

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



**PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE BECAS
DESARROLLADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA
REGULÁNDOLOS EN UNA LEY ESPECÍFICA**

CARLOS GEOVANY GARCÍA DIAZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2017

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

**PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE BECAS
DESARROLLADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA
REGULÁNDOLOS EN UNA LEY ESPECÍFICA**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

CARLOS GEOVANY GARCÍA DÍAZ

Previo a conferirse el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 2017

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍCAS 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**

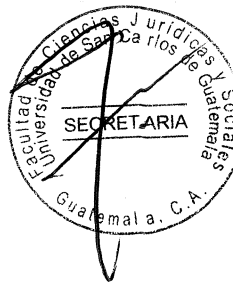
Primera Fase:

Presidente: Lic. Rigoberto Rodas Vásquez
Vocal: Lic. Raúl Antonio Castillo Hernández
Secretario: Lic. Bonifacio Chicoj Raxón

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Olga Aracely López Hernández
Vocal: Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Secretario: Lic. Ludy Yovani Chinchilla Girón

RAZÓN: “Únicamente el autor es el 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 Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 22 de noviembre de 2016.

Atentamente pase al (a) Profesional, JORGE APARICIO ALMENGOR VELASQUEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
CARLOS GEOVANY GARCÍA DIAZ, con carné 201112423,
 intitulado PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE BECAS DESARROLLADOS POR EL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA REGULÁNDOLOS EN UNA LEY ESPECÍFICA.

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.

LIC ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



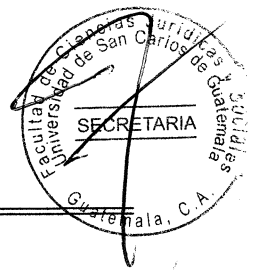
Fecha de recepción 08 / 3 / 2017. f)

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

JORGE APARICIO ALMENGOR VELASQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Jorge Aparicio Almengor Velásquez
Abogado y Notario
11 avenida, 4-70 zona 2, Mixco, Guatemala.
Tel: 5715-0844



Licenciado:

Roberto Fredy Orellana Martínez

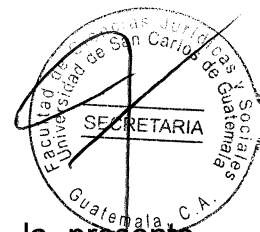
Jefe de la Unidad de Asesoría de tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala Su despacho.

Estimado Licenciado:



Tengo el honor de dirigirme a usted con el objeto de informarle que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia de fecha veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller Carlos Geovany García Díaz, titulado "PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE BECAS DESARROLLADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA REGULÁNDOLOS EN UNA LEY ESPECÍFICA", dicha asesoría se realizó de la siguiente forma:

1. Se instruyó al estudiante a realizar una investigación objetiva y actualizada del tema, siendo en consecuencia el contenido final de la tesis de carácter técnico científico.
2. Se asesoró al estudiante para que utilizara los métodos y técnicas adecuadas con el objeto de obtener una información cierta y verídica, habiendo utilizado los métodos deductivo, inductivo y descriptivo, así como las técnicas bibliográfica y documental las que de conformidad con mi opinión fueron aplicadas adecuadamente.
3. La contribución científica y social del trabajo de investigación llevado a cabo por el sustentante es primordial para el orden jurídico actual, siendo evidente la falta de protección jurídica de los programas nacionales de becas por lo que se presenta la fundamentación sobre la necesidad de promover una iniciativa de ley nacional de becas que mantenga y garantice el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil, logrando así mayor certeza y seguridad jurídica de los programas en cuanto a su permanencia.



4. Con respecto a la redacción que se sigue en el contenido de la presente investigación, con la asesoría brindada, la bibliografía que se ha consultado es la adecuada, la conclusión discursiva tiene congruencia con el contenido del tema elaborado.

Por los motivos anteriormente expuestos, le informo el trabajo de tesis de mérito, cumple con los requisitos regulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y en consecuencia apruebo el trabajo de investigación, para los efectos subsiguientes.

Declaro expresamente que no existe ningún parentesco entre el estudiante y mi persona.

Sin otro particular me suscribo de usted

Atentamente,

Lic. Jorge Aparicio Almengor Velásquez
Abogado y Notario
Colegiado No.6422

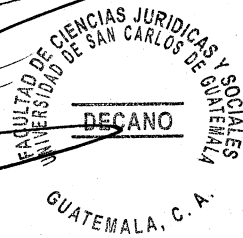
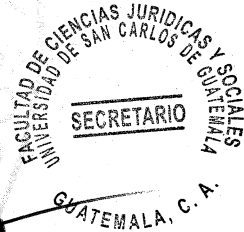
JORGE APARICIO ALMENGOR VELASQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

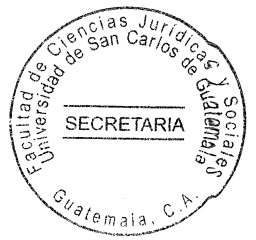


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 07 de septiembre de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante CARLOS GEOVANY GARCÍA DIAZ, titulado PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE BECAS DESARROLLADOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN GUATEMALA REGULÁNDOLOS EN UNA LEY ESPECÍFICA. 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:

El dador de vida, porque es bueno y para siempre es su misericordia, y a él sea la gloria y la honra para siempre.

A MI MADRE:

Felipa Díaz, por ser ejemplo de lucha y perseverancia, quien fue mi apoyo y mi sustento en todo momento.

A MIS HERMANAS:

Zulma García y Julisa Diaz, por su apoyo y cariño, esperando ser ejemplo de lucha.

A MIS ABUELOS:

Gustavo García, Elena Onofre, Rafael Díaz y Modesta Sánchez, por sus sabios consejos, amor, cariño y apoyo incondicional.

A MIS TÍOS:

Manrique García, José Antonio Diaz e Isaías García, por sus buenos deseos.

A MIS TÍAS:

Gracias por su cariño y apoyo incondicional, en especial a: Gladis, Nory, Sarita, Haydee y Sandra.

A MIS PRIMOS

Por su apoyo y buenos deseos.



A MIS AMIGOS:

Por su amistad brindada y momentos compartidos. En especial a los presentes quienes forman parte esencial en mi vida.

AL DOCTOR:

Jorge Almengor Velásquez, por sus palabras de aliento y apoyo incondicional.

A LA LICENCIADA:

Astrea Chavarría Moreno, quien me apoyó y alentó para continuar y luchar por mi sueño cuando parecía rendirme. Mi agradecimiento infinito.

A LA LICENCIADA:

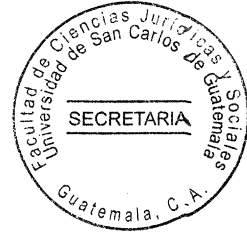
Jeammy Aracely Lemus, por su amistad brindada, consejos y apoyo incondicional.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme sus puertas y haberme dado el privilegio de ser un estudiante becado a lo largo de mi carrera.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por los conocimientos adquiridos y mi formación profesional.



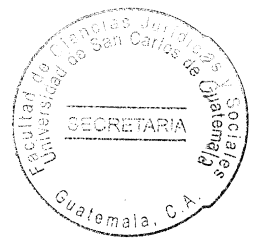
PRESENTACIÓN

Esta investigación es de tipo cualitativa, en cuanto a la importancia de la promoción y fundamentación de la protección jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación en Guatemala, mediante la regulación en una ley específica.

Este estudio corresponde al derecho administrativo; siendo la ciencia que estudia la actividad administrativa de los órganos de la administración pública, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la Constitución Política de la República de Guatemala, garantizando el goce de los derechos inherentes a la persona como lo es el derecho a la educación. La investigación se realizó a partir del mes de noviembre del año dos mil dieciséis, en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala; para obtención de datos informativos; problema que abarca a toda la República de Guatemala. Por lo tanto, el objeto de este informe es establecer la necesidad de fundamentar la promoción de una iniciativa de Ley Nacional de Becas.

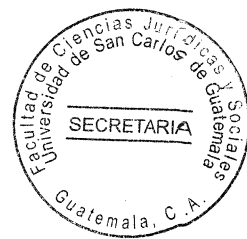
Los sujetos de análisis en esta investigación son: los programas nacionales de becas, el Ministerio de Educación y la población estudiantil en el nivel primario, básico y diversificado. El aporte académico que presenta la investigación es sobre la diferencia existente entre la creación de programas nacionales de becas a través de Acuerdos Gubernativos o Ministeriales y la regulación de los mismos a través de los Decretos Legislativos. Con lo cual se garantizará el desarrollo y competitividad académica de la población estudiantil en Guatemala.

HIPÓTESIS



En Guatemala, el Ministerio de Educación ha desarrollado durante los últimos 15 años aproximadamente, diversos programas nacionales de becas con el objeto de garantizar el desarrollo integral de la población estudiantil. Sin embargo, estos carecen de seguridad y certeza jurídica en cuanto a su permanencia, ya que han sido creados mediante Acuerdos Gubernativos o Ministeriales por las autoridades administrativas de turno de Guatemala, y en consecuencia la mayoría de los programas han sido cancelados. Por lo que la promoción de una iniciativa de Ley Nacional de Becas garantizaría una mayor seguridad jurídica, el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil logrando un mayor acceso, permanencia, continuidad y finalización del ciclo académico en los niveles primario, básico y diversificado.

Respecto a la hipótesis planteada, cabe decir que es de tipo descriptiva; por cuanto plantea una afirmación, en éste caso en el ámbito jurídico, que debe ser sujeta a comprobación por los medios más idóneos. En ese sentido, como sucede con la hipótesis descriptiva, presenta una sola variable, que en el presente caso sería la protección jurídica de los programas nacionales de becas mediante la promoción y fundamentación de la necesidad de promover una iniciativa de Ley Nacional de Becas que garantice el desarrollo y la competitividad académica de los estudiantes, dicha variable y la afirmación que se sostiene a través de ella se encuentra susceptible de ser comprobada por los medios idóneos respectivos. Esta variable en conjunto con la afirmación que se sostiene constituye precisamente el objeto de la hipótesis.

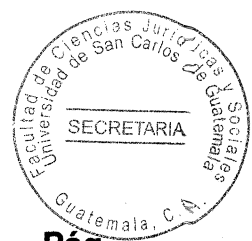


COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

En la investigación se buscó determinar si existe la necesidad de fundamentar la promoción de una iniciativa de Ley Nacional de Becas que contemple, mantenga, abarque y garantice el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil, logrando así una mayor certeza y seguridad jurídica de los programas.

Durante el desarrollo se demostró plenamente cuán indispensable es, para lograr mayor certeza y seguridad jurídica de los programas de becas en cuanto a su permanencia, la promoción de una iniciativa de Ley Nacional de Becas en la que se establezca los lineamientos, estructura, organización y funcionamiento de la administración de dichos programas, asegurando de esa manera su permanencia efectiva.

Por tanto, con base en los resultados obtenidos en la investigación realizada, la hipótesis planteada fue demostrada plenamente, por lo que evidenció la necesidad de promover una iniciativa de Ley Nacional de Becas que contemple, mantenga, abarque y garantice el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil, generando las condiciones necesarias para que puedan optar a mejores oportunidades académicas y formarse integralmente, logrando así una mayor certeza y seguridad jurídica de los programas; con la finalidad de contribuir al desarrollo social de la población guatemalteca en general.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Administración pública	1
1.1. Definición	1
1.2. Principios	5
1.3. Elementos	12
1.4. Fases de la administración pública	14
1.5. Actos de la administración pública	17
1.6. Función de la administración pública	18

CAPÍTULO II

2. Educación	21
2.1. Definición	22
2.2. Principios	25
2.3. Fines	26
2.4. Clases de educación	28
2.5. Sistema educativo nacional	29
2.5.1. Definición y características	31
2.5.2. Estructura	31
2.5.3. Función fundamental	36
2.6. Realidad educativa en Guatemala	36



CAPÍTULO III

Pág.

3. Ministerio de Educación.....	39
3.1. Antecedentes.....	40
3.2. Misión y visión	43
3.3. Organización.....	44
3.4. Funciones	47
3.5. Programas nacionales de becas.....	49
3.5.1. Definición.....	50
3.5.2. Clasificación.....	50
3.5.3. Marco jurídico de becas en Guatemala	59

CAPÍTULO IV

4. Análisis sobre la protección jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación	63
4.1. Creación de un decreto	67
4.1.1. Aplicación en el tiempo.....	71
4.1.2. Aplicación territorial	72
4.2. Creación de un Acuerdo Gubernativo o Ministerial.....	72
4.2.1. Aplicación en el tiempo.....	75
4.2.2. Aplicación territorial	75
4.3. Análisis jurídico de la creación de un Decreto frente a la creación de un Acuerdo Gubernativo	76
CONCLUSIÓN DISCURSIVA	79
BIBLIOGRAFÍA.....	81

INTRODUCCIÓN

Lo que motivó a realizar la presente investigación fue: observar la falta de seguridad y certeza jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación en Guatemala en cuanto a su permanencia, los cuales han sido creados a través de Acuerdos Gubernativos o Ministeriales. En vista que la mayoría de dichos programas han sido cancelados o derogados a consecuencia de la falta de presupuesto asignado a la cartera educativa o por la falta de seguimiento de las autoridades de gobierno de turno en Guatemala.

La hipótesis de la investigación afirma que es necesario la promoción de una iniciativa de Ley Nacional de Becas en la que se contemple, mantenga, abarque y garantice el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil. Para garantizar mayor protección y seguridad jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación en Guatemala.

La importancia de este informe radica en que: mediante la promoción de una iniciativa de Ley Nacional de Becas se logrará mayor seguridad y certeza jurídica de los programas nacionales de becas en cuanto a su permanencia. Logrando mayor desarrollo y competitividad para la población estudiantil en los niveles primario, básico y diversificado que carecen de los medios necesarios y esenciales para permanecer o continuar su actividad educativa; con la finalidad de contribuir al desarrollo social de la población guatemalteca en general.

El objetivo general de la investigación consiste en fundamentar la necesidad de implementar y promover una iniciativa de Ley Nacional de Becas que regule los programas nacionales de becas, garantizando el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil.

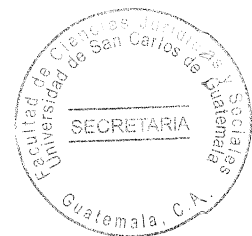
Se utilizaron diversos métodos para escrutar los alcances de la investigación siendo los



siguientes: deductivo, inductivo, científico y descriptivo; también se hizo uso de **varias** técnicas de investigación como: observación, bibliográfica y documental.

Esta investigación se divide en cuatro capítulos: el capítulo I, se refiere a la administración pública, definición, principios y elementos, etc.; el capítulo II, trata sobre la educación, sus principios, fines, tipos de educación, el sistema educativo nacional y la realidad de la educación en Guatemala; el capítulo III, desarrolla lo referente al Ministerio de Educación, sus antecedentes, misión, visión, organización, funciones y los programas nacionales de becas que ha desarrollado; y en el capítulo IV, consta el análisis sobre la protección jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación en Guatemala.

La investigación realizada tiene como fin servir de base documental y analítica sobre la necesidad de promover una iniciativa de Ley Nacional de Becas en la que se garantice y contemple mayor competitividad educativa en Guatemala.



CAPÍTULO I

1. La administración pública

Desde un punto de vista orgánico estructural, se le concibe como una organización integrada por órganos y entidades; es decir, las partes de la administración pública. Se configura a través de un organigrama jerárquicamente organizado. En consecuencia, la administración pública constituye un conjunto de órganos y entidades públicas estatales que desarrollan actividades oficiales para satisfacer las necesidades que la sociedad exige, bajo un órgano jurídico vigente.

1.1. Definición

El conocimiento de la administración pública es de suma importancia previo a entrar a considerar cualquier tema relativo a la actividad o servicios que presta la misma, ya que éste es un medio que sirve de base a la administración para el desarrollo y el bienestar de su población, es la parte más importante del Estado.

Es necesario realizar un análisis global de lo que significa la administración pública y en especial, para entenderla, tendremos que estudiar sus principios fundamentales, plasmados actualmente en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114 – 97 y otros definidos por distintos autores. Como lo son; el principio de legalidad, principio de juridicidad, el de cumplimiento finalista, transparencia y modernidad, entre otros. Tomando en cuenta la importancia que tienen para una administración pública eficiente.



Hay dos aspectos importantes a desarrollar dentro de la administración pública y el primero es lo referente al Estado al cual se define básicamente como: “El Estado es una parte de la sociedad humana, jurídicamente organizada bajo la forma de un gobierno independiente, que se propone la realización de fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas.”¹

El autor guatemalteco Jorge Mario Castillo Gonzáles en su obra Derecho Administrativo establece: “La administración es ciencia y arte, en tanto se sustenta en principios elaborados por medio de la investigación integrando la teoría administrativa; arte, en tanto se sustenta en la habilidad de las personas. El teórico podrá dominar la administración como ciencia por haber estudiado teoría y ser mal administrador por carecer del arte necesario. Un práctico, dotado de habilidades podrá ser buen Administrador sin conocer la teoría científica. La unión de la teoría (ciencia) y de la habilidad (arte), crea la opción óptima para ser un buen administrador.”²

El autor Calderón Morales, cita a los siguientes tratadistas para establecer lo que es la administración pública: Garrido Falla, mencionado por Prat: “Parte del criterio orgánico; la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo.”³

Fraga, citado por Hugo Calderón señala que: “el Estado realiza una función

¹ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 49.

² **Derecho administrativo**, Pág. 3.

³ **Derecho administrativo parte general**, Pág. 6.



administrativa organizada de forma especial, la administración pública es el medio por el cual se cumple el fin principal del Estado, que es la satisfacción de los intereses colectivos y la Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo, considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia.”⁴

Para el autor Hugo Calderón, la administración pública es: “El conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el Bienestar General), regulado en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.”⁵

“Parte del criterio orgánico: la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo.”⁶

Para García Oviedo y Martínez Useros, mencionado por el profesor Calderón Morales en su libro, analizan a la administración desde dos puntos de vista: “la administración en sentido objetivo, es la realización de actividades hacia un fin, y como quiera que este

⁴ **Ibid**, Pág. 6.

⁵ **Ibid**, Pág. 10

⁶ Acosta Romero, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 15.



pueda ser de diversa índole, la discriminación del mismo producirá el siguiente resultado: si el fin gestionado es de índole privada nos hallaremos ante una actividad administrativa de tal carácter, mientras que la administración pública supondrá la producción de un fin público; siendo la primera extraña a la materia de nuestra disciplina, ya que el contenido de ésta gravita en torno a la actividad dirigida a la satisfacción de fines de interés público."⁷

Para el profesor Hugo Calderón la administración: "es una ciencia, pero al analizar la administración pública como una especie de la administración, y dependiendo desde el punto de vista que se estudie se puede considerar como una rama de las ciencias sociales o como una rama de las ciencias políticas o por lo menos con una íntima relación con esta ciencia"⁸

Para el profesor Calderón Morales, la administración pública es: "El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo."⁹

Por lo cual se puede establecer que la administración pública es el conjunto de órganos y entidades estatales que bajo la responsabilidad de funcionarios públicos realizan actividades de planificación, decisión, ejecución, control y asesoría, en todas las

⁷ Derecho administrativo parte especial, Pág.4.

⁸ Derecho administrativo I, Pág. 6.

⁹ Ibid, Pág. 5.



materias necesarias para satisfacer necesidades sociales, logrando establecer la estructura, organización y funcionamiento de los mismos, según el orden jurídico vigente.

1.2. Principios

Los principios de la administración pública, constituyen la base fundamental sobre la cual debe valerse jurídico y socialmente el Estado para el cumplimiento de sus fines.

a) Principio de legalidad:

Este principio, debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia para poder actuar. Lo fundamental en este principio de la norma legal, es que el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.

“uno de los más importantes resultados de la existencia del Estado de Derecho, fue sin duda alguna, por sus grandes consecuencias directas e indirectas, la formulación del principio de legalidad, aplicado a toda actividad de la administración pública”¹⁰ Este principio es llamado también como principio de reserva de ley, es la base del sistema jurídico del Estado.

¹⁰ Escola, Héctor Jorge, **Compendio de derecho administrativo**, volumen I, Pág. 154



b) Principio de juridicidad

Algunos autores prefieren la palabra juridicidad, pero ha de estimarse barbarismos por aceptar la primera la academia y rechazar, con su silencio la otra, la Constitución Política de la República de Guatemala tiene plasmada en su Artículo 221 la palabra juridicidad, el cual regula: "tribunal de lo contencioso administrativo. Su función es de contralor de la juridicidad de la administración pública y tienen atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas...".

"En este caso, ni la Constitución Política de la República de Guatemala ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar sobre la base del principio de juridicidad, pero desde el momento que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que el tribunal de lo contencioso administrativo es contralor de la juridicidad, significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a ella y en consecuencia debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones. La aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al derecho."¹¹

Asimismo, se determina que a través del Decreto Número 114-97, del Congreso de la República, se promulga la Ley del Organismo Ejecutivo, la que

¹¹ Castillo González. *Op.Cit.* Pág. 135.



consta. La ley pretende, entre otros fines el cumplimiento de los principios que inspiran a la Constitución Política de la República de Guatemala, que es el bienestar general o bien común, como finalidad principal de la administración pública en general.

En la Ley del Organismo Ejecutivo, quedan plasmados dentro de sus considerandos una serie de principios que deben cumplirse por parte de la administración, como, los que suelen ser los principales principios en que tiene que estar fundamentada una buena administración, siendo los siguientes:

a) Principio de cumplimiento finalista

En el Artículo 1º. de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulada la finalidad principal que persigue el Estado en general y la administración pública en particular, el bien común, se antepone en los considerandos la creación de la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, como un instrumento que permita que la administración pública centralizada, cumpla con esa finalidad.

b) Principio de modernización

Modernización significa hacer cambios radicales en la administración pública, como procedimientos modernos con ayuda de la tecnología actualizada, para que la prestación de los servicios públicos sea prestada con mayor eficiencia y rapidez; y de



esa manera lograr el mejor desarrollo y competitividad a nivel social. Si la administración pública emplea los medios idóneos y modernos en la forma adecuada, logrará la prestación de servicios de una manera rápida y efectiva.

c) Principio de transparencia

Transparencia es algo que no se puede ocultar, que se puede ver a simple vista, que no hay forma de ocultarlo. La transparencia se refiere a que los órganos de la administración pública no deben ocultar nada a sus gobernantes, transparencia, significa que los gobernantes no pueden ni deben ocultar nada a sus gobernados. Este principio es el mismo que encontramos en el procedimiento administrativo, que se refiere al trato justo y juego limpio, que implica que la administración no debe ocultar nada a los particulares.

d) Principio de probidad

La probidad significa que los funcionarios de la administración pública en general deben tener rectitud e integridad en sus actos. La probidad es la regla ética de la conducta de los funcionarios públicos, en ejercicio de sus actos y fuera de ellos, la persona proba lo es en todo sentido.

e) Principio de solidaridad

La solidaridad "es la identificación personal con una causa o con alguien, ya por



compartir sus aspiraciones, ya por lamentar como propia la adversidad ajena o colectiva.”¹²

Según este principio, la solidaridad es de los entes del Estado para con los administrados, por las mismas razones que ya hemos analizado, que el régimen republicano y democrático, es el pueblo el que se encuentra gobernando a través de la elección que ha hecho de las personas que se encuentran a cargo de la función administrativa.

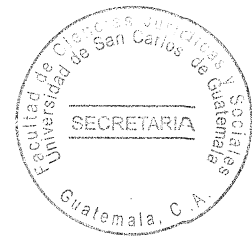
f) Principio de subsidiaridad

Al expresar el principio de subsidiariedad, se refiere según este principio, a que el Estado no se debe arrogar funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individuales o libremente asociados.

Actualmente es política de gobierno que muchas de la actividades que el Estado presta están pasando a la iniciativa privada, para descargar al mismo la prestación de servicios esenciales, como la telefonía, la electrificación, etc.

El riesgo que se da con la aplicación de este principio es que la finalidad de la administración privada no es la misma que de la administración pública, mientras que el de la administración pública es el bienestar general, la finalidad de la administración privada es el lucro.

¹² Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas y políticas**. Pág. 720



g) Principio de eficacia

Puede considerarse la eficacia de la administración pública en la efectiva aplicación de los servicios públicos, por los órganos encargados de la prestación en los casos en que la población los necesite. La importancia de la eficacia reside en que una buena administración sólo es válida cuando es eficaz.

h) Principio de eficiencia

La eficiencia es la virtud que se tiene para lograr algo y eficiente el que produce realmente un efecto. Traducida la eficiencia a la administración, significa que la eficiencia del órgano administrativo depende de la virtud que tienen sus funcionarios para la prestación del servicio público y que al ejercer la función administrativa va a producir un efecto y el efecto deseable es el cumplimiento de los fines de la administración pública, el bien común o bienestar general, plasmado como fin último del Estado a través del Organismo Ejecutivo y sus órganos.

i) Principio de participación ciudadana

Plantea la consideración de la Ley del Organismo Ejecutivo, la necesidad que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana, como un proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública.



Mediante la participación ciudadana en asuntos relativos a la administración pública, velando por las necesidades básicas, se obtendrá eficiencia en la misma.

j) Principio de descentralización

Como ya lo explicamos, en la legislación guatemalteca, existe diversidad de normas en las que se advierte la intención del Estado de descentralizar la acción de la administración pública, como la regionalización, la Superintendencia de Administración Tributaria y otras instituciones.

En ocasiones surgen controversias en cuanto a la diferenciación entre la descentralización y la privatización; por lo que se establece que la descentralización es dotar a órganos administrativos de independencia técnica a órganos de la propia administración, mientras que privatización es poner en manos de personas individuales o jurídicas la prestación de los servicios públicos.

Las consideraciones de la Ley del Organismo Ejecutivo lo plasma como el proceso mediante el cual el gobierno central delega la ejecución y el control administrativo de ciertas funciones a entes distintos de sí mismo o sus entidades autónomas y descentralizadas.

La descentralización entonces es dotar a órganos administrativos de independencia técnica y personalidad jurídica, como órganos especializados que presten el servicio público, a efecto de descongestionar la acción de la administración pública



centralizada, para lograr cumplir en una forma más eficiente la finalidad de la administración pública, el bien común. Ya que a través de la investidura jurídica que el Estado les otorga en forma descentralizada, se logra mayor control en cuanto a la prestación de servicios.

k) Principio de coordinación

Establece la ley que en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, deben ser coordinadas con las entidades que forman parte de la administración centralizada. Artículo 2 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

l) Principio de delegación

De acuerdo a este principio las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos podrán delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades.

No obstante, la Ley del Organismo Ejecutivo deja establecida la posibilidad que el ejecutivo mediante acuerdo gubernativo, publicado en el diario oficial, pueda trasladar a manos privadas la ejecución y supervisión de obras y servicios públicos.

1.3. Elementos

Los elementos más importantes de la administración pública son: el órgano



administrativo, la actividad que se desarrolla y el medio que se utiliza para lograr la finalidad del Estado.

Los elementos de la administración pública son los medios o mecanismos que facilitan la organización y funcionamiento efectivo de los órganos que lo conforman.

a) El órgano administrativo

Es el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado, por medio de órganos que pertenecen a la administración pública. “La calidad de órgano se deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto valorativo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho”.¹³

b) Actividad

Los órganos administrativos desarrollan una actividad por medio de la administración pública, esta cumple su propósito a través de la prestación de los servicios públicos, satisfaciendo necesidades esenciales de la comunidad, con el fin primordial del bien común.

¹³ **Ibid**, Pág. 10.



c) El medio

Es el que utiliza la administración pública para cumplir y desarrollar sus actividades a través del servicio público.

El medio por el cual la administración pública desarrolla sus actividades es a través de sus órganos centralizados, descentralizados, concentrados, desconcentrados.

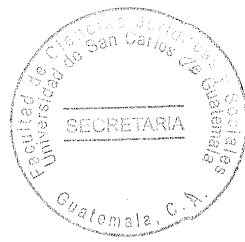
d) Finalidad

El medio es el elemento dogmático de la administración pública, ya que su finalidad es el bienestar general de toda la población, siendo un elemento a la vez constitucional expresado en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 1 establece: "Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común".

1.4. Fases de la administración pública

En este apartado se desarrollará cada una de las fases de la administración pública, ya que son piezas fundamentales para que la misma pueda desarrollar sus actividades de una manera eficiente y efectiva.

Por lo cual, se detallaran los aspectos de mayor importancia en la forma siguiente:



a) Planificación

Significa garantizar los resultados y finalidad de la investigación que se pretende. Es ver hacia el futuro, y para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas.

“La planificación en la administración pública juega un papel indispensable para asegurar un desarrollo y prestación de servicios públicos efectivos, estableciendo planes y forma de cómo se va efectuar cada actividad, ya que la planificación fija con precisión lo que se va hacer y consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que lo orientan, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización.”¹⁴

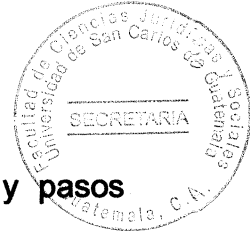
b) Organización

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

c) Coordinación

Significa la armonización en toda la organización y sus componentes, es la manera

¹⁴ Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas**, Pág. 165.



en que se ejecuta la organización; tomando en cuenta los elementos y pasos necesarios para poder desarrollarla.

El autor Hugo Calderón Morales cita algunos autores como Reyes Ponce, quien define la coordinación como “La integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planificación, señala como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.”¹⁵

Por lo cual, la coordinación en la administración pública es indispensable para que los órganos mantengan un vínculo orientado a la prestación efectiva de los servicios.

d) Dirección

Para el autor Reyes Ponce, citado por el autor Calderón Morales, “Es el elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado por medio de la autoridad del administrador. Basándose en decisiones tomadas directamente, o delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las ordenes emitidas.”¹⁶

e) Control

El autor Agustín Reyes Ponce, dice que: “El control es la manera o el sistema de

¹⁵ Op. Cit. Pág. 15.

¹⁶ Ibid. Pág. 18.



medir los resultados esperados con los obtenidos, con la finalidad de corregir y formular, total o parcialmente nuevos proyectos.”¹⁷

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

1.5. Actos de la administración pública

La administración pública realiza la función administrativa, que le es propia, la que realiza a través de actos administrativos, así como los otros organismos del Estado que realizan actos administrativos siendo la función sea la legislativa y la jurisdiccional.

Los actos administrativos, como declaración unilateral del órgano, son los actos típicos del derecho administrativo, puesto que es el conducto por el cual se manifiesta hacia los particulares la administración. Mientras que en el derecho privado predomina fundamentalmente el acuerdo de voluntades entre las partes, en el derecho público se impone principalmente la voluntad de la administración, declarada en forma unilateral.

La administración pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las funciones que, en general le asigna el ordenamiento jurídico, en especial la norma jurídica, para la realización de los fines que se propone el Estado. La función administrativa es el conjunto de actividades realizadas por los órganos del estado y se

¹⁷ **Administración moderna.** Pág. 47.

va a manifestar a través de los actos administrativos que tienen diferente connotación y contenido, especialmente con los hechos administrativos.

“Es conveniente recordar que de acuerdo con la teoría general del derecho, los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el derecho; cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, lo cual permite hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos”¹⁸

De esa cuenta, se puede identificar que la actuación de la administración pública puede ser jurídica o no jurídica, y que la misma puede exteriorizarse a través de hechos y actos no jurídicos y hechos y actos jurídicos, en donde los actos no jurídicos son declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos a un sujeto de derecho, como por ejemplo una invitación, las comunicaciones generales, las simples recomendaciones, alguna información oficial, etcétera.

1.6. Función de la administración pública

Las funciones del Estado en general, de acuerdo en la obra apuntes de derecho administrativo la palabra función proviene de fungere, que significa: hacer, cumplir, ejercitar.

Bonnard, citado en la obra apuntes de derecho administrativo de la Universidad de San

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 257.

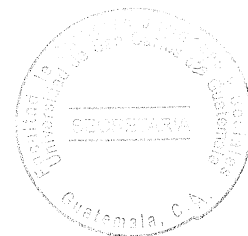


Carlos de Guatemala dice que la función de la administración pública son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones, del mismo modo, las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir con sus fines.

Dentro del poder ejecutivo se encuentran el gobierno y la administración. La administración del Estado, la administración autónoma, la municipal y la provincial, que son los entes territoriales. Todas estas administraciones realizan fines de interés general, satisfacen las necesidades públicas.

Por lo cual, la administración del Estado, al igual que todas las administraciones públicas, cuentan con una serie de medios personales, básicamente los funcionarios públicos, que se encuentran al frente de los órganos administrativos, y que son los que desempeñan las funciones y cometidos de la administración del Estado.





CAPÍTULO II

2. Educación

“La educación es una actividad que tiene por fin formar, dirigir o desarrollar la vida humana para que ésta llegue a su plenitud”.¹⁹

De forma general se comprende educación como “la influencia que es ejercida en una persona ocasionándole modificaciones en su conducta. Es un hecho inherente a la persona pues solo el ser humano se educa; es decir, los animales se adiestran, se entrenan o se domestican solo el hombre y la mujer son susceptibles de recibir educación.”²⁰

En este sentido la Constitución Política de la República Guatemala en el Artículo 72 señala: “la educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal.” Así también el Artículo 73 señala: “la familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de impartirse a sus hijos menores...los centros educativos privados funcionarán bajo la inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio.”

El objetivo de la educación es incentivar el proceso de estructuración del pensamiento,

¹⁹ Larroyo, Francisco. **Diccionario porrúa de pedagogía y ciencias de la educación**, Pág. 36.

²⁰ Editora Educativa. **Pedagogía general**, Pág. 11.

de la imaginación creadora, la formas de expresión personal y de comunicación verbal y gráfica. Así como favorecer el proceso de maduración de los niños en el sensorio-motor, la manifestación lúdica y estética, la iniciación deportiva y artística, el crecimiento socio afectivo, y los valores éticos.

La educación busca estimular hábitos de integración social, de convivencia grupal, de solidaridad y cooperación y de conservación del medio ambiente. Desarrollo de la creatividad del individuo. Fortalecer la educación entre la institución educativa y la familia.

Asimismo, prevenir y atender las desigualdades físicas, psíquicas y sociales originadas en diferencias de orden biológico, nutricional, familiar y ambiental mediante programas especiales y acciones articuladas con otras instituciones comunitarias.

2.1. Definición

Educación “viene del latín educare, que significa criar, alimentar, nutrir; y de exducere, que significa conducir, llevar, enviar hacia afuera. La educación es un proceso mixto. Es considerada como un proceso de alimentación que mantiene la influencia externa que acrecienta el ser biológico y el espiritual del hombre (educare), y a la vez es un proceso de encauzamiento o de condición de disposiciones ya existentes que se proponen dar la configuración física y espiritual del hombre (exducere).”²¹

²¹ **Ibid, Pág.12.**



Pero el termino educación se refiere sobre todo a la influencia ejercida sobre una persona para formarla y desarrollarla a varios niveles; en la mayoría de las culturas es la acción ejercida por la generación adulta sobre la joven para transmitir y conservar su existencia colectiva. Es un elemento fundamental en la vida del ser humano y la sociedad y se remonta a los orígenes mismos del ser humano. La educación es lo que transmite la cultura, permitiendo la evolución de la sociedad.

El individuo como tal, no vive solo en el mundo, pues se sabe que es un ser eminentemente social, debe estar en relación directa con los demás, para desarrollarse totalmente; pues, de su entorno social recibe ayuda y estímulo, él a su vez influye sobre los demás. En este sentido toda la educación es una educación social.

La sociedad condiciona a la educación, no puede existir educación sin influencia social, pero a la vez la educación es necesaria para la sociedad; no se concibe una sociedad sin educación de los individuos que la componen así; la educación es un proceso individual-social.

La educación que viene desde la familia trata de preparar al niño y a la niña para la vida social, de introducirlos en la sociedad humana, a la vez aspira a hacer posible una mejor calidad de vida, que no es solo producto histórico o un modelo de sociedad actual, incluyendo una enseñanza de una religión, sino que mira también el porvenir, tratando de perfeccionar el mundo donde el ser humano vive y cultiva sus valores.

Sin embargo, no podemos ignorar la existencia del término "autoeducación, el cual se



utiliza cuando es el mismo educando el que se responsabiliza de su educación. A lo largo de la historia de las ideas pedagógicas presentan distintas formas de interpretar la autoeducación, una de ellas es el individualismo, al convertir al individuo en suprema realidad, le atribuye la fuerza de poder desenvolverse y realizarse solo, al margen de la sociedad; esta postura de autodesarrollo es la forma más radical de entender la autoeducación.”²²

En contraposición a la autoeducación, se encuentra la heteroeducación o educación tradicional, como la que conocemos, en la que participan dos elementos personales que son el educando y el educador; el sujeto que se educa y el que educa.

“La heteroeducación es, en consecuencia, la forma propia de realizar este proceso. La inmadurez del educando justifica la presencia de una persona madura. El niño, el adolescente y el joven se encuentra frente a una sociedad donde el desarrollo cultural ha llegado a un Estado tal de riqueza que para incorporarlo en los miembros que advienen a la sociedad se hace necesaria la existencia de profesionales especialmente preparados y dedicados a esta tarea. Esta es la justificación de la presencia del educador. Está claro, por tanto, que la heteroeducación es la única forma posible de hacer viable el proceso educativo.”²³

La faceta social de la educación debe partir del hecho de que no debe hablarse de educación a espaldas de la sociedad, pues los nexos que las unen son muchos y muy

²² Redondo García, E. **Educación y comunicación**. Pág. 45

²³ **Ibid.**



estrechos. En este sentido se puede decir que no hay sociedad sin educación ni educación sin sociedad. De hecho, la educación es una función social y desarrollada en el seno de la sociedad, valiéndose de elementos como los padres, las o los docentes, los medios de comunicación, las escuelas e incluso en actualidad, el internet.

Excluyendo la autoeducación, la educación se realiza siempre en el medio social. Educando y educador se encuentran en un contexto social, fuera del cual no se conciben las relaciones entre personas.

2.2. Principios

El Decreto Legislativo No. 12-91, Ley de Educación Nacional, establece en el Artículo uno que la educación en Guatemala se fundamenta en los siguientes principios:

- a) “Es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del estado.
- b) En el respeto o la dignidad de la persona humana y el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos.
- c) Tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo.
- d) Está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano.



- e) En ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad **justa y democrática**.
- f) Se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman.
- g) Es un proceso científico, humanístico, crítico, dinámico y participativo.”

2.3. Fines

El Decreto Legislativo número 12-91 Ley de Educación Nacional, establece en el Artículo dos que los fines de la educación en Guatemala son los siguientes:

- a) “Proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida.
- b) Cultivar y fomentar las cualidades físicas, intelectuales, morales, espirituales y cívicas de la población, basadas en su proceso histórico y en los valores de respeto a la naturaleza y a la persona humana.
- c) Fortalecer en el educando, la importancia de la familia como núcleo básico social y como primera y permanente instancia educadora. Para lograr una ideología de desarrollo y bienestar en las nuevas generaciones.



- d) **Formar ciudadanos con conciencia crítica de la realidad guatemalteca en función de su proceso histórico para que asumiéndola participen activa y responsablemente en la búsqueda de soluciones económicas, sociales, políticas, humanas y justas.**

- e) **Impulsar en el educando el conocimiento de la ciencia y la tecnología moderna como medio para preservar su entorno ecológico o modificarlo planificadamente en favor del hombre y la sociedad.**

- f) **Promover la enseñanza sistemática de la Constitución Política de la República, el fortalecimiento de la defensa y respeto a los Derechos Humanos y a la Declaración de los Derechos del Niño.**

- g) **Capacitar e inducir al educando para que contribuya al fortalecimiento de la auténtica democracia y la independencia económica, política y cultural de Guatemala.**

- h) **Fomentar en el educando un completo sentido de la organización, responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés social.**

- i) **Desarrollar una actitud crítica e investigativa en el educando para que pueda enfrentar con eficiencia los cambios que la sociedad le presenta. Es decir, requiere actitud positiva del estudiante para un mayor desarrollo educativo.**

- j) Desarrollar en el educando aptitudes y actitudes favorables para actividades de carácter físico, deportivo y estético.
- k) Promover en el educando actitudes responsables y comprometidas con la defensa y desarrollo del patrimonio histórico, económico, social, étnico y cultural de la Nación.
- l) Promover la coeducación en todos los niveles educativos, y
- m) Promover y fomentar la educación sistemática del adulto.”

2.4. Clases de Educación

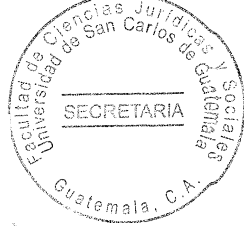
“La educación puede ser natural y espontánea, o bien intencional y sistemática.”²⁴

“La educación natural es ejecutada por la simple influencia del contacto de la persona con su medio; la sistemática, en cambio, es la acción que lleva cierta intencionalidad educativa y que implica organización, estructuración y planificación. Sin embargo, la educación puede ser intencional sin constituir sistema. Esto significa que toda educación sistemática es intencional”²⁵

También existe diferencia entre educación formal, no formal e informal. “La educación formal se proporciona dentro de los cánones, medios y métodos de la educación

²⁴ Editora Educativa. *Op.Cit.* pág. 11

²⁵ *Ibid.*



sistemática regular y hace referencia a los ámbitos de las escuelas, institutos, universidades.”²⁶

Es decir, que la educación formal es la que imparten, por mandato constitucional, las escuelas públicas y los centros educativos privados, basándose en planes y programas oficiales de estudio.

“la educación no formal es aquella que es proporcionada a niños, niñas, jóvenes y adultos que por diversas razones no pueden o no han podido someterse a normas, medios y métodos de la educación formal, en las edades oportunas y en los centros escolares correspondientes.”²⁷

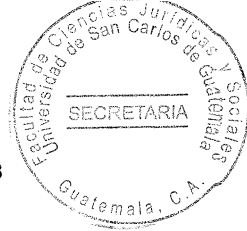
La educación informal se obtiene de manera casual, improvisada y ocasional aunque a veces puede ser intencional, pero con falta de organización. Es la educación que se adquiere a lo largo de la vida. Por ejemplo, la enseñanza de una religión determinada.

2.5. Sistema educativo nacional

Guatemala ha tenido históricamente un nivel muy desfavorable en el campo de la educación. “El nivel de escolaridad en Guatemala es sumamente bajo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que el promedio es de solo 2.3 años. Incluso

²⁶ **Ibid.**

²⁷ **Ibid.**



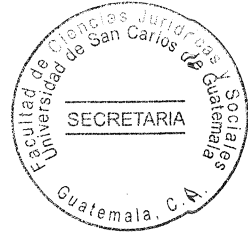
menor en los departamentos mayoritariamente indígenas con extrema pobreza.”²⁸

Las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo no se hayan al alcance de la mayoría de la población guatemalteca. Desigualdades económicas y sociales y otros factores políticos, lingüísticos y geográficos influyen en el acceso de niños a la educación. Esta deficiencia es muy preocupante si se toma en cuenta que la educación no es solo un factor de crecimiento económico, sino también un ingrediente fundamental para el desarrollo social, incluida la formación de buenos ciudadanos.

Como muchos países en vías de desarrollo, la población de Guatemala es una población joven. Los niños y jóvenes de hoy pertenecen a una generación de guatemaltecos que han nacido y crecido en momentos de grandes cambios. Esto junto con la presente transición democrática por la que atraviesa el país y su integración en el mercado internacional, hacen de la educación una necesidad básica para el desarrollo y adaptación de los guatemaltecos a esta nueva etapa de desarrollo.

Los acuerdos de paz plantean la necesidad de reducir el déficit de cobertura, especialmente en los niveles de preprimaria y primaria, con énfasis en el área rural y en la educación de las niñas, así como elevar el nivel de alfabetización y mejorar la calidad educativa. Por otro lado, se requiere un esfuerzo más amplio de reforma para que la educación responda a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas.

²⁸ Pinto Paiz, Ileana Elizabeth. **Estudio de la realidad de Guatemala.** Pág. 5.



2.5.1. Definición y características

De acuerdo a la Ley de Educación Nacional, en el Artículo 3 “El Sistema Educativo Nacional es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.”

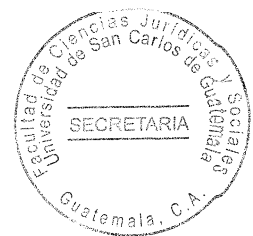
El mismo cuerpo normativo en su Artículo 4 indica las características esenciales del sistema educativo guatemalteco, por lo que deberá ser un sistema participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado. Con la finalidad de garantizar a la población estudiantil el derecho al acceso a la educación de manera general para quienes se encuentren dentro del territorio guatemalteco y carezcan de medios económicos suficientes para garantizar su permanencia y continuidad en el nivel educativo, logrando de esa manera un desarrollo integral de los estudiantes.

2.5.2. Estructura

“El Sistema Educativo de Guatemala divide la enseñanza en cuatro niveles, los cuales son: Educación pre-primaria, Educación primaria, Educación media, que a su vez se divide en dos ciclos: Básico y Diversificado, y la Educación superior y universitaria.”²⁹

Por lo que se realiza un estudio de los niveles mencionados, en la forma siguiente:

²⁹ García López, Jorge. **Introducción al estudio de la problemática educativa guatemalteca.** Pág. 25.



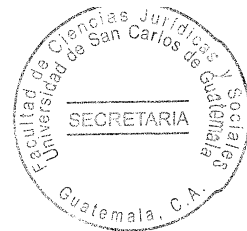
a) Educación pre-primaria

La educación pre-primaria es en la que el Estado menor inversión realiza. Las escuelas nacionales parvularios que funcionan están concentradas en un alto nivel en la ciudad capital y en una mínima parte en los departamentos del interior de la República.

Al no tener carácter obligatorio, el Estado ha dirigido sus esfuerzos a otros niveles, permitiendo con ello que sea la iniciativa privada, la que absorba mayoritariamente a la población escolar que corresponda a esta enseñanza. Por otro lado, permitirse a la iniciativa privada que asuma esta responsabilidad, un fuerte sector de nuestra niñez se queda sin cursar este nivel, por cuanto las cuotas que se cobran no están al alcance de la mayoría de los guatemaltecos.

Y en las instituciones públicas, aunque los niños y niñas tengan acceso a la educación en el sentido de que no se cobre la matrícula, los problemas familiares y económicos hacen que los padres los empleen en algún lugar para poder llevar alimentos a la casa.

Esto sienta las bases para una serie de marginaciones, pues mientras un minoritario sector poblacional ha tenido una formación académica, cultural y social completas, las grandes mayorías han recibido una formación desde el principio incompleto y deficiente. Por otra parte los colegios privados realizan una labor positiva en esta etapa de la enseñanza, pues su labor va desde la adaptación de los niños a la



escuela, pasando por una importante fase de socialización, continuando con el cultivo de principios cívicos y de urbanidad, terminando con el aprendizaje de la lectura y escritura.

b) Educación primaria

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 74, establece la obligatoriedad de la educación primaria dirigida a los niños de 7 a 12 años de edad.

Si se analiza el problema que presenta la educación primaria de Guatemala de manera académica hay que criticar la estructura y contenido de los programas en vigencia, pues es en este aspecto donde se observa el atraso y estancamiento en que este nivel se ha venido desarrollando. Se siguen enseñando conocimientos que han caído completamente en el terreno de lo obsoleto.

Finalmente, los programas educativos tienen un carácter estrictamente teórico. Urge, pues, no solo revisar, sino básicamente cambiar estos programas, actualizarlos, adaptarlos a nuestra realidad a nuestras necesidades.

c) Educación media, ciclo básico

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 74, también fija la obligatoriedad de la educación en el ciclo básico. Lo que refleja la obligatoriedad del estado en cuanto a la búsqueda de soluciones para dicho servicio.



d) Educación media, ciclo diversificado

La Constitución Política de la República de Guatemala no obliga a cursar el ciclo diversificado, mientras que en países como Venezuela, Uruguay y Bolivia la obligatoriedad de la educación cubre hasta el nivel pre universitario. En el sector público no se recibe materia educativo ni hay capacitación sistemática para los docentes; la mayor parte de los programas vigentes fueron elaborados hace muchos años, sin haber sido actualizados. Tiene como finalidades la capacitación de los estudiantes para continuar estudios superiores, instruidos en la realidad nacional y dotarlos con conocimientos teóricos y prácticos.

“En la actualidad, en Guatemala, se ofrecen una serie de carreras con especialización en las áreas de perito, bachillerato, magisterio secretariado. En los últimos años se han creado carreras que pretenden responder a ciertos avances tecnológicos en computación, finanzas y mercadotecnia en particular.”³⁰

Tradicionalmente este ciclo ha estado orientado a la obtención de un título en magisterio, secretariado o perito y de manera insignificante en las ramas técnicas.

e) Educación universitaria:

La educación superior se ofrece a los estudiantes que han completado la educación media. La educación superior es la educación universitaria y está a cargo de la

³⁰ **Ibid.** Pág. 82



Universidad de San Carlos de Guatemala, la cual es nacional, autónoma y rectora de la educación universitaria del país, así como las universidades privadas.

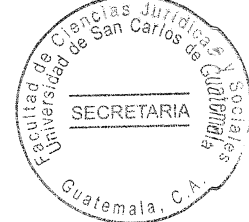
Las universidades privadas se consideran instituciones independientes con personalidad jurídica y libertad para crear facultades e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como ejecutar los planes y programas.

“El consejo de la enseñanza privada superior, es la única instancia constitucionalmente facultada para autorizar el funcionamiento de una universidad y para reconocer los grados, títulos y diplomas otorgados por las universidades legalmente autorizadas y organizadas para funcionar en el país.”³¹

Dentro de las universidades, ya sea la estatal o las universidades privadas las carreras generalmente tienen un promedio de cinco años, se requiere cerrar un pensum de estudios, aprobar el examen técnico profesional y presentar una tesis de grado. Sin embargo, hay requisitos específicos según el área de estudio y según la universidad y sus reglamentos.

Tanto la universidad estatal como las universidades privadas, aparte del campus central tienen sedes regionales, donde la selección de carreras es mucho más limitada.

³¹ González, Miguel. **Prensa libre**. Sección de noticias nacionales. (23 de julio de 2000).



2.5.3. Función fundamental

Según el Artículo siete del Decreto Legislativo No. 12-91, Ley de Educación Nacional, la función fundamental del sistema educativo en Guatemala es “investigar, planificar, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso educativo a nivel nacional en sus diferentes modalidades.”

Siendo su finalidad fundamental la de proporcionar al estudiante una cultura general, pero ésta es tan general que en la mayoría de las veces el estudiante termina conociendo muy poco de las diversas materias que se le imparten. Al respecto se ha señalado la necesidad de cambiar el pensum a manera de concretarse a pocas materias, pero con conocimientos más sólidos, más específicos, evitando con ello la disipación que actualmente se observa, en donde ni se entiende bien una materia, y si se pretende decir que a otros se les concede especial atención.

2.6. Realidad educativa en Guatemala

Se podrían nombrar una serie de críticas al sistema de educación guatemalteco. En cuanto al nivel pre-primario se podría decir que éste no logra satisfacer las demandas de educación pre-primaria. El servicio educativo se encuentra concentrado predominantemente en la capital de la República de Guatemala. En cuanto al nivel primario conviene cuestionar varios aspectos; en primer lugar la eficiencia interna del nivel primario es sumamente baja, y se refleja en un elevado porcentaje de deserción, repitencia, ausentismo y baja promoción, lo que provoca un incremento anual absoluto



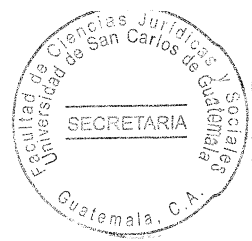
del número de analfabetos funcionales y una elevación de los costos de funcionamiento.

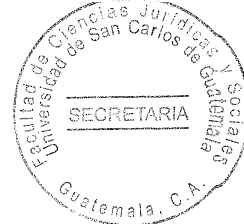
En segundo lugar, el contenido curricular de la educación primaria sigue siendo poco adecuado para las necesidades del área urbana y rural y para su integración a las actividades productivas.

En cuanto a la educación media sigue siendo exclusivamente lineal y dirigida a la continuación de estudios superiores y a la consecución de un título. También el origen socio-económico del estudiante sigue condicionado su ingreso al sistema, su permanencia y su egreso del mismo. Existen profundas desigualdades de carácter económico, social, cultural y religioso, entre otras, en la distribución regional de las oportunidades educativas en todos los niveles del sistema. Igualmente el sistema educativo no propicia la participación de la comunidad en el proceso educativo.

Otro problema sigue siendo que el sistema educativo se limita generalmente a transmitir los modelos científicos y tecnológicos que provienen de los países avanzados y no fomenta la crítica de estos modelos que en muchos casos no se adapta a la realidad guatemalteca. Por último, “el bajo porcentaje destinado a la educación en el presupuesto nacional es uno de los factores causantes de los problemas de poca cobertura y expansión de la educación.”³² Por ejemplo, el hecho de que no existe infraestructura adecuada y como consecuencia en muchos centros educativos, se estudia en galeras, sin pizarrón, sin escritorios.

³² Arriazar, Roberto. **Estudios Sociales**. Pág.76





CAPÍTULO III

3. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación es el ministerio del gobierno de Guatemala responsable de la educación en Guatemala, por lo cual le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extra-escolares para la educación de los guatemaltecos.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 193 indica: “para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y competencia que la misma les señale.” Es la base legal de la existencia del Ministerio de Educación, debido a que la educación es una de las garantías constitucionales, que el Estado debe velar que se cumplan.

El Ministerio de Educación, es a quien le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos y las guatemaltecas, además de poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.

“El Ministerio de Educación es uno de los órganos más importantes en el Estado Guatemalteco, el encargado de formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la



seguridad y la paz, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.”³³

Es la institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas, determinadas por el Sistema Educativo del país. El ministro de Educación es la máxima autoridad del ramo y junto con el Consejo Nacional de Educación es el encargado establecer las políticas educativas del país y todo lo relacionado a la misma. El Consejo de Educación Nacional es un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el ministro de Educación, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa, tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia de educación se hubiesen tomado.

Es uno de los catorce ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo del Gobierno de Guatemala, bajo la dirección del presidente de la República de Guatemala.

3.1. Antecedentes

El 18 de Julio de 1872, durante la presidencia de facto del general Miguel García Granados, fue creado el Ministerio de Instrucción Pública; la nueva cartera estuvo a cargo del licenciado José Miguel Vasconcelos.

El 2 de enero de 1875 se produce el establecimiento de la educación primaria gratuita obligatoria y el 16 de febrero de 1875 se publica la Ley Orgánica de Segunda

³³ <https://wikiguate.com.gt/ministerio-de-educacion/> (consultado 20 de abril 2017)



Enseñanza y se decretan los estudios a nivel secundario para obtener el diploma de Bachiller en Ciencias y Letras; el 18 de febrero se organiza la Escuela Central.

Los gobiernos liberales, especialmente el de Justo Rufino Barrios, emprendieron un vasto programa de reformas que abarcaron, entre otros aspectos, a la Iglesia, la economía y la educación.

En enero de 1875 se fundó el Instituto Nacional Central para Varones, con las asignaturas de gramática y literatura, aritmética, trigonometría y topografía, dibujo lineal, teneduría de libros, física, mecánica, agricultura, historia natural, anatomía, fisiología e higiene, anatomía y fisiología comparadas, filosofía y pedagogía, latín, francés e inglés, derechos y deberes del ciudadano y calistenia; un programa positivista completo.

El movimiento del positivismo afectó a toda la población culta porque estaba dirigido tanto a la escuela primaria como a la secundaria, y la ley disponía que la primera fuese obligatoria, laica y gratuita. Siendo un problema grave para la sociedad cristiana ya que no tenían tanto acceso a la educación pública como las personas católicas de la época, ya que sus creencias se veían afectadas en cuanto a la imposición laica que se requería para el acceso a la educación.

En la Escuela Politécnica se establecieron carreras de topógrafo, ingeniero de minas, ingeniero de montes, agrimensor, arquitecto, telegrafista y tenedor de libros. El



movimiento educativo positivista se completó con la publicación y traducción de importantes obras de texto y con la publicación de periódicos como La educación del pueblo y El Instituto Nacional.

El despacho de educación estuvo en manos de los intelectuales hondureños Marco Aurelio Soto y Ramón Rosa, quienes alternaban sus funciones con el despacho de Relaciones Exteriores. El pensamiento de ambos intelectuales liberales, fuertemente anticlerical, quedó reflejado en las reformas liberales en educación y religión en Guatemala.

En América, la instrucción popular se difunde con la celeridad de la luz, y en donde no existen, como en Europa, muy arraigados y tradicionales intereses religiosos, que dan poder y privilegios a numerosas clases sociales; en América, en donde la libertad de conciencia es ya una conquista definitiva: todas, todas las religiones positivas tienen que desaparecer, en no remoto día, con sus artificiosos y contradictorios dogmas, con sus litúrgicos aparatos teatrales, con sus sangrientas historias, con sus egoístas y mal disfrazados intereses mundanos, con sus hipócritas santidades, con sus privilegiadas y ensoberbecidas castas, y con sus execrables tiranías.

En julio de 1875 Barrios extinguió la Pontificia Universidad de San Carlos de Borromeo y en su lugar creó la Universidad Nacional de Guatemala, con las Facultades de Jurisprudencia, Ciencias Políticas, Ciencias Sociales, Medicina y Farmacia; la Ley Orgánica y Reglamentaria de Instrucción Pública decretaba que, en esta última, el

estudio de la fisiología debía efectuarse de una manera filosófica, con todas las teorías modernas sobre la ciencia y, en cuanto fuese posible, de modo experimental. En 1877 el gobierno fundó la Universidad de Occidente, la cual contaba con la Escuela Facultativa de Derecho y Notario de Occidente. En 1879 fundó la Biblioteca Nacional de Guatemala y las facultades de Ingeniería, Filosofía y Literatura.

En 1997 el Ministerio de Educación se concentra en un solo lugar; el edificio que alberga el MINEDUC fue construido en 1897, durante la administración del general José María Reyna Barrios y fue utilizado originalmente como el salón de exposiciones de la malograda Exposición Centroamericana. En 1901, durante el primer período presidencial del licenciado Manuel Estrada Cabrera se construyó allí un asilo de convalecientes, el cual forma parte del legado histórico del país, al punto que por su valor histórico el Instituto de Antropología e Historia lo declaró Monumento Nacional.

En año 2007 se inaugura un nuevo edificio. Dentro del complejo de las instalaciones del Ministerio de Educación, albergando algunas dependencias que se ubicaban fuera de la planta central, esto con el fin de unificar y centralizar sus funciones, para brindar un mejor servicio.

3.2. Misión y visión

De acuerdo a la página virtual y oficial del ministerio de Educación, su misión es: "Ser una institución evolutiva, organizada, eficiente y eficaz, generadora de oportunidades de



enseñanza-aprendizaje, orientada a resultados, que aprovecha diligentemente las oportunidades que el siglo XXI le brinda y comprometida con una Guatemala mejor. Y su visión es: Formar ciudadanos con carácter, capaces de aprender por sí mismos, orgullosos de ser guatemaltecos, empeñados en conseguir su desarrollo integral, con principios, valores y convicciones que fundamentan su conducta.”³⁴

3.3. Organización

De forma general, el Artículo 9 del Decreto Legislativo número 12-91 Ley de Educación Nacional, señala: “El Ministerio de Educación para hacer efectiva sus funciones, se estructura en cuatro niveles:

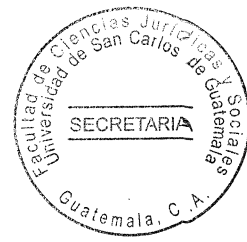
a. Nivel de Dirección Superior

- 1. Despacho Ministerial**
- 2. Despachos Viceministeriales**
- 3. Viceministro Técnico Pedagógico**
- 4. Viceministro Administrativo**
- 5. Consejo Nacional de Educación**

b. Nivel de Alta Coordinación y Ejecución

- 1. Direcciones Generales**
- 2. Direcciones Regionales**

³⁴ **Ibíd.**



c. Nivel de Asesoría y Planeamiento.

1. Dependencias Específicas de Asesoría, Planificación, Ciencia y Tecnología

d. Nivel de Apoyo.

1. Dependencias Operativas de Apoyo Logístico.”

De acuerdo a los Artículos 10, 11, 12, 13, 14,15 y 16 del Decreto Legislativo 12-91 Ley de Educación Nacional; las funciones de cada una de las dependencias del Ministerio de Educación son las siguientes:

a) Despacho ministerial

El despacho ministerial está a cargo de un ministro, quien es la máxima autoridad del ramo. Acorde a las funciones establecidas en el Artículo 194 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es responsable en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, de establecer las políticas educativas del país y de garantizar la operatividad de la misma y de sistema educativo en todos los niveles e instancia que lo conforman.

b) Despachos viceministeriales

Los despachos viceministeriales se integran con un viceministro técnico que tiene a su cargo la dirección técnica pedagógica de la educación nacional y un viceministro



administrativo, que tiene a su cargo la dirección administrativa del Ministerio de Educación y sus dependencias. Los despachos viceministeriales son instituidos con el fin de brindar a la población guatemalteca un mejor y mayor efectivo servicio público.

c) Consejo nacional de educación

Es un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el despacho ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa, tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia de educación se hubiesen logrado.

d) Direcciones generales

Las direcciones generales de educación son dependencias técnico administrativas con jurisdicción nacional y se encargan de coordinar y cumplir las políticas y directrices que genera la dirección superior y orientar la ejecución de los planes, programas y actividades del sistema educativo nacional.

e) Dependencias de asesoría y planeamiento

Las dependencias de asesoría, planificación, ciencia y tecnología, son órganos de investigación, consulta y asesoría a nivel nacional, que proporcionan información a



los niveles de dirección superior y de alta coordinación y ejecución. **Esperando** brindar al ministerio de educación la mayor eficiencia en la asesoría y planeamiento de sus actividades a realizar en beneficio de la población guatemalteca.

f) Dependencias operativas y de apoyo

Las dependencias de apoyo logístico son unidades administrativas encargadas de facilitar, dotar y distribuir materiales básicos y servicios para el desarrollo de los procesos educativos.

3.4. Funciones

Según la Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, al Ministerio de Educación le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos; para ello tiene a su cargo las siguientes funciones:

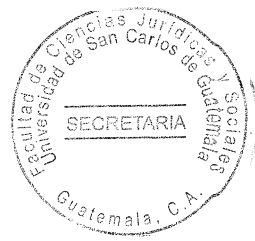
- a) Formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley.

- b) Coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda las



propuestas para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector.

- c) Velar porque el sistema educativo y del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la paz y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
- d) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas del país, para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional.
- e) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país.
- f) Promover la auto-gestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, y otras modalidades en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobados sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica.
- g) Administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de la elaboración, producción e impresión de textos, materiales educativos y servicios de apoyo a la



prestación de los servicios educativos en la República de Guatemala.

- h) Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado.

Por lo cual, se establece que es obligación del estado de Guatemala velar por la promoción y elaboración de las políticas de becas a través del Ministerio de Educación, para lograr el desarrollo integral de la población estudiantil. Promoviendo de la misma manera una mayor protección jurídica para los programas nacionales de becas.

3.5. Programas nacionales de becas

“A partir de la firma de los Acuerdos de Paz se han observado incrementos sustanciales en el gasto público destinado a mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales, relativos a salud, educación, agua, saneamiento y vivienda.”³⁵

Por su parte, el proceso de reforma educativa ha aportado propuestas consensuadas respecto a las políticas, estrategias y acciones que han de aplicarse para mejorar la educación en el país. Su impulso ha tenido participación de una amplia gama de actores sociales e institucionales a escala nacional, departamental y municipal. Por lo cual, el Ministerio de Educación ha desarrollado diversos programas nacionales de becas , con la finalidad de cumplir uno de los servicios esenciales.

³⁵ www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/.../Programa_nac_Becas.doc. Consultado 25/05/2017

3.5.1. Definición

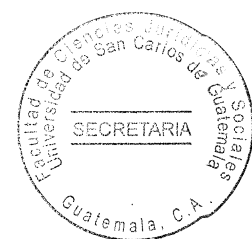
Los programas de becas en Guatemala son el medio o instrumento mediante el cual la institución pretende favorecer la formación académica a nivel primario, básico y diversificado, de estudiantes con alto rendimiento académico y con limitaciones económicas. Es decir, mediante estos mecanismos se hace efectiva la obligación del Ministerio de Trabajo de promover y contribuir el fortalecimiento de la educación en Guatemala, otorgando de becas consistentes en un aporte económico que se concede a aquellos estudiantes o investigadores con el fin de llevar a cabo sus estudios o investigaciones.

Los programas de becas forman parte del conjunto de acciones que ejecuta el Ministerio de Educación con el fin de estimular la excelencia académica y contribuir al desarrollo integral de los estudiantes. Por lo cual, se establece que los programas nacionales de becas regulados en una ley específica contribuirán al fortalecimiento educativo nacional, asegurando mayor certeza y seguridad jurídica permanente.

3.5.2. Clasificación

A continuación se desarrollan los programas nacionales de becas que ha desarrollado el Ministerio de Educación en Guatemala, detallando su funcionalidad y eficacia a lo largo del tiempo en que permanecieron vigentes.

Por lo cual, se detallan los aspectos más importantes de la forma siguiente:



a) El Programa Nacional de Becas para la Educación

“El programa nacional de becas para la educación fue creado a través de los Acuerdos Gubernativos 456-96 y 43 -2001 y en los Acuerdos Ministeriales 934 y 546 del año 2001. Sin embargo, en el mes de agosto del año 2008, dicho programa fue cancelado, informando la Ministra de Educación, Ana Ordóñez de Molina, que el programa EDUBECAS ya no sería ejecutado en ese año, por lo que el presupuesto asignado a dicho proyecto se usaría para las transferencias condicionadas que ejecuta el Consejo de Cohesión Social.”³⁶

Dicho programa ofrecía una política integrada e integradora, que combinaba acciones preventivas de reducción de pobreza estrategias para el desarrollo sostenible. Es decir, atacaba el problema que enfrentaban las familias y educandos en situación de pobreza mediante transferencias de fondos al tiempo que promueve una reducción sostenida de la pobreza al condicionar que los mismos sean utilizados para la inversión educativa, base de la acumulación del capital humano. Asimismo, promovía cambios en las escuelas y aulas para crear un medio más propicio para el proceso de enseñanza y aprendizaje.

“Para esto, el Ministerio de Educación concentro los esfuerzos del programa en la Unidad de Becas, cuyo objetivo general era diseñar las iniciativas de transferencias para becas en congruencia con todas las políticas y metas del Ministerio de Educación. La unidad también estaba a cargo de coordinar y sistematizar las

³⁶ <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/cancelan-programa-de-edubecas/> .Consultado 25/05/2017



experiencias de los programas de becas ejecutados por otras entidades del estado y organizaciones privadas.”³⁷

El Ministerio de Educación reestructura las iniciativas existentes a su cargo, diferenciadas por nivel educativo, es decir:

Nivel primario

Becas para la Paz. Los estudios enfatizan la necesidad de una estrategia integral para combatir la deserción escolar. En 2005 estos recursos se utilizaron para la capacitación de los maestros que atendían el primer grado. Esto redujo la repitencia de 32% al 25%. Para 2006 los recursos de las Becas de la Paz se utilizarán para reforzar a las escuelas más necesitadas, dándoles apoyo directo y, en particular, a las aulas de 1er. grado.

Para esto se ha identificado a un grupo de escuelas objetivo por medio de un modelo lineal multinivel, que toma en cuenta cobertura, ruralidad, repitencia, pobreza extrema, sobre-edad, relaciones de dependencia, necesidades básicas insatisfechas, desigualdad municipal, nivel educativo de las madres y escuelas en las que se otorgaron Becas de la Niña de 1995 al 2002, entre otros.

Los beneficiarios de esta iniciativa eran poco más o menos 92,000 niños y niñas, principalmente del primer grado de primaria, en más de 2,800 escuelas de 20 departamentos. El total de fondos disponibles en 2005 es de veinte millones.

³⁷ **Ibid.**



Becas para la Niña. La beca para la niña consistía en entregar un aporte económico a las niñas para sufragar sus gastos derivados de la educación. Sin embargo, Se modificó la modalidad de entrega para incentivar que las niñas permanezcan en la escuela. Así, la entrega de fondos se efectuaba en dos pagos, uno en julio y otro en noviembre, este último bajo la condición de que la niña haya aprobado el año. Se esperaba que ese mecanismo estimulara a los padres y madres de familia a que den seguimiento a la asistencia regular y desempeño escolar de su hija.

El sistema de selección y designación de niñas becadas continuó siendo a través de las juntas escolares quienes serán acompañadas por organizaciones no gubernamentales. Las juntas escolares deberán reportar al final del año sobre el desempeño de las becarias mediante mecanismos sencillos que permitan una pronta recolección y análisis de datos.

Para incentivar a los maestros y maestras que laboran en el nivel primario, la Unidad de Becas previó otorgar premios e incentivos no económicos a los docentes con alto desempeño. Estos premios estimularán a los docentes a lograr que sus alumnos aprueben el año y no se retiren del sistema escolar. Existen maestros y maestras cuyos alumnos aprueban, no repiten y se quedan en la escuela y dichos premios serán un reconocimiento a su buena labor.

“Las niñas beneficiarias con esta iniciativa ascendían a poco más o menos 50,000, con un monto anual asignado por niña de Q.300. lo que estabilizo su permanencia en los centros educativos de Guatemala. El presupuesto en este rubro para 2005 es de quince



millones de quetzales, los cuales en su momento beneficiaron a gran parte de la población estudiantil.”³⁸

Nivel medio

Becas de la Excelencia. Se inició en el año 2005 con el objetivo de contribuir al incremento de la cobertura de la educación secundaria con calidad y equidad, mediante la dotación de becas de estudios para el nivel medio, en establecimientos educativos de alto rendimiento a estudiantes adolescentes que han demostrado excelencia académica, pero cuya situación socioeconómica les limita a proseguir su formación.

El Ministerio de Educación financió la inscripción, la colegiatura, la manutención y los materiales básicos, alrededor de 400 estudiantes en establecimientos educativos de todo el país. Eran beneficiados unos 250 jóvenes entre 14 a 16 años que finalizan el ciclo básico del nivel medio, que tenían un alto rendimiento académico y que no cuentan con los medios económicos para continuar estudiando el ciclo diversificado. A los estudiantes de buen desempeño educativo el Ministerio de Educación les otorgó, desde el año 2005, asistencia económica. Se prevé duplicar el número de estudiantes beneficiarios, tanto del ciclo básico como de ciclo diversificado, para el año 2006.

Bolsas de estudio. El Ministerio de Educación asigna a establecimientos oficiales de nivel medio, ciclo diversificado, fondos para el alojamiento y alimentación de los estudiantes internados. Por ejemplo, los alumnos de la Escuela Normal Pedro Molina, el

³⁸ www.mineduc.gob.gt/portal/contnido/menu_lateral/.../Programa_nac_Becas.doc. Consultado 25/05/2017



Instituto Técnico Industrial George Kerchesteiner, entre otros, recibían ayuda económica. A partir del año 2005 se implementó un sistema de seguimiento al rendimiento académico para todos estos alumnos.

Por lo cual, se establece que el programa nacional de becas para la educación en Guatemala contribuyó al mejoramiento de la estabilidad educativa en el país. Lo que evidencia la necesidad de su promoción, regulándolo en una ley específica para una mayor fuerza y seguridad jurídica, ya que dicho programa contaba con una estructura eficiente para el otorgamiento de la ayudas becarias. Garantizando el desarrollo y la competitividad académica de los estudiantes del nivel primario, básico y diversificado.

b) Programas de Becas Solidarias

“En virtud del crecimiento exitoso alcanzado por el Programa de Becas Solidarias, el Ministerio de Educación vio la necesidad de emitir el Acuerdo 391-2011, que regula la administración y ejecución de dicho programa.”³⁹

El cual comprende las Becas Escolarizadas y Becas Empleo. La primera está orientada para estudiantes del nivel de educación media en centro educativos públicos, en los Institutos de Educación por Cooperativa de Enseñanza y los Municipales, comprendidos entre las edades de 12 a 24 años. En tanto que, la beca

³⁹ http://www.deguate.com/artman/publish/educa_noticias/ministerio-de-educacion-crea-el-programa-de-becas-solidarias-que-comprende-becas-escolarizadas-y-becas-empleo. Consultado 26/05/2017



empleo, va dirigida a jóvenes y adultos comprendidos entre 18 a 30 años, en la modalidad de capacitación técnica laboral.

Dentro de los objetivos de las Becas Solidarias se encuentran: contribuir al incremento de la cobertura educativa, reducir la deserción escolar, y facilitar el ingreso en el nivel de educación media, con calidad y equidad, mediante la dotación de aportes económicos para los estudiantes. Asimismo, Impulsar la formación académica y la capacitación técnica a jóvenes y adultos en diferentes oficios, para su mejor desempeño laboral mediante el otorgamiento de un apoyo económico en la modalidad de beca, entre otros.

Cabe mencionar, que el monto de la Beca Escolarizada tiene un máximo anual de Q2,500.00, y para la beca empleo, es de Q2.500.00, de los cuales Q1,500.00 deben otorgarse al beneficiario y mil para el servicio de capacitación a la entidad que sea contratada para el efecto.

Por otro lado, el Programa de Becas Solidarias en su componente Beca Escolarizada, estará adscrito a la dirección general de participación comunitaria y servicios de apoyo, y en su componente beca de empleo, a la dirección general de educación extraescolar, ambas del Ministerio de Educación.

La ejecución del Programa de Becas Solidarias también constituyo un gran beneficio para la población estudiantil, ya que los aportes incluidos en el programa garantizaban la oportunidad para la continuidad de estudios a nivel primario, básico y

diversificado para estudiantes con mérito para obtenerlo y que previamente se comprobara su capacidad y competitividad. Sin embargo, en enero del año 2013 dicho programa fue derogado mediante Acuerdo Ministerial número 0041-2013, lo que evidencia la inestabilidad y falta de seguridad jurídica en cuanto a la permanencia de los programas que han sido creados mediante acuerdos ministeriales.

c) Programa de Becas Escolares del Nivel de Educación Media - Ciclo de Educación Básica

“Mediante Acuerdo Ministerial número 0041-2013 se acordó crear el programa de becas escolares del nivel de educación medio ciclo de educación básica, como un programa del Ministerio de Educación que comprende becas escolares. La beca escolar está destinada para estudiantes de nivel de educación media ciclo de educación básica, de escasos recursos económicos, residentes en áreas rurales de municipios priorizados, inscritos en centros educativos públicos e institutos por cooperativa de enseñanza, comprendidos entre las edades de 12 y 18 años, tendiendo entre 12 y 16 años, para cursar el primer año del nivel de educación media-ciclo de educación básica.”⁴⁰

El objetivo general del Programa de Becas Escolares del Nivel de Educación Media-Ciclo de Educación Básica. Es contribuir al incremento de la cobertura, la permanencia y la finalización del ciclo de educación básica del nivel de educación

⁴⁰ Ibid.



media, con calidad y equidad, mediante la dotación de becas consistentes en aportes económicos a estudiantes del área rural en zona focalizadas de estratos socioeconómicos bajo, de centros educativos públicos e institutos por cooperativa de enseñanza.

El Programa de Becas Escolares del Nivel de Educación Media - Ciclo de Educación Básica, es financiado con recursos asignados para el efecto al ministerio de educación en el presupuesto general de ingresos y egresos del estado y con recursos provenientes de fuentes internas y externas.

El financiamiento del Programa de Becas Escolares del Nivel de Educación Media-Ciclo de Educación Básica del Ministerio de Educación, estará de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria y financiera del Ministerio de Educación y sujeto a las transferencias realizadas por el Ministerio de Finanzas Publicas a este ministerio.

La dirección de planificación educativa, es el ente responsable de elaborar el manual para la ejecución y administración del programa. Asimismo, para garantizar la transparencia y calidad en el uso de los recursos asignados a la ejecución del programa de becas escolares del nivel de educación media- ciclo de educación básica, podrá ser objeto de fiscalización de parte de la Contraloría General de Cuentas.

El programa de becas mencionado es el que actualmente continúa operando en el territorio guatemalteco, a beneficio de estudiantes de educación media. Sin embargo,



la falta de presupuesto suficiente asignado al ministerio de educación, evita que parte de la población estudiantil del nivel medio se encuentre en constante riesgo de abandonar los establecimientos educativos ya que no han logrado ser beneficiados por el programa. Lo que denota la necesidad de un marco jurídico con mayor fuerza legal, asegurando su permanencia.

Dejando por otro lado, desprotegidos a los estudiantes del nivel primario y básico sin el aporte económico necesario para continuar estudiando. De esa manera se establece que el programa de becas detallado, carece de estabilidad presupuestaria, dejando lugar a la evidente necesidad de implementar o de promover la protección jurídica de los programas de becas del Ministerio de Educación en una ley específica, en la cual se instituya la estructura y funcionamiento de tales programas. Incluyendo la asignación presupuestaria directamente a un órgano instituido en dicha ley para evitar la desestabilidad financiera que existe actualmente con respecto a los programas de becas.

Por lo cual, es indispensable incluir en el cuerpo normativo que se pretende promover el Programa de Becas Escolares del Nivel de Educación Media - Ciclo de Educación Básica.

3.5.3. Marco jurídico de becas en Guatemala

Las becas establecidas en Guatemala y desarrolladas a través de programas nacionales de becas por el Ministerio de Educación, actualmente gozan de escasa

regulación jurídica, ya que no existe un cuerpo normativo específico que contemple y garantice el desarrollo y la competitividad para la prestación del servicio esencial. Por lo cual, se detallaran los cuerpos normativos que lo regulan de una manera general, evidenciando la falta de regulación jurídica en la que se establezca la estructura, organización y funcionamiento de los programas.

Los cuerpos normativos más importantes en cuanto a la regulación de las becas en la República de Guatemala tenemos los siguientes:

a) Constitución Política de la República de Guatemala.

El ordenamiento jurídico de mayor jerarquía en el territorio guatemalteco es la Constitución Política de la República de Guatemala. En la cual se garantizan los derechos inherentes a toda persona, siendo uno de los derechos esenciales, el acceso a la educación. Estableciendo en sus Artículos 71 y 74 la obligación del Estado de proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes sin discriminación alguna mediante la promoción de becas y créditos educativos.

Por lo cual, el Estado de Guatemala a través de un órgano administrativo denominado Ministerio de Educación ha promovido el derecho a la educación mediante becas estudiantiles. Sin embargo, en la actualidad esa obligación del Estado ha carecido de estricto cumplimiento ya que no le es posible cubrir en su totalidad la necesidad básica para los estudiantes, a consecuencia de los perjuicios financieros del Estado.



Por lo tanto, es necesario implementar un ordenamiento jurídico que desarrolle ampliamente y garantice el cumplimiento de lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, brindando mayor seguridad jurídica.

b) Ley de Educación Nacional

Mediante el Decreto Legislativo número 12-91 se crea la Ley de Educación Nacional. En la cual se regula la estructura, organización y funcionamiento de la educación en Guatemala estableciéndola como principio fundamental y como derecho inherente a la persona humana y como obligación del Estado.

El Artículo 33 literal q) del ordenamiento jurídico mencionado establece la obligación que tiene el Estado de Guatemala de “otorgar bolsas de estudios, becas, créditos educativos y otros beneficios que la ley determine”.

El mismo cuerpo normativo regula en el Artículo 85, “Se otorgan becas para realizar estudios en cualquiera de los niveles educativos a aquellos educandos guatemaltecos que por su vocación, rendimiento escolar, aptitudes y/o por no contar con los medios económicos para sostener sus estudios, se harán acreedores de las mismas.

Sin embargo, la Ley de Educación Nacional tampoco establece los lineamientos que se deben seguir para llevar a cabo el fin de la Constitución Política de la República de Guatemala con respecto a la educación a través de becas estudiantiles. Lo que

denota la falta de regulación legal sobre estructura y funcionamiento de los programas de beca.

c) Ley del Organismo Ejecutivo

A través del Decreto Legislativo número 114-97 se da vida al cuerpo normativo referente al organismo ejecutivo, siendo uno de los tres órganos principales del Estado Guatemalteco.

En dicho cuerpo normativo al igual que en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley de Educación Nacional no existe una regulación estricta que contemple los lineamientos, estructura, organización y funcionamiento de la prestación efectiva de la educación a través de becas educativas. Ya que únicamente establece en su Artículo número 33 literal h) que corresponde al Ministerio de Educación “formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudios que otorga el Estado”. Sin establecer los lineamientos ni como se logrará cumplir con la potestad asignada al ministerio.

Realizado el análisis jurídico sobre el marco jurídico de becas en Guatemala se establece que existe poca regulación jurídica sobre la política de becas en Guatemala, con lo cual se evidencia la necesidad de promover una iniciativa de ley nacional de becas que regule los lineamientos necesarios para dar cumplimiento a la política respectiva. Estableciendo la estructura, organización, administración y funcionamiento de los programas nacionales de becas.

CAPÍTULO IV

4. Análisis sobre la protección jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación.

Para lograr una mejor comprensión sobre la necesidad de una mayor protección jurídica de los programas nacionales de becas que ha desarrollado el Ministerio de Educación en Guatemala y por la naturaleza del trabajo de investigación que se desarrolla, se hace necesario, en principio, abordar el tema de la jerarquía normativa.

Es necesario comprender que las normas jurídicas están jerarquizadas. No tienen todos los mismos niveles, ni la misma categoría, ni la misma importancia. Se encuentran jerarquizadas, según su mayor o menor grado de generalidad, en consecuencia las normas superiores pueden modificar o derogar válidamente las normas inferiores y estas, a su vez deben respetar el contenido de las normas superiores. Por ello, una norma inferior no puede violar el principio de la jerarquía.

La jerarquía de las normas jurídicas, es la gradación que por orden de importancia guardan entre sí, los preceptos de un ordenamiento jurídico "La jerarquía de las normas jurídicas está determinada por la importancia que cada una tiene con relación a las demás normas jurídicas. Y que esta importancia está sujeta a aspectos de tipo formal en cuanto a su creación, a contenido general, especial y desarrollo de aplicación".⁴¹

⁴¹Pereira Orozco, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I.** Pág. 26

Este problema ha sido abordado magistralmente por una de las mentes más brillantes que ha tenido el mundo de las ciencias jurídicas, el jurisconsulto y filósofo Hans Kelsen y en base a su célebre teoría es que desarrollaremos este apartado de la investigación, sintetizando la misma.

“En la doctrina universal del derecho es aceptada la teoría sustentada por el jurisconsulto doctor Hans Kelsen, en cuanto a jerarquizar las leyes de un determinado ordenamiento jurídico, desde la importancia que revisten las normas fundamentales constitucionales hasta llegar a las normas individualizadas; ya que el mismo autor estableció que una norma vale como tal en cuanto la convalide otra de rango superior, ésta a su vez vale por la convalidación de otra aún superior y así sucesivamente; es así como se agrupan las normas positivas en una pirámide en cuya parte superior se ubican las normas constitucionales.”⁴²

Según el Doctor Hans Kelsen “Las leyes o normas jurídicas, se jerarquizan de la siguiente forma ordenada y escalonada: primero las leyes constitucionales; bajo de éstas las leyes ordinarias; bajo de éstas las leyes reglamentarias y por último las leyes individualizadas.”⁴³

a) Leyes constitucionales

Para el Doctor Hans Kelsen las leyes de mayor jerarquía son las llamadas

⁴² La teoría pura del derecho. Pág. 9.

⁴³ Ibid.



constitucionales, éstas se pueden explicar diciendo que son todas aquellas normas que desarrollan principios fundamentales y naturales que rigen a todo el ordenamiento jurídico, teniendo consigo la evocación del espíritu del hombre organizado en un Estado y la forma de actuar de éste frente a aquellos, enunciando principios universalmente aceptados y que se consideran normas principales o fundamentales.

Atendiendo al órgano creador, las leyes constitucionales en nuestro sistema jurídico, son hechas por un Órgano Legislativo temporal e independiente al resto de los organismos permanentes del Estado, al que se le denomina en nuestra legislación como Asamblea Nacional Constituyente.

b) Leyes ordinarias

Siguiendo con la teoría del doctor Hans Kelsen, en cuanto a la jerarquía normativa, luego de las normas constitucionales encontramos las leyes ordinarias, las cuales desarrollan y describen el contenido de aquéllas, las que contienen principios de orden constitucional.

Las ordinarias a diferencia de las constitucionales, en cuanto a su creación, las crea un organismo permanente y especializado del Estado, en el caso de Guatemala es el Congreso de la República, el cual emite leyes bajo el llamado proceso legislativo, que es un conjunto de pasos o etapas que se tienen que cumplir para que una iniciativa pase a ser proyecto de ley y a su vez se constituya como una ley sancionada y



vigente en el país, la cual tiene la característica de ser de cumplimiento obligatorio.

c) Leyes reglamentarias

Dentro de la jerarquía normativa, las leyes reglamentarias ocupan el tercer lugar en escala descendente (según Hans Kelsen). Las normas reglamentarias tienen dos vertientes: Los reglamentos del ejecutivo y los reglamentos internos de una institución estatal. Es evidente la diferencia existente entre una norma jurídica ordinaria y una reglamentaria, teniendo mayor fuerza legal las primeras.

En cuanto a los reglamentos del ejecutivo, la función reglamentaria ha sido depositada constitucionalmente en el presidente de la República, por lo que es él quien los emite por medio de los diferentes ministerios de Estado y estos reglamentos tienen el fin de explicar y facilitar la aplicación de leyes ordinarias. Y en lo referente a los reglamentos internos de cada institución, estas son reglas o directrices que se decretan dentro de una institución estatal, con el fin de normar la estructura y las funciones que desarrollará la misma.

Dentro de este apartado se encuentran los Acuerdos Gubernativos dictados por el presidente de la República de Guatemala y los Acuerdos Ministeriales, los cuales deben ser suscritos y refrendados por los ministros de Estado por disposición constitucional. Los cuales son objeto de estudio en la presente investigación, para establecer la fuerza y trascendencia jurídica que poseen en contraposición a los Decretos Legislativos que emite el Congreso de la República de Guatemala. Es decir,



que los Acuerdos Gubernativos o Ministeriales no poseen la misma fuerza de ley que una ley como tal emitida por el Congreso de la República de Guatemala.

d) Leyes individuales

Estas normas ocupan un lugar inferior de todas las leyes, porque su cobertura es de influencia normativa, las leyes individuales pueden regir aspectos de carácter individuales y sin mayor trascendencia legal y se limita a personas en particular y de ellas se enuncian las siguientes: las sentencias emitidas por un órgano jurisdiccional; los contratos civiles, laborales y mercantiles; los laudos arbitrales de particulares, etc. Su nominación hace referencia a que únicamente interesan a las personas en lo particular y no al conglomerado social, sean personas individuales o jurídicas, que contraten o litiguen individualmente.

4.1. Creación de un Decreto

Los Decretos Legislativos son creados mediante el procedimiento legislativo y es potestad del Congreso de la República de Guatemala según lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo el conjunto de procedimientos indispensables y necesarios para la aprobación de una ley. Es decir, el procedimiento necesario para la creación de una ley, comprende desde la presentación de la iniciativa de ley hasta su publicación para que posteriormente entre en vigencia. Con lo cual regiría de manera general a toda persona nacional o extranjera que se encuentre en el territorio de la República de Guatemala.



En Guatemala, el proceso o procedimiento legislativo tiene su base legal en los Artículos del 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Legislativo número 63-94 y su Reglamento respectivo. Por lo que para lograr una mayor comprensión del origen y trascendencia de los Decretos Legislativos, se detallará el procedimiento legislativo siguiente:

a) Iniciativa de ley

Consiste en el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley. El Artículo número 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece los órganos facultados para hacerlo. Siendo el Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo, La Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y la Universidad de San Carlos de Guatemala.

b) Presentación de iniciativa de ley

En esta etapa el Decreto se presenta ante el Congreso de la República de Guatemala redactado en forma de Decreto separando la parte considerativa de la dispositiva, acompañado de estudios técnicos y documentos, por escrito y en forma digital. Posteriormente se presenta a la dirección legislativa para que ésta le de lectura a la exposición de motivos ante el pleno legislativo, para que luego el pleno



legislativo remita el proyecto o iniciativa de ley a la comisión de trabajo respectiva y finalmente se emita dictamen favorable o desfavorable para su entrada en vigencia.

c) Discusión

En esta fase se da la deliberación por el pleno del Congreso de la República de Guatemala en tres sesiones en distintos días. Establecido en el Artículo número 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En el primer y segundo debate: Se discute en términos generales la importancia y constitucionalidad del proyecto o iniciativa de ley. Y en el tercer debate se da la votación para determinar si se conoce artículo por artículo.

d) Aprobación

Lo hace la junta directiva del Congreso de la República de Guatemala, en un plazo de 10 días para enviarlo al ejecutivo para su sanción. Lo establece el Artículo número 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Luego se procede a la remisión del Decreto al Organismo Ejecutivo dentro de los 10 días de su remisión de la aprobación de la redacción final.

e) Sanción

Aceptación por el ejecutivo. Se da luego de la aprobación. En el plazo de 15 días previo acuerdo de Consejo de Ministros y este puede devolverlo al Congreso de la



República de Guatemala con las debidas y estrictas observaciones. Esta facultad no es absoluta cuando se da el desacuerdo de dos ministros. Lo establece el Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Además deben observarse también los Artículos 178 y 179.

f) Promulgación

Es la orden solemne emitida por el presidente de la República o en su defecto por el Congreso de la República de Guatemala de que sea cumplida una ley en el país. Para dar a conocer la ley a quienes deban cumplirla. Es decir, la aprobación dada por el presidente de la República para la entrada en vigencia de una ley en el país, no siendo indispensable.

g) Vigencia

Ocho días después de su publicación en el diario oficial a menos que la ley restrinja el plazo. Lo establece el Artículo número 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

A través del conocimiento del procedimiento legislativo que debe sufrir un Decreto Legislativo para entrar en vigencia y surtir efectos jurídicos en la población guatemalteca, se viabiliza su fuerza, seguridad y certeza jurídica en cuanto a su aplicación para el cumplimiento de sus objetivos. Es decir, que al entrar en vigencia un cuerpo normativo general se está poniendo en práctica de Estado de derecho.

4.1.1. Aplicación en el tiempo

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 180 que cualquier Ley que sea emitida por el Congreso de la República de Guatemala mediante el procedimiento legislativo establecido, entrará en vigencia ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial de Centroamérica a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

Los Decretos Legislativos serán de observancia obligatoria durante todo el tiempo que permanezcan vigentes, y únicamente podrán ser derogados por leyes posteriores mediante declaración expresa de las nuevas leyes, en forma total o parcial. Es decir, los Decretos se aplicaran durante el tiempo que permanezcan vigentes a toda persona que se encuentre en el territorio nacional, siendo nacionales o extranjeros.

Por lo que al regular los programas nacionales de becas en una ley específica creada a través del procedimiento legislativo se lograría una mayor certeza y seguridad jurídica en cuanto a la permanencia de los mismos, ya que para ser derogada se tendría que desarrollar nuevamente un proceso legislativo para darle vida a una nueva ley que garantice una mejora continua en los derechos adquiridos en la ley anterior.

Asimismo, implicaría un desgaste económico y sustancial para la administración pública en especial al Organismo Legislativo. Además se pondría en riesgo la satisfacción del servicio público de la educación para la población estudiantil que goce de la ayuda becaria y se encuentre activa al momento de la derogatoria que se pretenda efectuar.

4.1.2. Aplicación territorial

La Ley del Organismo Judicial Decreto 2-89 establece en el Artículo 5 que la ley se extiende a toda persona, nacional o extranjera, residente o en tránsito, así como a todo el territorio de la República, el cual comprende el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo, tales como los definen las leyes y el derecho internacional.

Es decir, que mediante la promoción de un Decreto Legislativo que regule los programas nacionales de becas garantizará la aplicación de la misma en todo el territorio guatemalteco y en consecuencia a toda persona que se encuentren dentro del territorio del Estado Guatemalteco. Logrando de esa manera un mayor acceso a la educación para la población estudiantil de escasos recursos económicos y promover el desarrollo y la competitividad de los mismos.

4.2 Creación de un Acuerdo Gubernativo o Ministerial

Se debe partir de la idea, que los Acuerdos deben respetar la jerarquía de las leyes, es decir, que estos mantienen la subordinación a las leyes vigentes respetando el principio de legalidad, lo que implica que dichos Acuerdos no pueden por ningún motivo contradecir, reformar, adicionar o derogar las leyes ordinarias y/o Constitucionales.

Los Acuerdos gubernativos, por lo tanto, son los emitidos por el presidente de la República con la participación de uno o varios ministros de Estado para su validez. Los



Acuerdos Ministeriales son aquellos emitidos bajo la autoridad de un ministro de Estado y el ámbito de aplicación de ese Acuerdo Ministerial será únicamente al ministerio que lo emitió, por lo tanto por el principio de jerarquía normativa se puede concluir que un Acuerdo Ministerial será inferior a un Acuerdo Gubernativo tomando en cuenta la autoridad que lo emite así como el ámbito de aplicación que el mismo tendrá.

Según la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114- 91 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo número 6, establece “la autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el presidente de la República, siendo el mayor soberano del Estado guatemalteco. El presidente de la Republica actuará siempre con los ministros, en consejo de ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración pública.”

Por lo que de esos actos surgen los Acuerdos Gubernativos por medio de los cuales el presidente de la República reglamenta las leyes ordinarias o bien emite disposiciones gubernativas con carácter general.

La creación de los Acuerdos obedecerán a la necesidad de la institución que los cree, ya que su contenido dependerá del ejercicio de cada dependencia, como podrán ser desde un Acuerdo de nombramiento para cualquier institución, como un Acuerdo de ejecución presupuestaria o inclusive un Acuerdo de remoción; el contenido podrá ser tan escueto como amplio siempre y cuando se deje claramente plasmado el espíritu e intencionalidad del mismo sin obviar el



principio de legalidad en que todo Acuerdo debe basarse.

En los Acuerdos Gubernativos también participa el secretario general de la presidencia de la República, firmando al final del Acuerdo. Su participación tiene el efecto de dar fe de la autenticidad de las firmas del presidente, vicepresidente y ministros.

No obstante, en la elaboración de un Acuerdo Gubernativo, pueden no figurar todos los ministros de Estado, ya que basta la sola participación del presidente de la República como la participación de un ministro según sea el caso sometido en el acuerdo a crear, ya que según la materia del mismo no todos los ministros de Estado que formen parte de la administración pública de gobierno en turno, serán parte del mismo, entiéndase que en un Acuerdo Gubernativo de presupuesto no tendrá injerencia el Ministro de Educación si dicho Acuerdo no es de aplicación para tal ministerio.

De esa manera han sido creados los programas nacionales de becas que desarrolla el Ministerio de Educación en Guatemala, como lo fue el Programa de Becas Solidarias y el Programa de Becas para la Educación. Es decir, creados a través de Acuerdos Gubernativos y Ministeriales, emitidos por las autoridades administrativas de gobierno, y que durante el tiempo en que permanecieron vigentes fueron efectivamente positivos para la población estudiantil de escasos recursos y que no tenía acceso a la educación.

Sin embargo, en la actualidad no son disposiciones legales positivas vigentes ya que han carecido de una aplicación efectiva, en vista de que el Ministerio de Educación no ha logrado asignar el porcentaje económico necesario para cubrir el



servicio público esencial de la educación, por lo que la funcionalidad de tales programas ha sido derogada.

4.2.1. Aplicación en el tiempo

La aplicación de los Decretos Gubernativos y Ministeriales a diferencia de los Decretos Legislativos entran en vigencia inmediatamente de haber sido autorizados y emitidos por el presidente de la República o el ministerio del Estado en cada caso en particular, careciendo de cumplir con mayores formalismos para su entrada en vigencia. Sin embargo, los Acuerdos Gubernativos deberán publicarse en diario oficial.

Los Decretos Gubernativos y Ministeriales serán de aplicación obligatoria durante todo el tiempo que permanezcan vigentes, y deberá velarse por su estricto cumplimiento. Sin embargo, algunos de los Acuerdos Ministeriales que le han dado vida a los programas nacionales de becas han sido derogados, lo que denota la falta de certeza y seguridad jurídica en cuanto a la permanencia de los programas nacionales de becas tal es el caso del Programa de Becas Solidarias creado en el año 2011, el cual fue derogado por otro Acuerdo Gubernativo dando lugar a la inestabilidad jurídica de los programas.

4.2.2 Aplicación territorial

De la misma forma en que surte efecto un Decreto Legislativo en todo el territorio nacional al momento de entrar en vigencia lo hace un Acuerdo Gubernativo o Acuerdo Ministerial. Salvo, que el Acuerdo Ministerial vaya destinado a satisfacer

necesidades específicas y en lugares determinados. Es decir, que los Acuerdos Ministeriales podrían regir o garantizar el acceso a la educación mediante ayudas becarias únicamente a una parte de la población, al contrario de un Decreto Legislativo que se instituye como ley y rige obligatoriamente a toda la población guatemalteca.

Por lo que la creación de una Ley Nacional de Becas mediante un Decreto Legislativo que regule y proteja los programas nacionales de becas, garantiza una mayor seguridad y certeza jurídica para los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación en Guatemala. Logrando de manera eficiente el ingreso y permanencia de los estudiantes del nivel primario, básico y diversificado a los centros educativos.

Tomando en cuenta que los Decretos Legislativos teniendo carácter de ley se extienden a toda persona, nacional o extranjera, residente o en tránsito, así como a todo el territorio de la República, el cual comprende el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo, tales como los definen las leyes y el derecho internacional. Por lo cual, es indispensable fundamentar la necesidad de promover una iniciativa de ley que contemple y garantice el desarrollo y competitividad académica de los estudiantes guatemaltecos.

4.3 Análisis jurídico de la creación de un Decreto frente a la creación de un Acuerdo Gubernativo

Los Decretos Legislativos son las llamadas leyes ordinarias. Éstas a diferencia de los



Acuerdos Gubernativos, en cuanto a su creación, los crea un organismo permanente y especializado del Estado, en el caso de Guatemala es el Congreso de la República de Guatemala, el cual emite leyes bajo el llamado proceso legislativo, que es un conjunto de etapas que se tienen que cumplir para que una iniciativa pase a ser proyecto de ley y éste a su vez se constituye en una ley sancionada y vigente en el país, la cual tiene la característica de ser de cumplimiento obligatorio y de observancia general.

En contraposición a los Decretos Legislativos se encuentran los Acuerdos Gubernativos o Ministeriales los cuales son disposiciones legales de menor jerarquía según el ordenamiento jurídico guatemalteco ya que se encuentran por debajo de las normas ordinarias. A diferencia de los Decretos Legislativos éstos se crean mediante un trámite rápido y sencillo ya que únicamente son autorizados o emitidos por el presidente de la República o por el consejo de ministros, para que luego el secretario general de la presidencia de la República, firme al final del Acuerdo. Su participación tiene el efecto de dar fe de la autenticidad de las firmas del presidente, vicepresidente y ministros.

En cuanto a su fuerza y seguridad jurídica también se establece la diferencia existente entre un Decreto Legislativo y un Acuerdo Gubernativo ya que los primeros, al ser producto de un proceso formal desarrollado por los representantes del pueblo gozan de mayor protección y seguridad jurídica ya que estos son emitidos para regir de manera general en el territorio y tiene certeza jurídica en cuanto a su permanencia, en vista que únicamente se pueden reformar o derogar por leyes posteriores, mientras que un Acuerdo Gubernativo o Ministerial en muchos casos se emiten para regir una determinada actividad o territorio



La regulación jurídica de los programas nacionales de becas desarrollados por el Ministerio de Educación en Guatemala, mediante Decretos Legislativos es la mejor estrategia jurídica para lograr una mayor protección y seguridad jurídica para la permanencia de los programas nacionales de becas, con lo cual se evitaría la cancelación de programas de becas por los distintos gobiernos de turno electos por el pueblo guatemalteco, tal como sucedió con el Programa de Becas para la Educación.

Ya que para poder cancelar un programa nacional de beca regulado en un cuerpo normativo con carácter de ley específica tendría que derogarse tal disposición por una ley posterior, provocando inestabilidad y un desgaste jurídico para dichos programas, y en consecuencia se dejaría en total desprotección a la población estudiantil beneficiaria de los programas cancelados.

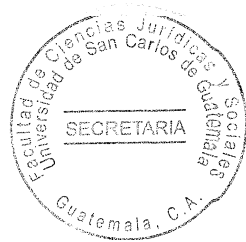
Por lo cual es indispensable la promoción de una iniciativa de ley que contemple, mantenga, abarque y garantice el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil, generando las condiciones necesarias para que puedan optar a mejores oportunidades académicas y formarse integralmente, logrando así una mayor certeza y seguridad jurídica de los programas; con la finalidad de contribuir al desarrollo social de la población guatemalteca en general.

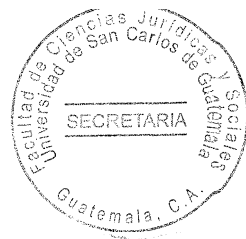
CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La Constitución Política de la República de Guatemala contempla en el Artículo 71 y 72 el derecho a la educación, obligando al Estado a proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna, con el fin primordial de desarrollar integralmente a la persona humana, declarando la educación como interés nacional. Obligándose a proveer y promover becas y créditos educativos. Por lo que en el año 2001 mediante los Acuerdos Gubernativos 456-96 y 43-2001 y en los Acuerdos Ministeriales 934-2001 y 546 se constituyó el Programa Nacional de Becas para la Educación. Sin embargo, en Agosto del año 2008 dicho programa fue cancelado.

En el año 2013 mediante el Acuerdo Ministerial número 0041-2013 se creó el Programa de Becas escolares del Nivel de Educación Media -Ciclo de Educación Básica del Ministerio de Educación, derogando el Acuerdo Ministerial número 391-2011 y cualquier otra disposición relacionada con el Programa de Becas Solidarias del Ministerio de Educación, lo que evidencia la poca certeza y seguridad jurídica de dichos programas.

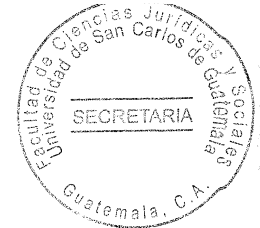
Esta tesis expone la falta de certeza y seguridad jurídica de los programas nacionales de becas en cuanto a su permanencia y propone fundamentar la necesidad de promover una iniciativa de ley nacional de becas que mantenga, abarque y garantice el desarrollo y la competitividad académica de la población estudiantil, generando las condiciones necesarias para que puedan optar a mejores oportunidades académicas.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 2ª. ed.; México, D.F; Ed. Porrúa. 1990.
- ARRIAZAR, Roberto. **Estudios sociales: Problemas socio-económicos de Guatemala**. Guatemala: (s.e), 2005.
- CONSEJO EDITORIAL, EDITORA EDUCATIVA. **Pedagogía general**. Guatemala: Editora Educativa.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 8° ed., Guatemala, Guatemala: Ed. Estudiantil FENIX, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte especial**; 5ª ed., Guatemala, Ed. Orión, 2005.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo parte general**; 5ª ed., Guatemala, Ed. Orión, 2005
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. t 1; 14ª ed., Guatemala Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Universitario, 1999.
- GARCÍA LOPEZ, Jorge E. **Introducción al estudio de la problemática educativa guatemalteca**, Guatemala: (s.e), 2006
- LARROYO, Francisco. **Diccionario porrúa de pedagogía y ciencias de la educación**. Venezuela: (s.e), (s.f)
- PEREIRA OROZCO, Alberto. **Introducción al Estudio del Derecho I**. Guatemala: Ed. Ediciones de Pereira, 2004
- PINTO PAIZ, Ileana E. **Estudio de la realidad de Guatemala**, Guatemala: (s.e), (s.f)
- REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas, parte I**. 2ª. ed. México, D.F.: Ed. Limusa, 1980.



REDONDO GARCÍA, E. **Educación y comunicación**, Guatemala: (s.e), (s.f)

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo (Primer Curso)**; 23ª ed., México D.F.: Ed. Porrúa. 2002.

KELSEN, Hans. **La teoría pura del derecho**. 2ª ed., México. 1982

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, **Compendio de derecho administrativo**. 9ª ed. Ed. Porrúa, México. 2012

Universidad de San Carlos de Guatemala. **Apuntes de derecho administrativo**. Ed. Facultad de Ciencias económicas. Clasificación 353 A655, Guatemala.1995

González, Miguel. **Prensa libre**. Sección de noticias nacionales. (23 de julio de 2000).

http://www.deguate.com/artman/publish/educa_noticias/ministerio-de-educacion-crea-el-programa-de-becas-solidarias-que-comprende-becas-escolarizadas-y-becas-empleo. Consultado 26/05/2017

www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/.../Programa_nac_Becas.doc. Consultado 25/05/2017

<http://lahora.gt/hemeroteca-lh/cancelan-programa-de-edubecas/> .Consultado 25/05/2017

Legislación:

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Educación Nacional. Decreto No. 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, 1991