administración pública”.

Lo anterior, indica que el acceso a la información está supeditado a la solicitud de parte y no hace mención a la publicación de oficio que debe hacer el Estado como parte de sus obligaciones respecto de la población.

5.2. Análisis del gasto público de la publicidad estatal en Guatemala

Para llevar a cabo el presente análisis, se delimitó como ámbito espacial de investigación al Ministerio de Gobernación, Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda y a la Presidencia de la República de Guatemala; en los períodos comprendidos entre los años del 2012 al 2014, para abarcar el inicio de la gestión del gobierno de Otto Pérez Molina, hasta la fecha en que se inició la elaboración del



presente trabajo de tesis y ofrecer una perspectiva actual de la situación en el país, ofreciendo los siguientes resultados.

- a) **Ministerio de Comunicación, Infraestructura y Vivienda:** con fecha 19 de diciembre de 2014, se solicitó información a la unidad de información pública del referido ministerio sobre los montos totales del gasto realizado en concepto de publicidad y propaganda que hubieren realizado durante los años del 2012 al 2014, quienes informan mediante resolución número UAID-DS-2014-166, de fecha 30 de diciembre de 2014, que durante el año 2012 le fueron asignados y ejecutados Q.652, 770.00, durante el 2013 ejecutaron Q. 1, 373,071.00 y durante el 2014 igual cifra que el año anterior, Q. 1, 373,071.00, lo cual da como resultado que durante tres años de gestión se ejecutó Q. 3, 398,912.00, en publicidad en medios escritos, radiales, vallas publicitarias, anuncios televisivos y programas de televisión.

- b) **Ministerio de gobernación:** en igual sentido, con fecha 19 de diciembre de 2014, se solicitó información a la unidad de información pública del referido ministerio de los montos totales del gasto realizado en concepto de publicidad y propaganda que hubieren realizado durante los años del 2012 al 2014, quienes informan mediante resolución número 003, de fecha 7 de enero 2015, que incluyendo todas las direcciones generales del Ministerio de Gobernación, como los son la Dirección General de Policía Nacional Civil, Dirección General de Inteligencia Civil, Dirección General del Sistema Penitenciario, Dirección General de Migración, Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía



Nacional, Dirección General de Servicios de Seguridad Privada y Gobernación Departamental de los veintidós departamentos de la república de Guatemala, informa que durante el año 2012 ejecutaron la cantidad de Q 7,433,245.00, durante el 2013, Q2,292,583.00 y durante el 2014, Q2,292,583.00, lo cual da como resultado que durante tres años de gestión el ministerio en mención ejecutó Q12,018,411.00, en publicidad en medios escritos, radiales, vallas publicitarias, anuncios televisivos y programas de televisión.

- c) Presidencia de la República de Guatemala: con respecto a la Presidencia de la Republica se amplió el rango de tiempo de la información solicitada, a efecto de establecer que el elevado monto del gasto en publicidad estatal no es a partir del actual gobierno. Con fecha 7 de abril de 2015 se solicitó información a la unidad de información pública de la Secretaría de comunicación Social de la Presidencia, acerca de los montos totales del gasto realizado en concepto de publicidad y propaganda de la presidencia de la Republica que hubieren realizado durante los años del 2008 al 2015, quienes informan mediante resolución número 026, de fecha 20 de abril 2015 lo siguiente:

- Gobierno del Ingeniero Álvaro Colom Caballeros (Presidente de la República del 14 de enero de 2008 al 14 de enero de 2012): durante su gobierno en el año 2008 se ejecutaron Q 60,987,234.00; durante el año 2009, Q. 65,428,308.03; durante el año 2010 Q 114,150,249.15 y durante el año 2011 Q 83,731,709.66, lo cual señala como resultado un total de Q324,297,500.84 gastados en la presidencia.

- Durante el gobierno del General Otto Fernando Pérez Molina (Presidente de la República del 14 de enero de 2012 hasta agosto de 2015): se hace la aclaración que la presente tesis se elabora durante el primer semestre del año 2015. Durante este gobierno en el año 2012 se ejecutaron Q. 60,114,169.76; durante el año 2013, Q. 131,928,327.72; durante el año 2014 Q 153,190,032.86 y durante el año 2015, cuentan con un presupuesto de Q 153,190,032.86, lo cual indica como resultado un total de Q 498,422,563.20.

Durante ocho años de gobierno se han ejecutado Q. 822, 720,064.04, cifra que es alarmante en virtud de lo expuesto anteriormente en el análisis de la legislación guatemalteca que regula este aspecto; no existe una legislación que contenga criterios puntuales definidos respecto a la forma de la planificación, producción, contratación, distribución y control de la pauta estatal, lo que podría originar discrecionalidad respecto al uso de los fondos públicos.

5.3. Análisis del contenido de los anuncios de publicidad estatal en Guatemala

Como se ha mencionado con anterioridad, la publicidad estatal es una actividad que busca informar a la población de las acciones que realiza el gobierno, pero esta actividad al no estar debidamente regulada, puede ser proclive a que los gobernantes utilicen la pauta estatal como herramienta para sesgar la opinión pública e influenciar de forma sistemática las emociones, actitudes, opiniones y acciones de los ciudadanos con el objeto de reafirmar o convertir hacia creencias y principios ideológicos políticos para gozar de aceptación y ganar adeptos.



Para el presente análisis, se toma como muestra la campaña de información que realizó el gobierno del presidente Otto Pérez Molina, la cual fue denominada con el nombre de “¿Sabías que?”, la cual consistió en una campaña de publicidad estatal que se desarrolló en medios escritos, radiales, vallas publicitarias, anuncios televisivos y programas de televisión, de enero a junio del 2013, en la cual se mostraba a una persona del área de salud, seguridad o construcción haciendo la pregunta ¿Sabías que? y posteriormente daba datos “positivos” del trabajo realizado por el gobierno.

Con fecha 23 de abril de 2015, se solicitó a la unidad de información pública de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, los datos referentes al gasto realizado en la campaña publicitaria en mención, quienes informaron mediante resolución 29-2015, que el costo total fue de Q 13, 921,930.75.

En todos los anuncios de publicidad estatal de campaña en mención se pudo observar que se colocó en ellos estratégicamente cualquier objeto de color naranja, que coincidentemente es el color del partido político que sirvió como plataforma para que llegaran al gobierno, haciendo clara mención a sus principios ideológicos y políticos con la finalidad de gozar aceptación de la población o ganar adeptos.

Esta práctica arbitraria otorga ventaja al partido político que se encuentre haciendo gobierno, puesto que posee todo el aparato estatal para magnificar su labor y que en lugar de informar se podría catalogar como una forma de campaña electoral anticipada. La actividad comunicativa del gobierno debe ser a través de campañas institucionales



desligadas de la opinión política y de aportar información veraz y neutral sobre sus actividades.

4.1. Análisis del respeto de libertad de expresión en el marco de la publicidad estatal en Guatemala

La publicidad estatal, carente de una adecuada regulación, puede originar diversos problemas, pero la violación del derecho de libertad de emisión de pensamiento merece especial atención porque atenta contra la democracia de un país. Este derecho está reconocido en Guatemala en el Artículo 13 de la Constitución Política de la República, el cual indica: “Que es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa y que la actividad de los medios de comunicación social es de interés público.” Dicho Artículo, establece que la autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento.

También, cabe hacer mención que lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto Número 9 de la Asamblea Nacional Constituyente; así como en convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala, en especial en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Artículo 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, los cuales reconocen el derecho de libertad de prensa. Pero a pesar de estar reconocido este derecho, en Guatemala los gobiernos han sido señalados por los

medios de comunicación de interponerse económicamente en su actividad periodística, al no contar con pautas estatales en los medios de comunicación que informen de actos irregulares y corrupción en el gobierno. Han utilizado la contratación de pauta a discreción y condicionado a los medios a que no deben publicar notas contrarias a los intereses de los gobernantes, violentando de esta manera los derechos de libertad de expresión y libertad de prensa.

Como prueba de lo anterior, se puede mencionar la publicación de fecha 3 de diciembre de 2009 del diario "La Hora", el cual denunció públicamente que el gobierno del entonces presidente de la República de Guatemala Álvaro Colom Caballero suspendió toda pauta estatal en dicho medio de comunicación, derivado de una nota en la cual recordaba que el presidente Colom dijo en la campaña electoral que no crearía más impuestos.

De igual manera, el diario "El Periódico", ha denunciado públicamente en repetidas ocasiones al gobierno del presidente Otto Pérez Molina, de boicot económico en su contra, en represalia por la línea editorial crítica en contra de las acciones realizadas durante su gobierno, al no otorgarle pauta estatal y presionar a anunciantes privados y proveedores del Estado para que estos no se anuncien en dicho medio escrito. La denuncia indica que le ha restado ingresos anuales por 18.5 millones de quetzales en pauta comercial, además de ataques frecuentes que sabotean su sitio en internet y del presumible espionaje de sus contenidos que exhibían el incremento patrimonial de la ex vicepresidenta Ingrid Roxana Baldetti. Esas acciones, han provocado reacciones



internacionales y locales de rechazo, calificando a la administración de gobierno de intolerantes a la crítica y a la libertad de expresión.

Derivado de esto, la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (WAN-IFRA), el 21 de octubre del año 2013, le manifestaron mediante una carta al presidente Pérez Molina su preocupación por la discriminación en la asignación de publicidad oficial a “El Periódico”, ante lo que pidió poner fin al boicot comercial contra el diario.

Estas acciones se derivan de la falta de una adecuada regulación de la forma de distribución equitativa de la publicidad estatal, la cual debe realizarse con criterios objetivos y sin discriminación alguna garantizando la libertad de prensa y la libertad de expresión, reconocida en la legislación nacional y en convenios y tratados internacionales.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La publicidad estatal es un proceso de comunicación realizada por los diferentes organismos de la administración pública generalmente de carácter impersonal, que se valen de medios masivos para dar a conocer a sus habitantes, productos, ideas, servicios e instituciones con el fin de informar o influir en la opinión pública. En Guatemala, se evidencia que el Estado utiliza la publicidad como un instrumento cotidiano de gestión de su labor, definiendo un modo particular de gobernar, a través del cual intenta solucionar posibles crisis, difundir información de los servicios que presta, así como de las actividades que se desarrollan y promueven el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos.

Ante la creciente utilización de la publicidad por parte de los integrantes del gobierno surge el problema fundamental de la presente tesis referente a la carencia de un cuerpo normativo. La falta de legislación al respecto ha formado una laguna legal en la cual se esconde un abuso de poder de los gobernantes quienes actúan a discreción y esto ha generado que la publicidad que se realiza responda estrictamente al servicio de las necesidades, promueva el cumplimiento de sus deberes y que el gasto público se esté ejecutando con transparencia y eficiencia. Por lo anterior, se recomienda ampliamente que el Congreso de la República de Guatemala legisle un cuerpo legal específico que regule la forma, el contenido y establezca un límite en cuanto al gasto público y de la publicidad estatal.



1



BIBLIOGRAFÍA

BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del derecho**. Washington, Estados Unidos: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El Estado**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 1970.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Fénix, 2003.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1979.

CALDUCH CERVERA, Rafael. **Relaciones internacionales**. Madrid, España: Ed. Ciencias Sociales, 1991.

Centro de Terminología. **Diccionario de comunicación empresarial**. Barcelona, España: Ed. Catalana, 1999.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. **Informe anual de la relatoría especial para la libertad de expresión**. Washington, Estados Unidos: Ed. OASCATALOGING, 2010.

EGUIZÁBAL, Raúl. **Historia de la publicidad**. Madrid, España: Ed. Eresma y Celeste Ediciones, 1998.

Facultad de Ciencias Económicas. **Apuntes de derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Universitaria, 2001.

GARCÍA RUESCAS, Francisco. **Historia de la publicidad en España**. Madrid, España: Ed. Arus, 2000.

HERREROS ARCONADA, Mario. **Teoría y técnica de la propaganda electoral**. Barcelona, España: Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989.



LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala: Ed. Fénix, 2002.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I**. Guatemala: Ed. Fénix, 1998.

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

NELSON, Richard Allan. **Cronología y glosario de la propaganda en los Estados Unidos**. Westport, Estados Unidos: Ed. Greenwood Publishing, 1996.

Oficina Nacional del Servicio Civil. **Manual de organización de la administración pública**, 2010.

PÉREZ PORRÚA, Francisco. **Teoría del Estado**. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1988.

PRADO, Gerardo. **Teoría del estado**. Guatemala: Ed. Praxis, 2005.

PUIG, Joan. **Historia del comercio y la publicidad**. Barcelona, España: Ed. Rosaljai, 1996.

Real Academia de la Lengua Española. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España: Ed. Espasa Calpe, 1984.

ROM RODRÍGUEZ, Josep. **Comunicación política y administraciones públicas**. Barcelona, España: Ed. Trípodos, 2006.

SABATÉ, Joan. **La publicidad**. Barcelona, España: Ed. Portic, 1997.

SÁNCHEZ GUZMÁN, Juan José. **Introducción a la teoría de la publicidad**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1979.

THOMPSON, Iván. **Publicidad**. Washington, Estados Unidos: Ed. Thompson Editores, 2005.



TORNOS, Joaquín. La comunicación pública. Madrid, España: Ed. Marcial Pons, 2005.

VILLATORO CASTILLO, Diana. La propaganda política. Guatemala: Ed. Magna Terra Editores, 1997.

Legislación:

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

Ley de Emisión de Pensamiento. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

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

Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala, 2001.

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, 2008.

Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth. Decreto número 28-2010 del Congreso de la República de Guatemala, 2010.

Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. Acuerdo gubernativo 207-2011, 2011.