

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



**INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO
DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL**

OMAR ABIGAÍL RAMÍREZ RAMÍREZ

GUATEMALA, MARZO DE 2022

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

**INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO
DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

OMAR ABIGAÍL RAMÍREZ RAMÍREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2021

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

DECANO: MSc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL III: Lic. Elmer Rolando Reyes García
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Hector Javier Pozuelos López
Vocal: Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Secretario: Lic. Henry Estuardo González y González

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Marta Alicia Ramírez Cifuentes
Vocal: Licda. Brenda Lisseth Ortiz Rodas
Secretaria: Lic. Amalia Azucena García Ramírez

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 22 de febrero de 2021.

Atentamente pase al (a) Profesional, MARIO ROLANDO GUTIERREZ VELASQUEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
OMAR ABIGAIL RAMÍREZ RAMÍREZ, con carné 201018944,
 Intitulado INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE
LA POLICÍA NACIONAL CIVIL.

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.



Astrid Lemus Rodríguez
ASTRID JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
 Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 23/04/2021

Mario Rolando Gutiérrez Velásquez

LIC. MARIO ROLANDO GUTIERREZ VELASQUEZ
 ABOGADO Y NOTARIO

Asesor(a)
 (Firma y Sello)





Lic. MARIO ROLANDO GUTIERREZ VELÁSQUEZ

Colegiado Activo Número 4949

ABOGADO Y NOTARIO

8 Avenida 3-62 Zona 1, esta ciudad, Teléfono 5694-7087

Ciudad de Guatemala, Guatemala, C. A.

Licenciada.

Astrid Lemus Jeannette Lemus Rodríguez

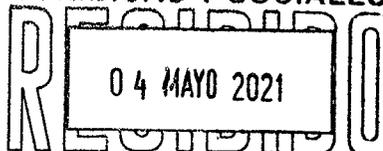
Vocal I en sustitución del Decano

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora:

Firma:

Licenciada Lemus

De conformidad con la designación que me fue conferida, según resolución de fecha seis de marzo de dos mil veinte, en la cual se me nombró Asesor del trabajo de tesis intitulado, **“INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL”**, realizado por el bachiller OMAR ABIGAÍL RAMÍREZ RAMÍREZ.

Luego de haber formulado las sugerencias al Bachiller, mismas que fueron tomadas en consideración, realizando los cambios y correcciones que la investigación requirió, para el efecto me permito informar a usted lo siguiente:

a. Contenido científico y técnico de la tesis: Considero que el contenido de la investigación constituye un aporte a la sociedad guatemalteca sobre la cual versa, al considerar aspectos que se pueden mejorar para promover la regulación del instrumento jurídico que fortalezca la disciplina de los elementos de la Policía Nacional Civil de Guatemala.

b. Metodología y técnicas de investigación utilizadas: La estructura formal de la tesis fue desarrollada en una secuencia lógica e ideal para su fácil comprensión, la metodología utilizada fue el analítico, el deductivo, partiendo de generalizaciones universales que le permitieron obtener inferencias particulares, el método sintético mediante el cual se relacionaron hechos aislados para poder así formular una teoría unificando diversos elementos, el método inductivo estableciendo enunciados a partir de la experiencia, y el método sintético; mediante el cual se efectuó la observación respectiva a efecto de analizar la información que recolectó.

c. Redacción: La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a su claridad y precisión, de tal forma que sea comprensible al lector y las personas que se interesen sobre el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil.



d. Contribución científica: El aporte científico que brinda el tema investigado por el sustentante es, el de hacer notar la necesidad de integrar procedimientos disciplinarios en Legislación Guatemalteca.

e. Conclusiones y recomendaciones: Las conclusiones y recomendaciones del Perito Contador son congruentes con el trabajo de tesis, donde se propone posibles soluciones; constituyéndose una herramienta útil de análisis sobre la integración de procedimientos disciplinarios, cuya finalidad es el evitar arbitrariedades que vulneren los derechos del personal administrativo de la Policía Nacional Civil.

f. Bibliografía utilizada: La bibliografía consultada como fuente de información es adecuada para el desarrollo del tema.

En conclusión el contenido del trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con los requisitos exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de continuar con el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

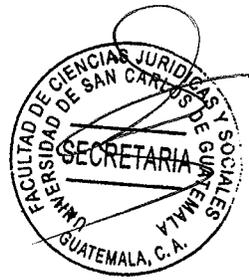
Guatemala, 04 de mayo de 2021.

LIC. MARIO ROLANDO GUTIERREZ VELÁSQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Mario Rolando Gutiérrez Velásquez
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO No. 4949
ASESOR DE TESIS



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

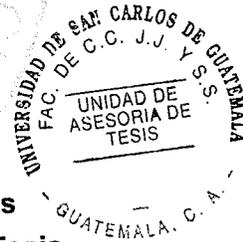


Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
04 de mayo de 2021.

Atentamente pase a Consejero de Comisión de Estilo, Roberto Fredy Orellana Martínez, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante OMAR ABIGAÍL RAMÍREZ RAMÍREZ, con carné número 201018944, intitulado INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL. Luego de que el estudiante subsane las correcciones, si las hubiere, deberá emitirse el dictamen favorable de comisión de Estilo, conforme lo establece el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura de Ciencias Jurídica y Sociales y del Examen General Público.

"ID Y ENSED A TODOS"

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Guatemala, 01 de septiembre de



Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



De manera atenta le informo que fui consejero de estilo de la tesis titulada: "INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL", realizada por el bachiller: OMAR ABIGAIL RAMÍREZ RAMÍREZ; para la obtención del grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

El alumno cumplió con todas las observaciones que le hiciera; por lo que dictamino de manera FAVORABLE, por lo que el trámite de ORDEN DE IMPRESIÓN, puede continuar.

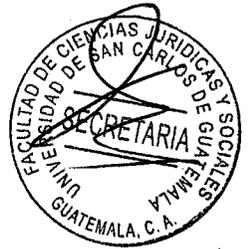
ID Y ENSEÑAD A TODOS



Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Consejero de Comisión de Estilo



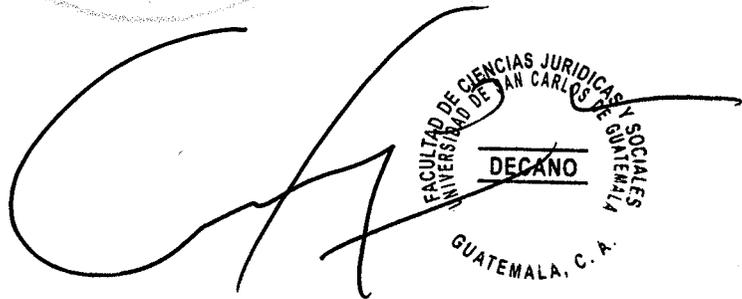
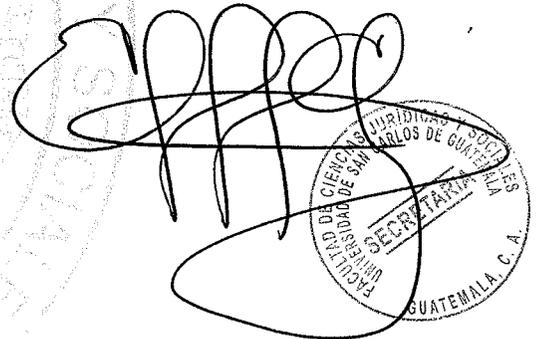
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, catorce de octubre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante **OMAR ABIGAÍL RAMÍREZ RAMÍREZ**, titulado **INTEGRACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS EN EL REGLAMENTO DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL**. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/dmro.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por su infinita bondad, que me permitió llegar a esta meta; a él sea toda la honra y la gloria siempre y por siempre.

A MI PADRE:

Víctor Manuel Ramírez Ardiano, por haber forjado en mi un carácter de superación, de perseverancia y constancia, gracias por tu apoyo incondicional.

A MI MADRE:

Anabela Ramírez Calderón (+ QEPD). Quien siempre me brindó su apoyo incondicional, así como sus buenos consejos, gracias por tus cuidados y amor.

A MIS HIJAS:

Que han llenado de luz mi vida y son fuente de mi inspiración; para que este logro sea un ejemplo de lucha a seguir para que nunca dejen de perseguir sus sueños y alcancen sus metas fijadas.

A MI COMPAÑERA:

Gracias por tu amor y tu apoyo incondicional en el trayecto de mi vida y de mi carrera.

A MIS HERMANOS:

Por apoyarme en el recorrido a esta meta. Éxitos en su vida.



A MIS SOBRINOS:

Que este logró sea un ejemplo de lucha para que nunca dejen de perseguir sus sueños y alcancen metas fijadas.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por haberme abierto sus puertas y brindarme la oportunidad de cumplir uno de mis sueños, un proyecto en mi vida, el poder graduarme profesionalmente y por enriquecer mi espíritu a través del conocimiento.

A:

La facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Por ese largo trayecto académico que a través de la formación permitió descubrir mi verdadero potencial y ser un mejor ciudadano de Guatemala.



PRESENTACIÓN

El tipo de investigación desarrollada fue descriptiva; la cual consistió en un estudio relacionado a la integración de procedimientos sancionatorios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, integrada por diversos elementos que influyen en la afectación de la aplicación de las sanciones disciplinarias al personal administrativo. Fue realizada en el ámbito del derecho administrativo, porque se estudian aspectos doctrinarios de la subordinación que se desprende de la potestad disciplinaria y para ello se conforman el debido proceso; que a su vez son los que definen las etapas del procedimiento disciplinario que se deben cumplir para que la sanción a imponer al personal de la carrera administrativa de la Policía Nacional Civil, supere un examen de validez jurídica satisfactoriamente.

Los sujetos de estudio se constituyeron en el personal de la carrera administrativa que labora en la Dirección General de la Policía Nacional Civil, a quienes se les violenta sus derechos aplicando sanciones con un reglamento que no aplica para ellos, debido a la dispersión de normas administrativas, de las cuales no tiene conocimiento el mando policial, violentando el debido proceso en materia disciplinaria. El objeto es demostrar la importancia de integrar los procedimientos sancionatorios. El trabajo fue realizado en el año 2020 en los meses de julio a octubre en el departamento de Guatemala. El aporte principal, fue de manera científica de la integración de los los procedimientos disciplinarios, para sancionar al personal de la carrera operativa y administrativa en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003 del Presidente de la Republica.



HIPÓTESIS

La falta de integración de procedimientos disciplinarios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003, que regule la conducta arbitraria del personal de la carrera administrativa en la institución policial, genera consecuencias legales administrativas.

Puesto que, la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto Número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 2 establece que los miembros de la Institución policial están integrados por la carrera policial y de la carrera administrativa. Sin embargo, la normativa disciplinaria se encuentra dispersa, y los actos de indisciplina, él encartado burla los mecanismos de una posible sanción ante el Jefe inmediato de la dependencia policial, debido a la falta de instrumentos legales integrados en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En el trabajo de investigación fue descriptiva, permitiendo plasmar la problemática y como medio de solución jurídica, se constituyó en la integración de procedimientos sancionatorios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo Número 420-2003 del Presidente de la República.

La profundización de los nuevos conocimientos de los procedimientos disciplinarios demostró la validez y comprobación de la hipótesis, mediante la integración de procedimientos disciplinarios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003, que permita regular la conducta arbitraria del personal de la carrera administrativa y operativa en la institución policial.

Todo lo anterior, se logró realizar mediante la aplicación del método inductivo y deductivo. Así como el método analítico, que fue determinante para estudiar el Derecho Administrativo que permitió identificar los efectos producidos por la falta de integración de procedimientos disciplinarios para sancionar al personal administrativo. En ese mismo orden ideas se aplicaron las técnicas de recolección de la información cualitativa necesaria para abordar el trabajo de investigación y poder comprobar la hipótesis. Se considera que fue un aporte para la vida profesional y para toda aquella persona que requiera realizar consultas sobre los procedimientos disciplinarios en la institución policial.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Estado.....	1
1.1. Origen del vocablo.....	2
1.2. Definición de Estado.....	3
1.3. Fines del Estado.....	6
1.4. Sociedad y Estado.....	8
1.5. Elementos estructurales.....	11
1.6. Funciones del Estado.....	14

CAPÍTULO II

2. Administración pública.....	17
2.1. Etimología de la palabra administración.....	18
2.2. Definición de la administración pública.....	20
2.3. Elementos de la administración pública.....	23
2.3.1. Órgano administrativo.....	23
2.4. Competencia de los órganos administrativos.....	28
2.4.1. Competencia en razón de grado.....	29
2.4.2. Competencia en razón de la materia.....	31
2.4.3. Competencia en razón del territorio.....	31
2.4.4. Competencia en razón del tiempo.....	32
2.4.5. El medio que lo dispone.....	33

CAPÍTULO III

3. Sistemas o técnicas de organización de la Administración pública.....	35
3.1. Definición.....	35
3.2. La centralización o concentración administrativa.....	37



3.3. Elementos de la centralización.....	
3.3.1. La desconcentración administrativa.....	39
3.3.2. La descentralización administrativa.....	42
3.3.3. Control.....	45
3.4. Clases de descentralización.....	47
3.4.1. Descentralización por servicio o institucionalidad.....	47
3.4.2. Descentralización por colaboración.....	48
3.4.3. Descentralización territorial o por región.....	49

CAPÍTULO IV

4. Policía Nacional Civil.....	51
4.1. Definición de policía.....	51
4.2. Antecedentes.....	52
4.3. Naturaleza jurídica.....	58
4.4. Principios.....	58
4.5. Organización.....	59
4.6. Regulación legal.....	62

CAPÍTULO V

5. Afectación de las sanciones disciplinarias en la Policía Nacional Civil y la Oficina Nacional del Servicio Civil.....	65
5.1. Infracciones disciplinarias Policía Nacional Civil.....	65
5.2. Principios rectores del régimen disciplinario.....	67
5.3. De las órdenes y el conducto regular.....	70
5.4. Competencia administrativa en materia disciplinaria.....	71
5.5. Formas de sancionar.....	71
5.6. Clasificación de las infracciones.....	72
5.7. Etapas del procedimiento administrativo.....	72
5.8. Procedencia del proceso contencioso administrativo.....	73



5.9 Sanciones disciplinarias de Ley de Servicio Civil.....	
5.10. Incidencias legales de la aplicación de sanciones disciplinarias al personal de la carrera administrativa.....	76
5.11. Propuesta para la integración de procedimientos disciplinarios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil.....	78
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	79
ANEXOS.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	85



INTRODUCCIÓN

El tema se eligió debido a la dispersión de normas disciplinarias que no concuerdan para sancionar al personal operativo y administrativo en la Policía Nacional Civil de Guatemala, es inaudito que el mando policial ante la falta de conocimiento, termine aplicando una sanción que se encuentra en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003 al personal administrativo, provocando gastos y perjuicios en el proceso administrativo.

La investigación, se desarrolló logrando alcanzar el objetivo que determinó la falta de integración de procedimientos disciplinarios en Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003, para sancionar al personal administrativo y operativo que comenten conductas arbitrarias interna y externamente.

En ese contexto, el contenido capitular se integra de la manera siguiente: El Capítulo I, se refiere al Estado, origen del vocablo, definición que es muy valiosa para entender de qué trata, los fines, la sociedad y Estado, los elementos estructurales y las funciones del Estado como instrumento principal para cualquier institución y pueblo; el Capítulo II, contiene la administración pública para conocer a profundidad con su etimología de la palabra administración, definición de la administración, los elementos de la administración pública el órgano administrativo que las compones y la competencia de los órganos administrativos.

Así mismo las diversas clases de competencias como razón del grado, razón de la materia, razón del territorio, razón del tiempo y el medio que dispone; en el Capítulo III, se exponen los sistemas o técnicas de organización de la administración pública, la definición, la centralización o concentración administrativa y los elementos de la centralización que se basan en la desconcentración, descentralización administrativa y el control. Así como las clases de descentralización, desconcentración por servicio o institucionalidad, por colaboración y territorial o por región; el Capítulo IV se refiere a la



Policía Nacional Civil, sus antecedentes que hace mención a su origen, la definición de policía por los diversos desconocimientos de la palabra y la naturaleza jurídica que implica el regimiento a sus principios de una manera organizada y regulada; en el Capítulo V, se plasmaron las infracciones disciplinarias y sanciones disciplinarias del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo 420-2003, del Presidente de la República, los principios rectores del régimen disciplinario y de las órdenes del conducto regular.

Seguidamente contiene la competencia administrativa en materia disciplinaria, las formas de sancionar que fueron importantes para el presente estudio y la clasificación de las infracciones, etapas o fases del procedimiento administrativo, las procedencias del proceso contencioso administrativo y las sanciones disciplinarias reglamentadas por la Oficina Nacional del Servicio Civil, como las incidencias legales de la aplicación de sanciones disciplinarias al personal de la carrera administrativa de la Policía Nacional Civil.

Durante el desarrollo se utilizó el método científico, deductivo e inductivo y analítico, por otro lado, se emplearon técnica de investigación bibliográfica y jurídico-dogmática, que permitió alcanzar conocimientos más claros del objetivo planteado. Finalmente se presentan la conclusión discursiva, haciendo énfasis de aplicar una sola norma sancionatoria para el personal de la Policía Nacional Civil.



CAPÍTULO I

1. El Estado

El origen del Estado, tiene sus primeros inicios desde el nacimiento de las primeras formas de organización política y el comienzo de la formación de la humanidad en donde las generaciones, escogían al que era más robusto y valeroso para su defensa, nombrándole jefe y obedeciéndole. Por consiguiente, los procesos históricos son trascendentales en un Estado, a sabiendas que en el pasado, lo bueno, honrado, malo y vicioso, cuando se dañaba a su bienhechor, los sentimientos que generaban los hombres se constituían en el odio y la compasión, atacando al ingrato y honrando al bueno. “En ese sentido había que regularlo, para evitar conductas inadecuadas, se crearon leyes para castigar a aquellas personas que las contrarían, es así como nace la justicia, en la elección de jefe no se escogía al más fuerte, sino al más sensato y justo”.¹

Conocer el origen del Estado es primordial en la presente investigación, debido que a través de esta acepción se puede ir analizando la evolución histórica que ha tenido el Estado, y el surgimiento de todo aquel andamiaje jurídico que busca regular la conducta de los estratos sociales, buscando el bien común para todos los habitantes en una sociedad más justa. Con un proceso descentralizador de sus instituciones y la fundamentación de la legitimidad de los derechos y obligaciones quienes ejercen la función administradora del Estado y por ende de sus administrados.

¹ Maquiavelo. **Discursos sobre la primera década de Tito Livio**. Pág. 43.



1.1. Origen del vocablo

El origen del vocablo Estado, proviene de Grecia antigua, en donde la organización política que estudiamos tiene su gran antecedente que se conoció con el nombre de *polis*, que quiere decir ciudad, palabra que identificaba la realidad política de aquella época. “Su extensión solamente comprendía los límites de la ciudad; no obstante, con el tiempo se rebasan esos límites y surge un fenómeno político diferente, más amplio, al que se llamó *to-koinon*, palabra griega que significa comunidad”.²

Seguidamente, se nos presenta otro fenómeno político que desborda los límites de la ciudad. Este fenómeno político se denominó *imperium* que significa imperio, no tiene que ver solamente con el territorio sino que también con el poder, el cual permite hablar de *res* que significa imperantes en lugar de *res populi*. El vocablo imperio, se usó en diferentes lugares durante la Edad Media. “En Alemania se llamó *Reich*; en España Reino, en Inglaterra y en Francia, *Empire*. Con base a las palabras recitadas anteriormente, denominaban a un rey o de un príncipe”.³

En otra época más cercana a la nuestra, se encontraba la del Renacimiento, se buscó un término más adecuado para distinguir la totalidad de las diversas comunidades políticas. Así, en Italia cada reino era una cita e identificó a un Estado en particular Estado de Florencia, Estado de Venecia, Estado de Roma, sin importar que

² *Ibíd.* Pág. 43.

³ *Óp. Cit.* Pág. 44.



posteriormente ese Estado fuere de tipo monárquico o república, o un Estado pequeño o uno grande.

En la actualidad, el Estado es como un fenómeno político cambiante; el cual contiene los conceptos de Poder, Pueblo, Nación, que se constituyen como elementos principales del Estado. Muchos autores las usan y alguno dice que son impropias porque, en todo caso, ellas identifican una parte del fenómeno que estudiamos y no su totalidad. La república es un sinónimo de Estado, aunque la reserva para referirse a formas concretas de organización, por ejemplo, “se refiere al Estado aristocrático en contraposición al Estado popular democrático”.⁴

En ese contexto, conforme al avance de las diferentes civilizaciones sociales y económicas, fue necesaria la descentralización de la autoridad para el control que se hicieron surgir por dos tipos de Estado, una que fue la tenencia de tierras y la otra el intercambio del perdón comercial vinculada a la necesidad de centralizar el poder, fijándose un alto nivel de lealtad e identidad dentro de lo que eran sus ciudades como parte del Estado.

1.2. Definición de Estado

La definición de Estado, “implicaría poseer un pensamiento ideal o real”⁵. El Estado, consiste en procurar obtener concepciones abstractas de tipos ideales de estados, la

⁴ **Ibíd.** Pág. 44.

⁵ Prado, Gerardo. **Teoría del Estado.** Pág. 39.



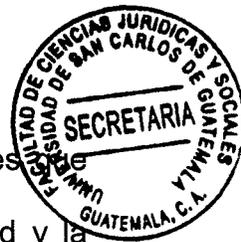
cual podemos llamar apriorística, “como una serie de elementos denominados que significa a otro posterior, que esta no pueda desarrollarse en el debido tiempo; forma que está por encima de los datos reales, que hace una construcción ideal del Estado al que se le denomina ideal”.⁶

El concepto del Estado realista, se considera que la forma en que se encuentra establecido con sus pros y contras, tanto políticas, económicas y sociales que se enmarcan en una sociedad de riqueza, pobreza y todos los estratos sociales. Por lo que se defiende la posición realista, sin embargo el hombre no vive jamás la vida social real; por consiguiente dentro del ser humano no crea el Estado, sino a través de una síntesis subjetiva, que lo encuentra como una formación objetiva y real.

En síntesis, el Estado se define como una unidad política con el poder de hacer las leyes y hacer que sean cumplidas por un conjunto de personas que viven dentro de un territorio expresamente determinado por tanto es un sistema de gobierno soberano delimitado territorialmente que se rige en nombre de una comunidad de ciudadanos y que se identifican a sí mismo, habilitado del derecho a la autodeterminación de un grupo nacional dentro del Estado. Otro concepto del Estado, más definido se encuentra en las normas jurídicas nacionales e internacionales, por lo que se considera que “El Estado, es la organización jurídico y política. También conocido como ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente”.⁷

⁶ **Ibíd.** Pág. 39.

⁷ Ariño Ortega, Gaspar. **Principios de derecho público y económico.** Pág. 56.



De forma más amplia el Estado, se constituye como el conjunto de instituciones que conforma un país y que los elementos centrales son la población, la autoridad y la nación en la cual se rige las conductas mediante leyes. En el siglo XIV el término Estado, era conocido como una organización de poder. “Su uso se da en forma lenta, pues en el siglo XVIII el término sólo aparece esporádicamente en la literatura política o en las normas legales, definiéndose como Nación o como Estado”.⁸

“El Estado se considera también como aquellas clases de una sociedad política. No obstante, la sociedad se encuentra jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad. En ese sentido se ejercen los poderes públicos; y un gobierno y su órgano ejecutivo”.⁹ Cada definición de Estado, ha sido producto de la misma época que vivió aquél que la intentó realizarla y hasta la fecha la tarea no ha sido completada. Sin embargo, como consecuencia encontramos en el devenir histórico diversas intenciones de encuadrar al Estado en un sector concreto de la realidad y establecer las notas que lo individualizan.

El Estado era un ente ideal y por eso Aristóteles lo tuvo como una sociedad perfecta. Los romanticistas entre ellos Hegel Savigny lo consideraron como un ser espiritual. Juan Jacobo Rousseau lo calificó como la asociación Política libremente fundada por los partícipes del contrato social. Emanuel Kant dijo que era una reunión de hombres que viven bajo leyes jurídicas. A juicio de las diversas definiciones, nos encontramos con un conjunto de pensamientos que responden a métodos e interpretaciones

⁸ Óp. Cit. Prado, Gerardo. Pág.45.

⁹ Canabellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 125.



diferentes concepciones del Estado. Sin embargo para el autor el Estado se determina por lo fines, las normas o los valores que deben realizar concatenado de los elementos necesarios de un pueblo.

1.3. Fines del Estado

El Estado es una creación colectiva y artificial destinada a ordenar y servir a la sociedad. Su existencia solo tiene justificación por los fines que históricamente le corresponde cumplir. Estos fines tienen una naturaleza política y un carácter continuo; vale decir, acreditan una esencia o sustancia referida a un orden de convivencia organizado e institucionalizado bajo el gobierno de una autoridad y con ininterrumpido despliegue de energía y fuerza sin solución de continuidad. En ese sentido, en razón a los fines del Estado es improbable percibir a este en un momento dado en situación de reposo e inmovilidad.

El conocimiento de los fines estatales implica necesariamente encontrar las razones justificantes de su existencia: las que correspondiendo cumplir al Estado son las que orientan su accionar y, que, por tales pautan la dirección y alcance de sus actividades:

- a) El fin de la conservación del grupo social: “El Estado tiene la responsabilidad de alcanzar un nivel de seguridad y defensa a favor de sus miembros. Ello al extremo de considerarlo como el fin primario por excelencia. Para tal efecto, deberá diseñar y



establecer un conjunto de acciones y previsiones que permitan la supervivencia del grupo social y su propia permanencia en aras de poder cumplir los fines restantes¹⁰;

- b) El fin de la juridificación de la vida coexistencial: El Estado tiene la responsabilidad de establecer un orden jurídico que permita definir las relaciones generales del comportamiento social; la designación de las autoridades para el ejercicio del poder y su encauzamiento dentro de los valores socialmente deseados; y asegurar el restablecimiento de la armonía y la convivencia frente a actos perturbatorios para la coexistencia y;

- c) El fin del fomento del bien común: El Estado tiene la responsabilidad de establecer una comunidad que alcance su propio “bien”; vale decir, que acceda al perfeccionamiento y al bienestar mancomunado. En ese contexto, apunta a que los miembros del conglomerado social pueden desarrollar a plenitud sus potencias físicas, psíquicas, espirituales e intelectuales; amén de alcanzar condiciones materiales de vida óptima.

Es importante, referenciar la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece que los fines del Estado se encuentran en el Artículo 1o. 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 y Artículo 2o. señala los deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

¹⁰ Toma García, Toma. **Teoría del Estado y Derecho Constitucional**. Pág. 241.



En ese sentido, el Estado se ha ido modernizado y en la actualidad, este debe proveer lo mejor a sus habitantes y con ello lograr su finalidad teleológica: por lo consiguiente vela por el bien común de todos sus habitantes no solo de algunos en particular, si bien es cierto que hace énfasis en la protección a la persona, no significa que su organización este dirigida al individualismo, sino más bien busca el bien común para todas esas personas que conforman su población.

Ese bien común, se aplica mediante las ciencias políticas y económicas con el que se designa un modelo para que a través del Estado se provea de servicios en cumplimiento de los derechos sociales a la totalidad de sus habitantes, dando a la mayoría la atención y la redistribución de la riqueza de una forma realista para que puedan disfrutar de una sanidad y educación gratuita y de muchos otros servicios, a través de los ingresos tributarios, administrados correctamente.

1.4. Sociedad y Estado

El término sociedad es muy amplio; comprende a cualquier conglomerado humano sin importarle su forma, modalidad, extensión o grado de desarrollo y puede definirse como una reunión de hombres que llevan una vida en común; resulta pues de la propia naturaleza humana, ya que el hombre es un ser social por naturaleza. Nos comunicamos, transmitimos saberes, manifestamos sentimiento o imponemos conducta por medio de un mandato.



La concepción subjetiva, porque es una relación entre sujetos A se dirige a B producir en B un efecto y además, porque sociedad o convivencia también significa formas de pensar, de obrar o de sentir de un sujeto al que se le impone exteriormente como una presión en cierta manera anónima formas de vestir, de saludar o de comportamiento ordinario en el trato social. Además, cuya inobservancia de las normas jurídicas puede representar una sanción, lo cual da lugar a que llamemos objetiva a esta segunda forma de entender los hechos sociales que son estables para usos o reglas jurídicas que duran en el tiempo, con independencia de quienes los establecieron, en cierta manera anónimas porque adquieren consistencia independiente de quienes las crearon.

Esas expresiones objetivas de la sociabilidad humana se dan siempre en un grupo o grupos; y por último las formas objetivas, aunque se califiquen de estables, no son permanentes porque los usos y las normas jurídicas cambian por la naturaleza histórica del hombre, hay transformación y cambio que tiende a variar sus instituciones.

La sociedad, es una estructura dualista, en parte objetiva y en parte subjetiva, y se compara con un tejido en la que la urdimbre representa el orden y está formado por ideas objetivas, mientras que la trama, que representa el poder y la libertad, está formada por la voluntad y las pasiones subjetivas de los hombres. Los acontecimientos de obra subjetiva de los hombres y las instituciones como el sedimento objetivo. Estas instituciones son: todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad de individuos determinados; son obra de una individualidad, la realización



histórica de una idea que se convierte en obra social porque se madura en un medio que se independiza en aquella individualidad subjetiva mediante adhesiones a su servicio como órganos de su estructura y su vida social perdura en la vida de quienes la integran; su existencia se adhiere a las necesidades que satisface y a la justicia que la anima.

La institución, como objetiva del medio social, devora las mismas voluntades que la sirven y se nos manifiesta con una eficacia real sobre la acción humana. Los diversos tipos de institución terminan en aquella que alcanza “personalidad moral y jurídica”, tal como lo expresa Porrúa Pérez en su definición analítica previa del Estado, quien advierte que no obstante la actividad incesante de los hombres que integran la sociedad, las notas de nuestro ente de estudio permanecen invariables porque el Estado es una institución con personalidad moral a la que el orden jurídico atribuye derechos y obligaciones que la hacen como persona jurídica.

Por tanto, la relación entre “la sociedad” y el “Estado” se estudió por mucho tiempo por influencia de la sociología, ciencia del siglo XIX y puede decirse que se había descubierto la “sociedad” como un contenido de la ciencia política interpretación que en general era equivocada. Por lo consiguiente, la dinámica entre “sociedad y Estado” se conceptualizan por los términos que a continuación se detallan: “desde la estructura social se elevan impulsos y demandas a la organización política que esta recibe, reelabora y en su caso resuelve en respuestas, que son actos jurídicos, como



decisiones administrativas, normativas y judiciales, que a su vez modelan la estructura social y repercuten en nuevos impulsos de satisfacción, protesta o apoyo”.¹¹

1.5. Elementos estructurales

Los elementos estructurales del Estado son: la población, el territorio, el orden político y la soberanía; los tres primeros son esenciales para la existencia, y el último, producto de éstos. Ahora abordaremos, sucintamente, cada uno de ellos poniendo especial énfasis en el orden político, ya que es en este elemento en el cual se centrará el estudio del tema de frenos y contrapesos que motiva la presente investigación.

La población “es un grupo humano natural, integrado por una o varias comunidades que tienen su asiento permanente en un territorio determinado; siendo así un conjunto de habitantes de un país, regidos por un mismo gobierno y sometidos comúnmente a un mismo ordenamiento jurídico, anterior al Estado y la causa originaria de su formación”.¹²

Asimismo, se encuentra establecido un orden jurídico, que la población se organiza de forma jurídica y política creando así al Estado como sujeto de derecho. La causa de estos efectos obedece a un poder o una actividad que tiene la fuente misma dentro de la comunidad. Mediante este poder se otorga una estructura jurídica que se expresa en el ordenamiento fundamental o constitución.

¹¹ *Ibíd.* Pág. 57.

¹² Rodas, Roció Alejandra. *La ineficaz aplicación de la Ley de Comercialización de los Sucedáneos la Leche Materna.* Pág. 11.



Es el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que se relacionan entre sí y rigen en cada momento la vida del hombre y de las instituciones.

El poder público es otorgado a los hombres del pueblo, para que a través de los órganos administrativos ejerza autoridad. Hemos determinado que la población que dentro de un territorio determinado y sujeto a un orden jurídico primario y fundamental, concurren para crear a el Estado como una institución dotada de personalidad jurídica propia, necesita ser investido de determinado poder, es decir ciertas actividades que no son más que el ejercicio del poder público o poder estatal.

Los elementos que conforman el Estado, son el territorio y su acepción se acentúa como la parte física, del hombre que en él reside. El territorio tiene gran importancia sobre el Estado, debido que es el elemento que le da al Estado la competencia de su poder soberano, en el que va a regir su autonomía y poder. Una de las definiciones que se le da al territorio “es aquella que establece que es una base geográfica de una nación, comprendida dentro de sus fronteras el espacio sometido a su imperio y el sujeto a su jurisdicción”.¹³

Seguidamente encontramos la soberanía del Estado entra aquí en otro factor aunque no menos importante para la formación del Estado, del latín *superanus* que significa sobre, encima. El Estado nacional, es el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y el imperio, la soberanía es la instancia ultima de la decisión, es el ejercicio de la autoridad soberana que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos

¹³ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 681.



extraños, es la libre determinación del orden jurídico o es aquella unidad decisoria no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.

La soberanía del Estado, es una organización, históricamente más evolucionada, de las relaciones político-económicas de una comunidad territorialmente definida mediante la conjugación del poder y de la solidaridad. Por ello, el Estado contribuye a la satisfacción de un importante número de las necesidades como materiales y psíquicas, básicas tanto de los individuos, tomados aisladamente, como de los grupos sociales.

“Nada tiene de extraño, por tanto, que el Estado sea la forma de organización a la que aspiran los pueblos para consolidar plenamente su propia existencia y la identidad política común que une a sus miembros. Todo pueblo aspira, en definitiva, a dotarse de una estructura estatal independiente o a participar en un Estado ya constituido en condiciones de garantía de sus intereses y objetivos políticos propios”.¹⁴

Si bien la nueva estructura orgánica estatal, como expresión de unas determinadas relaciones político-económicas, puede llegar a asumir una parte importante de los vínculos que se desarrollan entre los miembros de una colectividad popular, nunca puede llegar a borrarlos definitivamente, en todo caso puede llegar a transformarlos, precisamente porque, como ya hemos señalado, la existencia y actividad del Estado se desarrolla dialécticamente, ya sea mediante la dominación y la cooperación, ya sea en el interior o hacia el exterior, lo que impide una plena identificación entre el pueblo, con los diversos grupos que lo conforman, y el Estado.

¹⁴ Calduch, R. **Relaciones internacionales**. Pág. 19.



1.6. Funciones del Estado

Las funciones del Estado, son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. “Las funciones del Estado tienen un fundamento lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen los pasos para alcanzar una meta, y gracias a esta se consagran procedimientos de la legislación que necesitan para su realización. La doctrina reconoce tres actividades esenciales del Estado para lograr sus metas, que nacen del principio constitucional las que condiciono de poderes”.¹⁵ Por lo tanto las funciones del Estado están consagradas como las siguientes:

1. **Función Legislativa:** es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional. Otorga al el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y Las legislaturas de los Estados, la facultad exclusiva de crear elementos del tipo normativo, modificarlos o derogarlos según sea necesario;
2. **Función Administrativa:** tiene como objetivo regular la actividad concreta y tutelar el Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país. Es la función principal del Poder Ejecutivo que se encuentra a cargo del presidente de la Nación dentro de la cual está la función administrativa.

¹⁵ <https://definicionlegal.blogspot.com/2012/11/las-funciones-del-estado.html>: (Consultado: 23 de junio de 2020).



La doctrina se divide al considerar que esta función la realiza únicamente el poder ejecutivo, mientras que otros sostienen que es realizada por los otros poderes, ya sea indirectamente o en menor medida que el poder ejecutivo.

Al Poder Administrativo además de la función administrativa, le corresponden otras actividades por ejemplo la facultad reglamentaria, que en un acto de naturaleza legislativa; las controversias en material fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales y;

3. Función Jurisdiccional: “es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional”.¹⁶

Como síntesis, se puede definir las funciones del Estado, como aquellas que están referidas a las actividades que se desarrollan para alcanzar determinados objetivos expresan la actividad del Estado las tareas actividades estatales, sino también a los órganos para su cumplimiento, por tanto son referidas a la función norma jurídica de alcance general de cumplimiento obligatorio y dirigido a un número indeterminado o determinable de personas y la función principal que realiza el poder legislativo, es la función administrativa la que ocupa de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables más amplia que se utiliza en esta función principal a través del poder ejecutivo. Mientras que la función judicial establece un ordenamiento jurídico y la

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 1.

justicia asegura su conservación y observancia esta función se ejerce respecto a concretos en los cuales la ley ha sido violada o pretende haber sido una función propia del poder judicial y otro complemento importante es la función contralora que evalúa los casos de anulación de actos administrativos con base a la eficacia, eficiencia y de la legalidad, así como la defensoría del pueblo.





CAPÍTULO II

2. Administración pública

La administración pública se desenvuelve dentro de un ordenamiento jurídico que va desde la Constitución Política de la República de Guatemala, que ocupa dentro de la pirámide jerárquica el primer lugar, en el que se encuentra estructurado “todo el Estado y sus organismos Legislativo, Judicial y Ejecutivo, casi totalidad de órganos administrativos, entidades descentralizadas y autónomas, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, las municipalidades, etc. las fuentes nacionales de derecho administrativo”.¹⁷

La administración pública, es la parte más dinámica de la estructura del Estado, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario. Acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre. Dependen directa o indirectamente, del poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes del Legislativo y Judicial, “su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.¹⁸ Por tanto, la administración pública se distingue por eficacia y principios de legalidad en los procedimientos administrativos como el camino pensado para salvaguardar los derechos e interese de los ciudadanos.

¹⁷ Calderón Ávila, Erick Fernando. **La participación ciudadana en las decisiones de la administración pública Guatemala**. Pág. 1.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 79.



2.1. Etimología de la palabra administración

Por su etimología, administración “proviene del latín *administratio*, que a su vez se compone de *ad* y *ministrare*. *Ad* significa a, hacia, en movimiento; *ministrare* proviene de *manus* y *trahere*, donde *manus* significa mano y *trahere* es traer. En cualquiera de sus dos acepciones, *ministrare* significa ofrecer o servir a alguien, o cuidar alguna cosa”.¹⁹ Por otra parte, las palabras pública y política tienen la misma raíz; ambas provienen de *pul* multiplicidad, amplitud, de la que derivaron en griego la voz *polis* ciudad y en latín *populus* pueblo. El sustantivo *populus* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, para derivarse en público.

La palabra administración, “se forma del prefijo *ad*, hacia, y de *ministratio*. Esta última palabra viene a su vez de *minister*, vocablo compuesto de *minis*, corporativo de inferioridad y del sufijo *te*, que sirve como término de comparación”.²⁰

Etimológicamente administración, da la idea que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mandato de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, “son pues los elementos principales que debe contener la definición”.²¹ En la aceptación de la ciencia administrativa es dominada por el factor técnico del arte de administrar, que la separa conceptualmente del derecho administrativo, para el que la esencia de la función administrativa consiste en “planificar, organizar, mandar,

¹⁹ https://programas.cuaed.unam.mx/repositorio/moodle/pluginfile.php/1134/mod_resource/content/1/contento/index.html. (Consultado: 20 de junio de 2020).

²⁰ Reyes Ponce. **Administración de empresas teoría y práctica, primera y segunda parte**. Pág. 15.

²¹ Calderón M., Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 3.

coordinar y controlar” y su principio capital de la teoría administrativa es la importancia de la dirección de la gerencia, management, tanto más importante, cuanto mayor es la empresa.

Es importante la labor de la dirección se sintetiza en una palabra de su invención *POSDCORB*, que no es otra que el anagrama formado con las iniciales de las palabras inglesas que identifican los aspectos de la acción administrativa: “*planning* (planificar); *organizing* (organizar); *staffing* (administración del personal); *directing* (dirigir); *coordinating* (coordinar); *reporting* (informar) *budgeting* (presupuestar)”.²² Es necesario establecer genéricamente lo que significa la administración como un “concepto general, previo a entrar a considerar lo que significa la administración pública”.²³

Como síntesis de lo anterior, la etimología de la palabra administración, viene de la acción de servir tanto a la empresa o institución; como a los trabajadores o empleados públicos con que se cuentan y para profundizarlo se tiene que tomar en cuenta, cuatro principios como la planificación, organización, dirección y el control que unidos se pueden lograr los objetivos, metas, misión, visión, a dónde quiere llegar con la empresa o institución en determinado momento la organización. Todo lo anterior, son acciones de organizar, dirigir de quiénes van a llevar el rumbo de la empresa o institución, con liderazgo motivación tomando decisiones y también como último debemos de controlar a través de la supervisión lo que se ha planificado, a fin de determinar si se está cumpliendo con todos los procesos empresariales o institucionales.

²² Garcini Guerra, **Derecho administrativo**. Pág.10.

²³ **Ibíd.** Pág. 4.



2.2. Definición de la administración pública

“La administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública”.²⁴ La palabra administración, es utilizada desde diferentes puntos de vista y con diferentes significados. Objetivamente es una acción, una realización de actividades para el logro de un fin, mientras que subjetivamente la administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que esta atribuida la función administrativa. Por tal razón de la adopción de uno y otro sentido, variara la conceptualización de la definición de la administración pública.

Por consiguiente, la doctrina que ve el carácter objetivo estructura su sentido a partir de la concepción etimologica administratio, que significa servir a, o bien la contracción de ad manus trahere, cuyo significado es traer a manos, manejar, que para el caso, para cualquiera de ellos implica la idea de prestación de servicios o manejo de intereses dirigidos a un fin. Por tal razón, desde el punto de vista objetivo, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continúa y espontanea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.

La doctrina jurídica sigue el criterio subjetivo que la administración pública consiste en un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del organismo ejecutivo por lo que quedan fuera del concepto los otros poderes del Estado, que en determinado

²⁴ Fraga Gabino, **Derecho administrativo**. Pág. 37.



momento realizan funciones administrativas. Sin embargo las definiciones importantes que podemos mencionar son las siguientes:

- a) Es el ejecutivo en acción;
- b) Son los organismos del Estado prestando servicios públicos;
- c) La administración es un complejo orgánico interpretado en el Poder Ejecutivo. Pero acepta que este se haya formado por administración más Gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerarquía del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos de gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir “la administración desde el punto de vista subjetivo esta justamente en el momento de distinguir administración de gobierno;
- d) La administración como: actividad práctica, permanente y concreta del Estado “criterio, objetivo, material”, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que lo integran criterio finalista. “ningún criterio subjetivo y combina dos elementos de base de la concepción objetiva” y;²⁵

²⁵ Prat, Julio A., **Derecho administrativo**. Pág. 133.



e) La administración en sentido objetivo es realización de actividades hacia un fin como quiera que este 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”.²⁶

No todos los autores consideran a la administración como una ciencia, sino que muchos de ellos como una técnica y otros como un arte. También se considera que se “establecen la conveniencia de hablar de la técnica de la administración, mientras que otros autores la definen como una verdadera ciencia”.²⁷ Estudios administrativos conducen necesariamente a que la administración sea considerada como un gran aparato orgánico cuyos únicos problemas son precisamente los relativos a su montaje y manejo técnico, por lo que resultaría preferible prescindir de la expresión ciencia de la administración y hablar de técnica de la administración.

La escuela socio psicológica, orienta hacia el estudio de carácter humano de toda empresa pública o privada, lo que coloca la ciencia de la administración dentro de las llamadas ciencias sociales, se concibe que “la administración pública como uno de los procesos del gobierno, lo que hace que la ciencia administrativa posea típicas

²⁶ García Oviedo, Carlos y Martínez, Useros. **Derecho administrativo**. Pág. 5.

²⁷ **Op. Cit.** Pág. 37.



calidades frente a la administración industrial o comercial”.²⁸ Por tanto, este autor manifiesta que la administración es una ciencia, pero al analizarla, esta depende las ciencias sociales o como una rama de las ciencias políticas o por lo menos una íntima relación con esta ciencia.

2.3. Elementos de la administración pública

Dentro de los elementos más importantes se encuentran, “el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para realización de sus propósitos”.²⁹

2.3.1. El Órgano administrativo

El órgano administrativo se preceptúa directamente de la propia Constitución Política de Guatemala; la persona jurídica estatal no necesita un acto valitivo de determinación, pues el órgano “integra” la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho. La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción de organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándose en su valor etimológico, órgano equivale a instrumento.

²⁸ Garrido Falla. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 57.

²⁹ **Óp. Cit.** Calderón M., Hugo Haroldo. Pág. 17.



La amplitud de la función administrativa impone, la necesidad de crear muchos órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia. Un examen cuidadoso demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo éste último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y solamente desde ese último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano corresponden.

Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de una personalidad jurídica, lo cual no ocurre con los órganos, que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado: Si se ha negado a los órganos una personalidad jurídica propia, y si no son sino zonas de la personalidad del Estado, es natural que entre el Estado y cada uno de sus órganos no pueda existir ninguna relación jurídica, porque no se puede concebir la relación alguna entre el todo y una de sus partes.

“Lo anterior significa que los órganos no tienen derechos propios y que por tanto carecen de personalidad, pero esto no es obstáculo para que el derecho objetivo regule la situación de los diversos órganos dentro de lo que es precisamente la organización



administrativa. De no existir un régimen jurídico que ligue y relacione a los diferentes órganos estatales, la organización pública tampoco existiría”.³⁰

Al estudiar órgano administrativo se hace necesario explicar las doctrinas más comunes que lo analizan, tales como la teoría de la representación y la teoría del órgano. La teoría de la representación, conocida como teoría del mandato, parte de los modelos por medio de los cuales las personas morales obran por medio de los órganos que los representan, por lo que siendo el Estado una persona moral considera que su actuación solo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales.

Los ponentes de estas doctrinas se olvidan que el ejercicio de potestades públicas, los principios e intereses son de naturaleza diferente de los que corresponden al derecho privado, por lo que las normas que regulan el convenio del mandato son completamente diferentes de las que integran el derecho administrativo.

En el ejercicio del poder público parte de los fundamentos que expresamente señala el ordenamiento jurídico administrativo, que determinan el alcance y contenido del poder estatal, a diferencia de la representación y el mandato de derecho privado, que de conformidad con el derecho civil regula los intereses de los particulares y limita sus efectos a lo convenido en el contrato de mandato, además que para que exista un contrato se necesita la voluntad de los contratantes, lo que a diferencia en el ejercicio de la función pública, en el que, para el efecto del ejercicio del poder estatal, el órgano

³⁰ Óp. Cit. Fraga. Pág. 122.



y el funcionario público integra una sola unidad y persigue la finalidad misma del Estado.

El ejemplo, más claro es el de las sociedades, en las que sus representantes legales excediéndose en sus facultades, solo obligan a la sociedad en razón del beneficio obtenido si los actos son ratificados por la misma, de la misma manera se da con el mandato, lo que no sucede en materia del derecho administrativo, en el que toda la actuación oficial del funcionario se le imputa al Estado. Para explicar la actuación del Estado a través de sus funcionarios, la corriente más generalizada de la doctrina en el derecho administrativo, es la teoría del órgano y deja por un lado la teoría de la representación.

La concepción de órgano "fue reforzada con la aplicación del principio de imputación por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él. En esta medida, la actuación del funcionario público solo es considerada como expresión de voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano".³¹

Los órganos administrativos son las unidades funcionales, creadas por el Derecho en que se estructuran internamente las entidades públicas. Órgano, es pues, un centro de funciones establecido a efecto de división del trabajo, que forma parte de una persona jurídica, considerado como un centro de imputación o centro di rapporti. Un centro

³¹Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero, Espinoza. **Compendio de derecho administrativo**. Pág. 46



funcional unificado, de estructura interna compleja cuya actividad se imputa a la persona jurídica en que se integra.

Aunque la división de órgano no ha sido desarrollada de manera uniforme por la doctrina administrativa, ya que algunos autores se refieren al órgano como la persona que expresa la voluntad del Estado, el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Directores Generales, etc., dando lugar a la teoría del órgano-persona; y otros lo identifican con la estructura material a la que el ordenamiento jurídico administrativo le tiene asignadas, dando origen a la teoría de órganos-institución. La doctrina más aceptada por la mayoría de corrientes administrativas es la que establece que el órgano administrativo se encuentra constituido por un conjunto de competencias y de personas que la ejercen, de tal manera que la voluntad que manifiestan no es de la persona física de quien está a cargo, si no la del Estado. La noción de órgano precisa la concurrencia de:

1. Un oficio o fracción de la actividad del Estado;
2. Un hombre o conjunto de hombres que producen respeto de aquel, actos de volición y actuaciones y;
3. Una imputación jurídica en virtud de la cual dichos hombres han sido encargados de realizar funciones inherentes al oficio de que se trate.



Todos estos elementos constituyen el órgano, “es lógico que no pueda formularse un concepto jurídico con exclusión con uno siquiera de los mismos, sino que deba estimarse en la totalidad de su integración”.³²

En ese mismo orden de ideas, “los órganos administrativos forma un concepto igual que la noción de persona, no tiene una existencia visible; su realidad es puramente jurídica. Vemos la o las personas titulares del órgano, la sede de este, los medios materiales de que dispone; pero no al órgano en sí mismo, que es una abstracción”.³³

Consecuentemente el órgano no es la persona física que ejerce las funciones del mismo, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas por el ordenamiento jurídico administrativo, sino la unidad que resulta de la persona y las competencias, más los medios de los que dispone para su funcionamiento.

2.3.2. Competencia de los órganos administrativos

Es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que el ordenamiento jurídico establecido le otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar. Es necesario hacer notar que la competencia administrativa es necesariamente otorgada por el ordenamiento, de lo contrario la función deviene ilegítima, el acto está viciado, por lo que provoca la nulidad absoluta.

³² Óp. Cit. Pág. 310.

³³ Óp. Cit. Pág. 47.



En la doctrina existen algunas reglas que establecen que la competencia debe de norma legal expresa, quienes consideran que puede surgir expresa o implícitamente de una norma legal, y otras corrientes consideran que surge en forma implícita del objeto o fin mismo del órgano; a esto último, algunos autores lo llaman principio de especialidad.

La primera de las corrientes hace una vinculación con el principio de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, Artículo 3 que establece: “Las resoluciones administrativas serán emitidas por autoridad competente, con cita de las normas legales o reglamentarias en que se fundamenta. Es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal”.³⁴ Sin embargo, la legislación define la regla de la competencia expresa, pero no solamente de origen legal directo e inmediato, sino también de origen derivado, emergente de reglamentos dictados en consecuencia de leyes atributivas de competencia. En el mismo sentido se pronuncia la doctrina legal.

2.4.1. Competencia en razón del grado

La competencia en razón del grado se refiere, es “la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración y, puesto que la competencia es en principio improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa, salvo los casos de avocación y delegación.”³⁵

³⁴ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo**. Pág. 29.

³⁵ **Ibíd.** Pág. 30.



En el caso de la avocación y la delegación también existen excepciones, tal es de la competencia exclusiva, aunque el órgano sea jerárquicamente inferior subordinado.

El acto puede estar viciado de incompetencia en razón del grado en dos hipótesis esenciales:

- a) Cuando al órgano le ha sido conferida antijurídicamente una competencia determinada; en este caso, aunque el órgano no se salga de la competencia que le ha sido conferida, el acto puede no obstante estar viciado en razón de que dicha competencia es ilegítima y;
- b) Cuando, siendo legítimo el otorgamiento de competencia al órgano, “éste se excede de la misma.”³⁶

En estos casos, se trata del abuso y la desviación de poder; el primero cuando un funcionario actúa sin estar autorizado y el segundo cuando se desvía la competencia.

Por lo tanto, competencia por razón de grado, tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles, distribución que se realiza generalmente, estableciendo relaciones de jerarquía que implican subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros. En esos casos, el órgano inferior y el superior conocen el mismo asunto, pero la intención del que conoce en último lugar, está condicionada por la

³⁶ **Ibíd.** Pág. 31.



conclusión de funciones del que conoce en primer término, significando además, aquella guarda una relación de superioridad respecto a este último.

2.4.2. Competencia en razón de la materia

La competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano administrativo, es decir, al objeto de los actos, del servicio público que presta y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos. Pueden presentarse varias situaciones de incompetencia en razón de la materia.

2.4.3. Competencia en razón del territorio

La competencia en razón del territorio comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función administrativa, el municipio, el departamento, la región, en el caso de Guatemala: excederlo determina la nulidad o inexistencia del acto.

El principal caso a considerar aquí es aquel en que el poder Ejecutivo nacional adopta decisiones para todo el territorio de la República en materias que son de índole local: en tal caso la disposición es nula, y conviene recordar que en esto nada tiene que ver el “poder de policía”, pues él es un principio carente de toda justificación jurídica y completamente *amorfo*.



2.4.4. Competencia en razón del tiempo

La competencia en razón del tiempo, por último, se refiere a los casos en que un órgano tiene determinadas facultades concedidas sólo durante un lapso determinado. Es extemporáneo la declaratoria de lesividad de los actos de la administración pública después de los tres años de emitida la resolución o acto administrativo establecido en el Artículo 20 de la Ley de lo Contencioso Administrativo Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, señala que es nulo el acto mediante el cual un superior jerárquico revoca una resolución del subordinado después de ser notificada la resolución administrativa.

Lo anterior, no debe pensarse que siempre que el orden jurídico establece un plazo dentro del cual debe o puede producirse determinado acto o resolución administrativa, la consecuencia de dictarlo fuera de él sea necesariamente la nulidad o inexistencia del acto, susceptible de ser impugnado.

No obstante, ha actos procedimentales, por ejemplo, que de realizarse fuera de plazo son igualmente válidos, sin perjuicio de la responsabilidad del agente; tal es el caso del envío de las actuaciones al tribunal de lo contencioso administrativo cuando se ha planteado una demanda el proceso debe seguir con lo dicho por el actor, sin perjuicio que la administración lo pueda enviar en cualquier etapa del proceso, sin perjuicio de enjuiciar al responsable por desobediencia grave de una resolución judicial.



2.4.5. El medio que dispone

Una de las actividades más generales del servicio público se puede decir que es la parte de la actividad que realiza el Estado, prestado preferentemente por la administración pública a través de la función administrativa, la que se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son interés general, que se realiza bajo el régimen jurídico del derecho administrativo. Este vendría a ser el medio más idóneo por el cual el Estado, a través de la administración pública, puede conseguir su finalidad a través de los siguientes componentes.





CAPÍTULO III

3. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública

Las formas de organización administrativa están en íntima relación con las de la administración pública nacional, ejecutivo, y en muchos aspectos, con la administración pública de las entidades locales como departamental, municipal y regional. Como también tienen un denominador común, que es “ser instituciones públicas, por ende son órganos estatales, tal y como lo establece el artículo ciento treinta y cuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala. Todas las instituciones del Estado ejercen función pública, pero los órganos administrativos la específica función administrativa”.³⁷

3.1. Definición

La forma de como los sistemas políticos tratan de satisfacer las necesidades colectivas han dado origen a la organización administrativa, según los problemas nacionales se manejan con criterios centralistas o con políticas de descentralización.

El ejercicio de la función administrativa que el estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos, tanto humanos como materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se

³⁷ Óp. Cit. Calderón M., Hugo Haroldo. Pág. 19.



ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a una organización, que según la mayoría de doctrinas significa una ordenación de los elementos para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la administración del trabajo, más equitativo y eficiente.

El Estado tiene su propia organización, que conforme a la Constitución Política, está estructurada por los tres organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El estudio de nuestra materia se encauza a la función administrativa que realiza, principalmente, uno de estos organismos es el Ejecutivo, el que tiene su propia estructura con características particulares de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento. Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa: la centralización, desconcentración, descentralización, autarquía y autonomía.

Las dos primeras se basan en la centralización y desconcentración, que han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, a través de órganos jerárquicamente ordenados, las tres últimas como la desconcentración, autarquía y autonomía que se ha considerado una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas que tienen personalidad jurídica propia, diferentes del poder central, pero con un carácter estatal. Por consiguiente, uno de los objetivos de la descentralización es poder lograr que los empleados y funcionarios públicos le brinden un mejor servicio administrativo a la ciudadanía en general.



La desconcentración, la autarquía y la autonomía, ya muchos tratadistas no consideran formas de organización administrativa. Especialmente la desconcentración que se considera como una forma de transferencia de competencias, ya que la misma pueda darse en cualquiera de los sistemas de organización administrativa, sea centralizada, descentralizada y en las denominadas autónomas, pero que en los textos aparece como una forma de organización.

La administración pública guatemalteca, “se encuentra inmersa en una compleja serie de órganos, que parte del vértice que es el ejecutivo con un sistema centralizado, que funciona a nivel nacional, las gobernaciones departamentales también centralizadas, los municipios y sus órganos, el consejo y alcaldes, las regiones con sus consejos de desarrollo”.³⁸

3.2. La centralización o concentración administrativa

“La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. La principal cualidad de la centralización administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.”³⁹ Por lo tanto, en Guatemala, la Centralización corresponde a la forma de organización interna del Organismo Ejecutivo; los órganos administrativos se encuentran agrupados unos respecto a otros como el Presidente, Vicepresidente, Ministro, Vice Ministro, Directores Generales, y

³⁸ **Ibíd.** Calderón M., Hugo Haroldo. Págs. 20-208.

³⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo.** Pág. 102.



demás funcionarios, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los Directores Generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide.

En ese sentido, cada uno de dichos órganos “está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que estos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos al principio de legalidad y la juridicidad”.⁴⁰

3.3. Elementos de la centralización

Elementos o poderes que genera la jerarquía de la centralización son varios: tales como la unidad, la jerarquía, el control, potestad de revisión y otro elemento importante es la facultad de dirimir competencias.

1. “El poder de nombramiento: es una de las características más importantes del régimen centralizado es la facultad que tienen las autoridades superiores de designar a los titulares de los órganos que se encuentran subordinados y;

⁴⁰ **Óp. Cit.** Calderón M., Hugo Haroldo. Págs. 211-212.



2. La unidad de mando: que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo, a través del cual dirige la actuación de los subordinados. “Este poder de mando se ejercita generalmente mediante órdenes, instrucciones o circulares expedidas por las autoridades superiores a los empleados que están subordinados”.⁴¹

3.3.1. La desconcentración administrativa

“La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos. Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central”.⁴²

La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

⁴¹ **Óp. Cit.** Calderón M., Hugo Haroldo. Págs. 214.

⁴² Espinoza Barragán, Manuel. **Lineamientos de derecho público mexicano.** Pág. 141.



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

La desconcentración administrativa, nace como contraposición a la centralización administrativa, con ésta se busca eliminar el excesivo centralismo burocrático, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones, es una forma que pueden adoptar todas las instituciones, centralizadas, descentralizadas y autónomas del Estado, a través de la creación de unidades que descarguen la actividad administrativa, ejemplo: la Universidad de San Carlos, desconcentra su actividad, a través de los centros regionales con cierta independencia de carácter operativo, pero obedece las políticas generales del concejo superior universitario entre otras. La desconcentración “consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión”.⁴³

Otra acepción, se refiere que “es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”.⁴⁴

Los órganos centralizados autónomos, aún se encuentran subordinados a las políticas de los órganos de decisión a los que se les otorgan ciertas facultades de decisión de

⁴³ **Óp. Cit.** Gabino Praga. Pág. 165.
⁴⁴ Serra Rojas. **Óp. Cit.** Pág. 501.



carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía de los órganos de decisión, pues las políticas son dictadas por el órgano del que dependen, centralizados, descentralizados o autónomos de la administración. Para algunos autores la desconcentración es denominada como descentralización burocrática, la que debe distinguirse de la descentralización institucional o por servicio.

La desconcentración implica la transferencia de la titularidad de la competencia administrativa, es decir se está en presencia de una delegación y hay que tomar en cuenta que las atribuciones que corresponden a un órgano superior pasan al subordinado o a un órgano nuevo creado para el efecto. En realidad tiende a *morigerar* los efectos del excesivo centralismo burocrático en todas las instituciones del Estado. Consiste en la delegación de algunas funciones en órganos periféricos, pero conservando el delegante las atribuciones las cuales pueden asumir en cualquier momento, al menos en las políticas y directrices generales.

La desconcentración no se presenta como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, sino como una entidad jurídica con una específica conceptualización que le permite ser considerada como una forma de administrar en forma directa, respecto de otras instituciones similares pero que dependen de un órgano determinado de decisión política.

Los órganos desconcentrados no gozan de una independencia propia, sino de una facultad eminentemente técnica, puesto que en esta variante de administrar, no



desaparece del todo la jerarquía administrativa, el órgano sigue dependiendo de directrices y la mayoría de casos del presupuesto del órgano desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico a través de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión, por naturaleza técnicos.

Para precisar el concepto de desconcentración es menester como medida previa, señalar los diversos criterios que permitan su real conceptualización y desarrolla una serie de criterios de suyo interesante, como el criterio intermedio o de transición de competencias, el criterio de la variante de cualquier sistema descentralización, descentralización o autonomía. “El criterio técnico organizativo y el criterio de distribución de competencias, los que le pueden ser atribuidos a esta variante de sistemas de organización administrativa”.⁴⁵

3.3.2. La descentralización administrativa

El Artículo 2 de la Ley General de Descentralización, Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República, establece: “se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y

⁴⁵ Óp. Cit. Calderón M., Hugo Haroldo. Págs. 218-220.



locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado...”.

“Al hablar de descentralización es esencial señalar los órganos que son creados como personas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico”.⁴⁶ Desde la promulgación en 1985 de la Constitución Política de la República de Guatemala se empezaron a preocupar de la creación de entidades descentralizadas y autónomas, conforme al Artículo 134 del mismo cuerpo legal, en la que le pone mayor énfasis a la regionalización, identificando los departamentos de la república, aunque no se distribuyó con sentido administrativo, sino más con lo militar de acuerdo a la ubicación de las bases militares.

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva. Y desde el punto de vista jurídico muy general, la descentralización es la facultad que se le otorga a las entidades públicas diferentes del Estado, para gobernar por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan de manera independiente, en nombre propio y bajo su estricta responsabilidad.

⁴⁶ Rodríguez González, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**. Pág. 29.



La creación de órganos descentralizados tiene que necesariamente ser por especiales, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso, con personalidad jurídica propia distinta a la del Poder central, manejo de un presupuesto propio, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social.

Desde el punto de vista jurídico y legal descentralizar implica la creación de un nuevo centro de gestión, al cual se le asignan facultades que fueron sacadas de un centro anterior; desconcentrar, por su parte, implica evitar la concentración de facultades, sin que necesariamente implique la creación de un nuevo centro de decisión. Pero también el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala vinculada a la Ley General de Descentralización Decreto Número 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala, estableciendo en el Artículo 2 como un proceso mediante el cual se trasladan competencias del ejecutivo a los municipios o entidades descentralizadas.

Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentra a cargo de órganos colegiados, un ejemplo las entidades como por ejemplo: la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) su órgano colegiado es el directorio; Instituto de Electrificación (INDE) la junta directiva; pero hay otras que son descentralizadas pero que se dirigen en forma unipersonal, tal el caso de Contraloría General de Cuentas, el



contralor; el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) que durante mucho tiempo funciono a través de un director hoy ya cuenta con órgano colegiado, junta directiva, que es su máxima autoridad.

Cuando se trata de órganos colegiados que son la máxima autoridad y que toma la mayoría de las decisiones, existe un órgano unipersonal que es el de ejecución, el presidente de la junta directiva o el gerente.

Descentralización es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado otorga facultades y atribuciones determinadas a un órgano administrativo, quien actúa con independencia funcional al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de prestar ciertos servicios públicos a la colectividad.

3.3.3. Control

Como hemos podido analizar, las entidades descentralizadas no son entidades con una independencia absoluta del Estado, sino existen controles y una marcada tutela que el Estado ejerce sobre estas entidades, en relación a su presupuesto, puesto que las entidades descentralizadas necesitan del apoyo financiero del Estado y encontramos una marcada injerencia en la aplicación de políticas y en algunos casos de nombramiento de algunos de sus funcionarios, como por ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.



Este control y tutela, se puede establecer en los siguientes aspectos, pues hay que hacer notar que no todas las instituciones descentralizadas presentan los mismos problemas.

- a) Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones que actualmente sufren retrasos por falta de dinero desde el momento que recibe dinero del presupuesto tiene competencia para revisión la Contraloría General de Cuentas;
- b) Intervención permanente de la Contraloría de Cuentas, en el manejo de fondos públicos, hay que recordar que este tipo de instituciones aún no son autofinanciables;
- c) Emisión y forma de su Ley Orgánica por el Congreso de la República tal y como lo establece el artículo 134 de la Constitución Política, con el voto de las dos terceras partes de diputados;
- d) Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de los pagos compensatorios y demás contribuciones y asignaciones y;
- e) En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común civil, penal, y privativo contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, militar, político Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría de los Derechos Humanos, interpelación y citación ante el Congreso de la República y control constitucional especial Amparo,



Exhibición Personal, Inconstitucionalidades entre los tribunales extraordinarios de amparo y la Corte de Constitucionalidad.

3.4. Clases de descentralización

Es de vital importancia mencionar “la descentralización ofrece dos modalidades; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprender un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio institucional”.⁴⁷ La doctrina argentina esencialmente analiza tres formas de descentralización administrativa: la descentralización territorial, la descentralización por servicios o institucional y la descentralización por colaboración.

Por otro lado, se distingue dos clases de descentralización, que sería la “descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicios”.⁴⁸ En este sentido hay que “estudiar la clasificación más importante de este sistema, desde cuatro puntos de vista: la descentralización territorial o por región, la descentralización por servicios o institucional y la descentralización por colaboración”.⁴⁹

3.4.1. Descentralización por servicio o institucionalidad

Es el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Este tipo de descentralización

⁴⁷ Dromi, José Roberto. **Las Funciones del Estado y los servicios públicos**. Pág. 443.

⁴⁸ Díez, Manuel María. **Derecho administrativo**, Pág. 88.

⁴⁹ **Ibíd.** Calderón M., Hugo Haroldo. Págs. 231.



encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se requiere en el mundo moderno, dado a que el Estado es una entidad heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo a sus postulados como el bienestar general o bien común. Para lograr su finalidad, se despoja entonces de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnicas y especializada.

La descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, reposa sobre la base técnica. “La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio”.⁵⁰

3.4.2. Descentralización por colaboración

Esta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y esta se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la Administración Pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado. En Guatemala existen una serie de

⁵⁰ **Ibíd.** Calderón M., Hugo Haroldo. Págs. 233.



instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de Asociaciones no lucrativas.

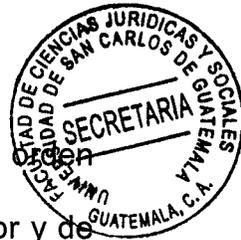
3.4.3. Descentralización territorial o por región

Este tipo de descentralización supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa. El ejemplo de esta clase de entidades podemos encontrarlo en las Municipalidades o las comunas, entidades que están dotadas de personalidad jurídica propia. El territorio además de ser una demarcación del territorio es un elemento constitutivo.

“La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene un carácter político”.⁵¹

La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas.

⁵¹ Díez, Manuel María, **Derecho administrativo**. Pág. 89.



“En Guatemala, pertenecen a este sistema las Municipalidades y por constitucional, el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural”.⁵² Aunado de lo anterior y de conformidad con la Ley, la Policía Nacional Civil, debe de cumplir con ciertos principios básicos en cumplimiento a la administración pública, además de que debe de tener principal atención en lo referente al cumplimiento de los derechos humanos y a su condición de servicio público esencial.

⁵² Godínez Bolaños, Rafael. **Los Sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 5.



CAPÍTULO IV

4. Policía Nacional Civil

Todos los días se escucha la palabra policía, e inmediatamente si la asociamos con la seguridad pública, la vigilancia, el orden y la represión. La vinculamos con un órgano inmerso dentro de la administración pública que sirve para la aplicación de la justicia.

Actualmente, esta palabra policía se considera como un cuerpo organizado que permite conservar el orden público, prevenir y combatir el delito. “En México existen varios trabajos dedicados al estudio de la policía como instrumento de gobierno”.⁵³

4.1. Definición de policía

Más allá de su etimología, de su semántica, el termino policía se identificaba con la administración, el gobierno y la vida de la ciudad, con su sanidad, arreglo, ornato, seguridad, urbanismo, limpieza, circulación, alumbrado, alimentación, construcciones, matanzas y diversiones.

Hacer o establecer una “buena policía, significaba realizar actividades para instaurar un orden en la vida cotidiana de la ciudad. Policía era el hacer cotidiano, instancia, función

⁵³ Franyuti Hernández, Regina. **Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político.** Pág. 9.



y objeto del ayuntamiento. Era la palabra que daba la pauta y servía de instrumento para que el ayuntamiento organizara, administrara y pusiera en función a la ciudad”.⁵⁴

4.2. Antecedentes

La historia de Guatemala, se constituyó en un retroceso de 10 años atrás con la revolución del 20 de octubre, la administración del coronel Carlos Castillo Armas, se derogó la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945 y en lo referente a la guardia civil por Decreto Número 332 del Congreso de la República de Guatemala, la llamaron nuevamente Policía Nacional. Se tuvo el propósito de acometer una política de desarrollo económico, abierta sobre todo a Centroamérica, y de acrecentamiento del espíritu nacionalista.

Dichos acontecimientos, que sobrevinieron después de la muerte del Presidente Castillo Armas, se imprimió una variación notoria al rumbo de la nave del Estado que se alejó de los postulados de la Liberación, que, por otro lado, no había habido tiempo de convertir en cuerpo de doctrina política. En noviembre de 1954 se emitió el Decreto Número 146, en donde la Guardia de Hacienda, Guardia Montada y demás núcleos creados o por crearse en relación con el Ramo de Hacienda, pasan a depender directamente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para ese entonces el Decreto Presidencial 332, Ley Orgánica de la Policía, Archivo General de 1955. Se entiende en este documento, que para los miembros del cuerpo

⁵⁴ *Ibíd.*, Pág. 14.



policial, el servicio debe tener carácter profesional. Los integrantes de la Policía deben especializarse y capacitarse mediante métodos científicos, conforme a programas elaborados al respecto. Se organizó para llenar el fin antedicho, un departamento de capacitación que instruía a los policías sobre el respeto a la ley, la dignidad humana y los derechos que garantiza la constitución probablemente aquí se inicia el germen de la academia de policía. Se consideró en la Ley Orgánica, que la policía debía ser una institución disciplinada, apolítica, obediente y subordinada al cumplimiento de las normas que fijan los compromisos de relación jerárquica.

El acontecimiento más importante para el cuerpo en 1960, lo constituyó el acuerdo gubernativo del 9 de septiembre, por el que se felicitó a la institución de la Policía Nacional, confiriéndole citación presidencial, y por el que se le otorgó el lema de Semper Fidelis de su traducción literal del latín: siempre fieles, por tal motivo se dignifico ese día instituyéndolo como día nacional del Policía. En 1962, a iniciativa del profesor Roberto Moscoso, empleado en el departamento de tránsito de la institución, se organizaron las patrullas escolares. Se principió a trabajar en varios establecimientos educativos de la capital con resultados satisfactorios.

La historia de la policía, enmarca el nombre de don Roberto Moscoso, está unido a la creación de las patrullas escolares, cabe mencionar que ya en 1938, la Policía Nacional ofreció sus servicios al Ministerio de Educación para impartirse a los educandos de las escuelas públicas y privadas de la capital, enseñanza para conducirse con prudencia en nuestras calles. En tanto entraba en vigor un nuevo reglamento de policía, se



estableció una escuela de instrucción para preparar a quienes solicitaban su ingreso al cuerpo. En esa escuela identificamos el germen de la que transcurridos los años sería la academia de la policía. “El 16 de mayo de 1973, durante el gobierno del coronel Carlos Arana Osorio, se colocó la primera piedra del edificio de la Escuela de la Policía Nacional, la cual fue inaugurada el 14 de febrero de 1975 en la administración del general Kjell Eugenio Laugerud García”.⁵⁵

La Escuela de Instrucción de la Policía Urbana comenzó a funcionar en la capital para 1979, las patrullas escolares se desarrollaban una labor en beneficio de 225,000 alumnos del nivel primario. En el volumen 27 de la Revista de la Policía Nacional, apareció un artículo en el cual se indicaba que en la ciudad, como en los departamentos de la República, funcionaron 4,500 grupos de patrulleros escolares con cobertura de 225,000 alumnos del nivel primario, que fueron seleccionados por el departamento de relaciones públicas de la policía nacional, para brindar protección y seguridad a sus compañeros de clase.

El incremento del tránsito en la ciudad de Guatemala, como en las principales ciudades del interior, se hizo necesario mantener bajo seguridad a los escolares, especialmente en horas de mayor intensidad de tráfico. Por cada cien alumnos, había diez patrulleros escolares en cada establecimiento educativo, que absorbían un buen entrenamiento consistente en actividades que se llevaban a cabo en las principales calles de la ciudad, bajo la supervisión de instructores especializados. La formación a la que eran sometidos los menores, incluía pláticas sobre educación vial, cumplimiento de normas,

⁵⁵ López De León, David Elías. **Estudio monográfico de la policía de Guatemala**. Pág. 35.



higiene y disciplina, habilidad y condiciones físicas, prácticas sobre tránsito en cruces, calzadas y otros sectores; pero básicamente se enseña al patrullero a respetar y darse a respetar, inculcándoles responsabilidad de los grupos que tenían asignados.

Los patrulleros eran juramentados en actos públicos que se llevan a cabo en presencia de autoridades de Educación, Gobernación y Trabajo y ante sus propios compañeros de escuela, donde se les impone el cinturón de patrulleros escolares, el cual los identifica ante sus compañeros y les permitía ser respetados por los pilotos automovilistas. Estos grupos funcionaron con la colaboración de la policía nacional y miembros del magisterio. Los maestros colaboran con las patrullas escolares, permitiendo que sus integrantes puedan organizarse dentro de las actividades escolares y de esa forma se preparaban internamente antes de salir a la calle. Se institucionalizó un programa de alfabetización, durante el cual se llevaba educación a las personas mayores que no se habían escolarizado en edad temprana, este proyecto llegó a todas las áreas de la república con cobertura por parte de la institución policial.

Durante el gobierno del General Fernando Romeo Lucas García, a los 100 años de fundación se reforzó la educación académica, reinaugurando la Academia de Policía Nacional, en su sede en la zona 6 capitalina. Se reforzó el trabajo de las patrullas escolares, se trabajó el proyecto de bibliotecas en las diferentes sedes policiales, los cuales fueron donados por padres de familia, vecinos, instituciones educativas, jefes policiales y organizaciones con la disponibilidad de colaborar. Posteriormente a finales



de los años 80 y principio de los años 90, la transición del militarismo a una democracia naciente, debilitó la institución policial, los ataques frontales de la prensa nacional e internacional, la pérdida del apoyo militar significó un descenso en los logros alcanzados.

Posterior a este proceso hasta la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno de Álvaro Arzú y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, permitió resurgir una institución renovada y tal como citan los acuerdos en la búsqueda nuevamente de la profesionalización de sus integrantes.

La Policía Nacional Civil con el mandato constitucional pretendía garantizar la seguridad ciudadana, apegada estrictamente al respeto a los Derechos Humanos, cumpliendo con su misión principal, la de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de sus libertades, así como la seguridad pública.

Sin embargo, el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, establecía las bases para la creación de la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC) y de la carrera policial. Para ello señala criterios cerciorándose de esta manera que los integrantes de la nueva estructura policial debían recibir formación en la academia de policía y asegurar el ingreso transparente a la misma, así como ascensos, cursos de especialización que tengan lugar a través de la academia.



En el año 1997 al 2000, período en el cual la guardia civil española se propuso las bases de una nueva policía, moderna, civil y democrática. La antigua sede de la zona 6 se amplió, tomando las instalaciones de la antigua policía militar ambulante. En materia de investigación criminal, la Academia recibió apoyo de ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program), y la instrucción y formación en derechos humanos estuvo a cargo del programa de fortalecimiento de la PNC de MINUGUA. El despliegue territorial de la PNC, que comenzó a mediados de 1997, logró cubrir los 22 departamentos del país en agosto de 1999. Desplegándose 8 Jefaturas de Distrito, 27 Comisarías, 127 Estaciones y 343 Subestaciones, y contando con 8 unidades móviles.

El correcto funcionamiento de la nueva Policía Nacional Civil se orientaba hacia el aumento en la seguridad de los guatemaltecos y mejorar la percepción de los ciudadanos respecto a las fuerzas policiales. De acuerdo al espíritu de los acuerdos de paz, los roles que cumple la institución policial son indispensables para desmilitarizar la seguridad interna.

La Policía Nacional Civil, tiene una cobertura en todo el territorio nacional, así como de miembros de la institución, por lo que debían ser destinados a prestar servicio en cualquier comisaría de la ciudad capital o en cualquiera de las comisarías ubicadas en los departamentos de la república. Es así, como una nueva serie de compromisos en materia de seguridad pública, siendo uno de los más importantes la creación de una nueva institución policial civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación,



jerárquicamente estructurada, dotada de recursos suficientes, con departamentos especializados y en la que estuviera presente el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala. La base legal que la Policía Nacional Civil está establecida en el Decreto Número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala.

4.3. Naturaleza jurídica

La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. Su organización es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina. La Policía Nacional Civil ejerce sus funciones durante las veinticuatro horas del día en todo el territorio de la república. Para efectos de su operatividad estará dividida en distritos y su número y demarcación serán fijados por su Dirección General. Está integrada por los miembros de la carrera policial y de la carrera administrativa.

4.4. Principios

Artículo 10 de la Ley de la Policía Nacional Civil, preceptúa: "Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones:

a) Por iniciativa propia por denuncia o por orden del Ministerio Público: 1) Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores; 2) Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.



b) Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa. c) Mantener y restablecer, en su caso el orden y la seguridad pública...”. Artículo 10 de la Ley de la Policía Nacional Civil Decreto Número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Por lo tanto, con base a los principios institucionales son fundamentales para determinar cómo se rige el personal que labora en la institución policial. Sin duda la norma precitada, es la que facultad a la Policía Nacional Civil de la República de Guatemala para actuar en determinados casos, lo que en la actualidad se da, siendo necesario implementar más facultades para que se mejore la eficacia y eficiencia de la seguridad ciudadana.

4.5. Organización

Sub Dirección General de Operaciones (SGO): La Subdirección General de Operaciones le corresponde mantener y restablecer el orden y la seguridad pública, para auxiliar y proteger a las personas y la conservación de sus bienes, a través de sus unidades territoriales en toda la República de Guatemala.

Subdirección General de Análisis e Información Antinarcótica (SGAIA): La Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica tiene dentro de sus funciones la recopilación, procesamiento y análisis de la información sobre la narcoactividad del



país; la planificación y diseño de estrategias encaminadas a combatir y erradicar la producción, plantación, almacenamiento, tráfico y distribución ilícita de drogas; el diseño y ejecución de estrategias encaminadas a la prevención, investigación y combate de la comisión de delitos en instalaciones portuarias, aeroportuarias y puestos fronterizos del país; así como el diseño y ejecución de estrategias para combatir el narcoterrorismo y a los grupos que se organicen dentro del país.

Sub-Dirección General de Investigación Criminal (SGIC): La Subdirección General de Investigación Criminal le corresponde proceder, por iniciativa o por orden de autoridad competente, el descubrimiento y la investigación de delitos y la persecución de delincuentes y/o criminales, para encausar y fortalecer su procesamiento penal.

Sub Dirección General de Personal (SGP): La Subdirección General de Personal, le corresponde desarrollar, coordinar y aplicar las políticas de administración, promoción, desarrollo y acción social para el personal administrativo y operativo de la institución.

Subdirección General de Apoyo y Logística (SGAL): La Subdirección General de Finanzas y Logística le corresponde administrar los recursos financieros, materiales y equipamiento necesarios para el desempeño funcional de las unidades orgánicas y territoriales de la Policía Nacional Civil. Son funciones de la Subdirección General de Finanzas y Logística. Artículo 15 del Reglamento de organización de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo No. 662-2005 del Presidente de la República.



Subdirección General de Estudios y Doctrina Policial (SGEDP): La Subdirección General de Estudios y Doctrina tiene como funciones principales la coordinación, implementación y ejecución de las políticas en materia de educación, capacitación y enseñanza policial; la dirección y coordinación de los Centros Docentes Policiales así como de la elaboración de los perfiles de los candidatos a ser formados o capacitados; la coordinación y aprobación de todas las acciones de cooperación ofrecidas a la institución referentes a la educación y enseñanza policial, sean de origen nacional o internacional.

Subdirección General de Salud Policial (SGSP): La Subdirección General de Salud Policial le corresponde el desarrollo, coordinación y aplicación de los programas de salud dentro de la Policía Nacional Civil, así como la promoción y desarrollo de la asistencia sanitaria. Artículo 21 del Reglamento de organización de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo No. 662-2005 del Presidente de la República.

Subdirección General de Prevención del Delito (SGPD): La Subdirección General de Prevención del Delito le corresponde identificar, disuadir, controlar, planificar, elaborar estrategias, campañas y programas para prevenir toda clase de delitos, faltas, infracciones o factores de riesgo que al estar presentes incrementen la posibilidad de hechos violentos. Son funciones de la Subdirección General de Prevención del Delito.

Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (SGTIC): La Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación, es la



dependencia de la Policía encargada de la administración de los recursos y sistemas tecnológicos de esta; además de ser la encargada de desarrollar todo tipo de programas y proyectos encaminados al desarrollo constante de la tecnología dentro de la institución; de igual forma tendrá a su cargo la supervisión, evaluación y facilitación de los sistemas de información de la Policía, a través de la implementación de una plataforma que facilite la interconexión de datos. Comisarías a nivel república:

“De acuerdo a lo establecido en la Orden General 48-2014, Organización y Designación de funciones de las comisarías de la Subdirección General de la Policía Nacional Civil, indica que las comisarías deben estar al mando de un Comisario de Policía”. Artículo 25 del Reglamento de organización de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo No. 662-2005 del Presidente de la República. Las estaciones concentradas: Son las que no cuentan con subestaciones dependientes. Además de cumplir con las funciones de una Estación, tendrán que cumplir con las funciones de una Subestación y las estaciones desconcentradas: Son todas aquellas que cuentan con más de una Subestación bajo su mando. Por último las subestaciones: Estará a cargo de un Oficial Segundo de Policía, de servicio activo.

4.6. Regulación legal

La Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, proyecta el gran escenario inicial sobre el cual define que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien



común, garantizando a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

En ese sentido la Policía Nacional Civil, como primer principio básico de actuación contempla la adecuación al ordenamiento jurídico guatemalteco, por lo tanto, la Subdirección General de Operaciones en el ejercicio de sus funciones deberá cumplir con las siguientes normas legales, que tiene relación directa con la operatividad de acuerdo al ámbito de la competencia. La Policía Nacional Civil, como principio básico de actuación, contempla la adecuación al ordenamiento jurídico guatemalteco, por lo que debe de acogerse a los siguientes postulados:

- a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución Política de la República de Guatemala a los derechos humanos individuales y al ordenamiento jurídico en general;
- b) Actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad y sin discriminación alguna, por razón de raza, religión, sexo, edad, color, idioma, origen, nacionalidad, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social u opinión;
- c) Actuar con integridad y dignidad y abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente;
- d) Sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, el principio de obediencia podrá amparar órdenes que entrañen ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes y
- e) colaborar pronta y cumplidamente con la administración de justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la ley.





CAPÍTULO V

5. Afectación al régimen disciplinario de la Policía Nacional Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobó en el año 1979, un código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que interpretado en un conjunto, se concluye que las personas que tienen la calidad de funcionarios, tienen la obligación de respetar los derechos humanos, de los habitantes de sus respectivos estados nacionales.

5.1. Infracciones disciplinarias Policía Nacional Civil

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consecuencia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión...” Artículo 1 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Resolución 34-169 de la (ONU).

En el caso concreto de Guatemala, los elementos de la Policía Nacional Civil, deben cumplir en todo momento con los mandatos legales, deben servir y proteger a la comunidad, contra todo tipo de acto ilegal, por lo que es sumamente dañino que un miembro o varios de ellos, cometan el delito de abuso de autoridad, ya sea como delito



único o asociado a otros.

El Artículo 3 del mencionado Código de Conducta, señala que: “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas...”. Esta norma tiene íntima relación, en el caso de Guatemala, con el desempeño de la Policía Nacional Civil, ya que es una fuerza de seguridad del Estado de carácter civil, nacida después de la firma de la paz.

El Artículo 5 del Código de Conducta, prohíbe a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, cometer vejámenes y torturas; el Artículo 7 ordena a los mismos funcionarios, a no cometer actos de corrupción, y les obliga a oponerse a la comisión de los mismos; el Artículo 8 los obliga a denunciar a sus superiores en caso de violación de la ley. Sin embargo cuando se entra en materia, sobre el funcionamiento del departamento de Régimen Disciplinario, es fuente primaria, que la encontramos en capítulo VI Artículos 39, 40 y 41 de la Ley de la Policía Nacional Civil.

El Artículo 1 contenido en el Acuerdo Gubernativo 420-2003 del Presidente de la República y el Artículo 2 del mismo cuerpo legal, establece el procedimiento disciplinario, será basado en los principios de legalidad y celeridad, esto es o quiere decir que recoge los lineamientos que inspiran el sistema acusatorio, el cual es propio de un sistema de gobierno fundamentado en la democracia. Finalmente Artículo 3, resguarda el debido proceso a favor del imputado, para evitar así que pueda quedar en



estado de indefensión.

En ese sentido, al realizar una inferencia lógica de los anteriores preceptos legales, nos adentramos a los negociados de régimen disciplinario de la Policía Nacional Civil, los cuales son aquellos organismos de apoyo a las autoridades superiores y jerárquicas, en las actuaciones disciplinarias. También apoyan a los investigadores en procedimientos por infracciones graves. En síntesis, podemos afirmar, que el funcionario del departamento de régimen disciplinario, está bien preparado y su actuación está condicionada, al cumplimiento de los principios generales y específicos contenidos en el sistema acusatorio, lo cual son verdaderas garantías para que se respeten los derechos humanos de las partes intervinientes en un procedimiento disciplinario. Sin embargo, al citar todo lo anterior se va desvirtuando el carecimiento de los procesos sancionatorios para el personal administrativo de la institución policial.

5.2. Principios rectores del régimen disciplinario

Principio de legalidad: “Los miembros de la Policía Nacional Civil solo podrán ser sometidos a procedimiento administrativo. Cuando incurran en las infracciones establecidas en este Reglamento Disciplinario y de conformidad con los procedimientos establecidos...”. Artículo 3 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2013 del Presidente de la República. Por tanto, es de vital importancia vincularlo con las garantías que le otorga el ordenamiento jurídico preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 5



señalando la libertad de acción que tiene toda persona a hacer lo que la ley no prohíba, no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. del principio de legalidad.

Principio del debido proceso: “El procedimiento disciplinario administrativo, deberá respetar y sujetarse a las garantías contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en los procedimientos establecidos en el Código Penal, Código Procesal Penal y el Reglamento, para garantizar el principio constitucional del debido proceso...” En ese mismo orden de ideas, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 12 establece que nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante Juez o tribunal competente y preestablecido.

Principio de presunción de inocencia: Todo miembro de la Policía Nacional Civil a quien se le atribuya la comisión de una infracción disciplinaria, se presumirá inocente mientras no se declare su responsabilidad previa agotamiento del procedimiento legalmente establecido. Señalar la relación jurídica del principio de presunción de inocencia se hace para que no se violen las garantías preceptuadas en el “Artículo 14 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estableciendo que toda persona es inocente, mientras no se le haya declarado responsable judicialmente, en sentencia debidamente ejecutoriada. El detenido, el ofendido, el Ministerio Público y los abogados que hayan sido designados por los interesados, en forma verbal o escrita, tienen derecho de conocer personalmente, todas las actuaciones...”.



Principio de gratuidad: Ninguna actuación procesal causara costas a quienes intervengan en el procedimiento, con excepción de las copias que solicita el sujeto a procedimiento.

Principio de no más de una sanción por el mismo hecho: Nadie podrá ser sancionado más de una vez por la misma acción u omisión constitutiva de infracción disciplinaria, aun cuando a esta se le dé una denominación diferente. Sin embargo, los principios del régimen disciplinario son de vital importancia realizar inferencias jurídicas, en este caso con el Código Procesal Penal Decreto Número 51-92 del Congreso de la República de Guatemala, que en su Artículo 17 establece que nadie debe ser perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho.

Principio de celeridad: La autoridad competente impulsara de oficio el procedimiento disciplinario administrativo y realizara las diligencias necesarias para la averiguación de la verdad de los hechos en que se fundamenta. Todas las diligencias deben quedar documentadas en un expediente. Seguidamente, la norma citada anteriormente en el “Artículo 323 regula que el procedimiento preparatorio deberá concluir lo antes posible, procediéndose con la celeridad que el caso amerita, y deberá practicarse dentro de un plazo de tres meses...”.

Principio de independencia: La sanción administrativa se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otra índole que deriven de la conducta policial. La Constitución Política de la República de Guatemala preceptúa la independencia judicial,



en congruencia con el Artículo 209.

Principio de proporcionalidad: Las sanciones que se impongan guardaran proporción con las infracciones cometidas, atendiendo a las circunstancias que concurran para su realización y las que afecten o puedan afectar el servicio y a terceras personas. Como síntesis este principio implica un equilibrio o correspondencia entre el bien que se grava y la cantidad impositiva.

5.3. De las órdenes y el conducto regular

Orden. Es la manifestación externa de la autoridad superior que se debe obedecer y ejecutar. La orden debe ser para ejecución de actos legales, lógica, clara, precisa, oportuna y relacionada con las actividades propias del servicio.

a) Orden Legal. “Se entenderá como orden legal aquella que esté dentro de las atribuciones de quien la emite. Nadie está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito y b) Conducto regular. El conducto regular es el procedimiento que permite transmitir en forma ágil, las órdenes, consignas e instructivos relativos al servicio, entre los diferentes miembros de la Institución, respetando el orden jerárquico interno...”.

Omisión excepcional del conducto regular. El conducto regular podrá omitirse únicamente ante hechos o circunstancias extraordinarias y especiales; cuando al



observarlo, en razón del tiempo, exigencia o gravedad del caso, puedan derivar resultados perjudiciales para las personas que se quiere proteger, la prestación del servicio u otro motivo razonable.

5.4. Competencia administrativa en materia disciplinaria

La competencia administrativa en materia disciplinaria recae en la responsabilidad de los actores siguientes: a) “Deber disciplinario. Toda autoridad de la Institución tiene el deber de velar por la disciplina y corregir las infracciones a los Principios Básicos de actuación que observe en los subordinados. Si esas infracciones encuadran en las establecidas en el presente Reglamento, impondrá las sanciones respectivas conforme al procedimiento disciplinario administrativo correspondiente...”. Artículo 44 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2013 del Presidente de la República.

Lo anterior, refleja la voluntad del Estado, porque todos los órganos administrativos de la administración pública actúan con base a su competencia, las cuales no deben caer en figuras jurídicas como el abuso de poder con sus administrados.

5.5. Formas de sancionar

Se sancionarán las infracciones leves, graves y muy graves: Las sanciones para las faltas leves son: amonestación escrita, suspensión de 1 a 8 días sin goce de sueldo;



para las faltas graves: suspensión de 9 a 20 días calendario sin goce de salario; limitaciones temporales para estudio y obtener ascensos de trabajo; y las faltas muy graves, con suspensión de trabajo de 21 a 30 días sin goce de salario, limitaciones temporales de estudio y trabajo y destitución del servicio.

Las formas de las sanciones serán: amonestación escrita, suspensión de trabajo, destitución, limitaciones temporales y pérdida de derechos y oportunidades. Como criterios para la graduación de las sanciones, están la naturaleza del cambio de delitos o faltas al grado de responsabilidad, servicio afectado, perturbación del servicio afectado y las condiciones profesionales del instructor. Asimismo se tomarán en cuenta las circunstancias agravantes y atenuantes contenidas en el reglamento disciplinario.

5.6. Clasificación de las Infracciones

Las Infracciones leves se encuentran establecidas en el Artículo 18; la graves en el Artículo 20 y las muy graves reguladas en el Artículo 22, con el encuadramiento de sus respectivas sanciones disciplinarias, contempladas en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003 del Presidente de la República.

5.7. Etapas o fases del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo tiene las siguientes etapas:

a) Inicio de oficio o a petición de parte; b) Decreto de trámite; c) notificaciones y d)



Intervención de terceros.

Por consiguiente, estos procedimientos pueden efectuarse mediante la vía administrativa, en donde el encartado o sindicado tiene aquellos recursos o medios de impugnación que se pueden plantear contra las resoluciones y actos de la administración pública. Se denomina vía administrativa, pues los medios de impugnación o recursos se van a plantear ante los órganos administrativos y los mismos órganos de la administración revisan su propia actuación y resuelven de los mismos.

El desarrollo del proceso contencioso administrativo; al igual que el recurso de revocatoria el sujeto administrativo puede impugnar el acto recurrido por medio del proceso contencioso administrativo, debido al agotamiento de la instancia administrativa. Después de haber agotado el procedimiento administrativo, únicamente queda esperar que se ventile todo un proceso con la intervención del órgano jurisdiccional y será éste el que en última instancia se encargará de dirimir la controversia entre el ente administrativo y el administrado, apegado a todos los principios que rigen el debido proceso.

5.8. Procedencia del proceso contencioso administrativo

La procedencia del proceso puede darse de la manera siguiente: a) Contra la resolución de un recurso administrativo con el cual se agote la vía administrativa; b)



Porque se dé el silencio administrativo Artículo 8 de la Ley de lo contencioso Administrativo, y 157 del Decreto. 6-91 Código Tributario; c) Cuando se revoque una resolución consentida por las partes; d) Para la interpretación de contratos administrativos y e) la impugnación administrativa. Como medio de defensa procesal el particular o administrado, cuenta con el recurso administrativo, que aunque el mismo es resuelto dentro de la entidad administrativa, es el único instrumento que procesal que tiene; para oponerse a las decisiones y resoluciones de las autoridades administrativas.

Al realizar la síntesis, se puede afirmar que los recursos administrativos, son todos aquellos medios de impugnación preestablecidos en la legislación, cuyo fin principal es; hacer valer el principio de derecho de defensa de los particulares frente a las decisiones, que en alguna medida afectan los intereses de éstos. Se debe dejar claro que los medios de impugnación no son solamente para defender los derechos violados por la administración, ya que muchas veces las resoluciones de ésta son bastante acertados y apegados a derecho, sino que se interponen cuando existe cierta inconformidad por parte de los particulares aunque sus fundamentos no sean en realidad válidos.

5.9. Sanciones disciplinarias de la Ley de Servicio Civil

Las sanciones son las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de un deber y de las violaciones a normas prohibitivas. La Ley de Servicio Civil Decreto Número 17-48 del Congreso de la República de Guatemala, también regula las



sanciones a que estarán afectos los servidores públicos, para garantizar la buena disciplina, así como para sancionar las violaciones de las disposiciones prohibitivas de la misma y demás faltas en que se incurra durante el servicio; estableciendo para el efecto cuatro clases de sanciones en el Artículo 74, las cuales son las siguientes:

1) Amonestación verbal; 2) Amonestación escrita, 3) y 4) La suspensión del trabajo sin goce de sueldo, establece que es responsabilidad de todo funcionario o trabajador del Estado que en el ejercicio de su cargo infrinja la ley en perjuicio de particulares, queda sometido a las diferentes clases de responsabilidades en que pueda incurrir. Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos pueden ser de tipo político y responsabilidades de tipo jurídico, esta última se divide en responsabilidad civil, responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa.

El marco legal del servicio civil en Guatemala se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, en normas ordinarias y en normas reglamentarias. Estas normas surten efectos legales a partir del momento en que los particulares toman posesión de un cargo público, momento en el cual se adquieren derechos y las obligaciones para con el Estado, hasta la entrega del mismo. Constitución Política de la República de Guatemala.

En el Artículo 108 se establece que las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de



dichas entidades. Así mismo dispone que los trabajadores del Estado o de entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservaran ese trato. Por lo tanto, la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala.

En ese contexto, lo anterior tiene el objetivo de crear y mantener un sistema provisional para trabajadores civiles del Estado. Lo cual se hace evidente, que el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003 del Presidente de la República al aplicar las sanciones al personal de la carrera administrativa, viola las garantías constitucionales, siendo de vital importancia la integración sancionatoria en un solo reglamento.

5.10. Incidencias legales de la aplicación de sanciones disciplinarias al personal de la carrera administrativa

La Policía Nacional Civil es un órgano de la administración pública que depende del poder ejecutivo, ubicada específicamente en el Ministerio de Gobernación, su naturaleza es totalmente distinta a los restantes órganos que componen la administración pública de Guatemala. Como primera circunstancia, se debe observar que se cuente con un sistema propio de control sobre la actuación de sus miembros administrativos y operativos; distintos al que rige para los órganos del sistema de administración pública en general.



Sin embargo, a estas alturas como en la institución policial todos los días es cambiando debido a que existen bajas por fallecimiento, destitución, jubilaciones, ascensos, cambios de mandos constantes a nivel república y como consecuencia la imposición de las sanciones al personal administrativo, ya sea por desconocimiento o por antojo hay mandos que imponen sanciones con base al reglamento disciplinario al personal administrativo, cometiendo una aberración ilegal, por no saber que el personal administrativo se rige por el régimen de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

La institución policial se encuentra con problemática, de la aplicación de dos reglamentos disciplinarios, a pesar que la legislación nacional en los Artículos 31 y 70 de la Ley de Servicio Civil y el Artículo 9 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil, establecen que se encuentran fuera del ámbito del control general de la administración pública los cuerpos de seguridad del Estado con el fin de que éstos tengan un control interno especial.

Por lo tanto, es necesaria una integración de procedimientos sancionatorios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil, para el personal administrativo y operativo y que se evite las incidencias legales siguientes: 1) Vulneración al principio de legalidad; 2) Dispersión de normas; 3) Falta de conocimiento del mando policial en la aplicación de las sanciones disciplinarias al personal administrativo; 3) Gastos de recursos y tiempo y 4) No asegura depuración del personal policial lo cual afecta directamente al personal y en general a la población guatemalteca.



En virtud de lo anterior, es un desafío integrar un sistema sancionatorio disciplinario de la Policía Nacional Civil, para que tenga mecanismos fáciles de aplicar y confiables, que permitan sancionar las malas conductas del personal de la carrera administrativa y operativa garantizando el apego de los principios constitucionales.

5.11. Propuesta para la integración de procedimientos disciplinarios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil

La propuesta de solución es la integración de los procedimientos disciplinarios, debido a las lagunas jurídicas, dispersas en el reglamento disciplinario de la Oficina Nacional del Servicio Civil y el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003, del presidente de la República para el personal de la carrera administrativa y operativa, lo cual dificulta al operador jurídico aplicar la materia de disciplina en la institución policial.

El Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003 del Presidente de la República deberá contener un apartado de las infracciones disciplinarias y sus respectivas sanciones encuadradas al que hacer de la función administrativa. Asimismo un esquema, que establezca los procedimientos para darle el trámite a las denuncias presentadas en contra del personal administrativo. Además de contener los recursos de revisión y revocatoria para la respectiva defensa. Y por último la expedición de solvencias disciplinarios de las cuales hoy en día no se extiende por la desintegración de normas. (Ver anexo. Integración de procedimientos disciplinarios).



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Se determinaron las causas y efectos jurídicos relacionados a la falta de integración de procedimientos disciplinarios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003 del Presidente de la República de Guatemala. Es imposible que en la actualidad se quiera aplicar sanciones del mencionado reglamento al personal de la carrera administrativa por la falta de conocimiento de los Jefes inmediatos y por la dispersión de normas para sancionar en la institución policial. Por tanto se recomienda contar con los procedimientos disciplinarios integrados para que se constituya un instrumento jurídico para que los operadores jurídicos puedan sancionar apegados a los principios legales y el respeto a las garantías constitucionales en la Policía Nacional Civil de Guatemala.

Lo anterior, es razón suficiente para considerar la integración de procedimientos disciplinarios en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil Acuerdo Gubernativo 420-2003, ya que este instrumento debe ser uno de los pilares del buen desempeño de los miembros de la carrera policial y administrativa de la institución policial, para que no vulnere los derechos y se efectiva su aplicación.



ANEXOS

DIAGRAMA DE PROCESO
Integración de procedimiento disciplinaria por infracción leve
para el personal de la carrera operativa

Nº	ENTRADA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	SALIDA	Tiempo	Tipo de Actividad	Actividad	Transporte	Demora	Almacenaje	Inspección
1	Pleigo de Cargos	Faccionamiento de pliego de cargos	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Pleigo de cargos		A	●	→			□
2	Pleigo de cargos	Traslado de pliego de cargos para firma del Jefe inmediato	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Pleigo de cargos		T		⇄			
3	Pleigo de cargos	Recibe pliego de cargos, analiza, firma y retorna.	Jefe	Pleigo de cargos		I					■
4	Pleigo de Cargos	Recibe pliego de cargos firmado, y procede a notificar a las partes interesadas	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Pleigo de cargos		A	●	→			
5	Pleigo de Cargos	Respuesta al pliego de cargos de parte del interesado (máximo 48 horas)	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Respuesta al Pleigo de Cargos		A	●	→			
6	Respuesta al Pleigo de Cargos	Elaboración de Resolución Final	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Resolución Final		A	●	→			
7	Resolución Final	Traslada resolución al Jefe inmediato para firma	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Resolución Final		T		⇄			
8	Resolución Final	Recibe firma y retorna auxiliar de secretaria (area de Personal)	Jefe	Resolución Final		I					■
9	Resolución Final	Recibe resolución firmada y retorna	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Fin del proceso	0	A	●				
TOTALS →					0	9	5	2	0	0	2
PORCENTAJES →							56%	22%	0%	0%	22%



DIAGRAMA DE PROCESO

Integración de procedimiento disciplinario por infracción grave para el personal de la carrera operativa

No.	ENTRADA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	SALIDA	Tiempo	Tipo de Actividad	Actividad	Transporte	Demora	Almacenaje/Inspección
1	Propuesta de infracción	Elabora y envía propuesta de infracción grave	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		A	●			
2	Propuesta de infracción	Recepción y calificación de la propuesta de infracción	Jefe	Regimen Disciplinario		I	■			
3	Propuesta de infracción	Ordena procedimiento el continuar el	Jefe	Regimen Disciplinario		A	●			
4	Propuesta de infracción	Elaboración de orden de iniciación y nombramiento de Instructor	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		A	●			
5	Orden de iniciación y nombramiento	Pasa para autorización del Jefe	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		T	⇧			
6	Orden de iniciación, nombramiento	Autoriza, firma documentos y retorna a Jefe o encargado de Sección	Jefe	Regimen Disciplinario		I	■			
7	Orden de iniciación y nombramiento	Recibe documentos firmados y procede a notificar a las partes	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		A	●			
8	Notificación	Instructor elabora pliego de cargos y trasladada al Jefe o encargado de Sección	Instructor	Regimen Disciplinario		T	⇧			
9	Pliego de cargos	Recibe pliego de cargos y elabora documento de resolución final, trasladada documento para firma	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		T	⇧			
10	Resolución Final	Recibe resolución final aprueba, firma, y retorna a Jefe o encargado de Sección	Jefe	Regimen Disciplinario		I	■			
11	Resolución Final	Notifica al interesado	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		A	●			
12	Resolución Final	Plantea Recurso revocatoria	Interesado	Regimen Disciplinario		A	●			
13	Resolución Final	Recibe recurso revocatoria (A solicitud parte interesada dentro de los 5 días de notificado)	Jefe o encargado de Sección de Apoyo	Regimen Disciplinario		A	●			
14	Recurso revocatoria	Traslada recurso revocatoria a Jefe de División, para que resuelva	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		T	⇧			
15	Recurso revocatoria	Recibe y resuelve	Jefe	Regimen Disciplinario		I	■			
16	Resolución Final	Envía resolución final al Jefe o encargado de Sección	Jefe	Regimen Disciplinario		T	⇧			
17	Resolución Final	Recibe y notifica al interesado	Jefe o encargado de Sección	Regimen Disciplinario		A	●			
TOTALES →					0	17	8	5	0	4
PORCENTAJES →							47%	29%	0%	24%



DIAGRAMA DE PROCESO
Integración de procedimiento disciplinaria por infracción grave
para el personal de la carrera operativa

No	ENTRADA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	SALIDA	Tiempo	Tipo de Actividad	Actividad	Transporte	Demora	Almacén	Inspección
1	Propuesta de Infracción muy grave	Jefe de Regimen elabora Propuesta de Infracción muy grave	Jefe de Regimen	Propuesta de Infracción muy grave		A	●				
2	Propuesta de Infracción muy grave	Jefe de Regimen eleva Propuesta a Jefe de Unidad para respectiva Firma	Jefe de Regimen	Propuesta de Infracción muy grave		A	●				
3	Propuesta de Infracción muy grave	Jefe de Unidad Firma dicha Propuesta	Jefe de Regimen	Propuesta de Infracción muy grave		A	●				
4	Propuesta de Infracción muy grave	Retorna Propuesta con firma a Jefe de Regimen	Jefe de Unidad	Propuesta de Infracción muy grave		I					■
5	Propuesta de Infracción muy grave	Jefe de Regimen envía Propuesta al Subdirector de Investigación Criminal	Jefe de Regimen	Propuesta de Infracción muy grave		T		⇨			
6	Propuesta de Infracción muy grave	Jefe de Regimen Recibe Copia de Recibido de la Propuesta enviada	Secretaria Técnica	Propuesta de Infracción muy grave		A	●				
7	Propuesta de Infracción muy grave	Archiva copia de lo referido	Jefe de Regimen	Fin del proceso		AL					▶
TOTALES →					0	7	4	1	0	1	1
PORCENTAJES →							57%	14%	0%	14%	14%



DIAGRAMA DE PROCESO Integración de procedimiento disciplinaria por infracciones disciplinarias personal de la carrera administrativa

No	ENTRADA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE		SALIDA	Tiempo	Tipo de Actividad	Actividad	Transporte	Demora	Almacén	Inspección
			Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe								
1	Denuncia	Recibe la denuncia, revisa documentación acompañada, sella y firma de recibido, entrega copia sellada al usuario.	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Plegio de cargos		A	●				
2	Respuesta al Plegio de Cargos	Traslado de plegio la denuncia al jefe inmediato	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Plegio de cargos		T		⇨			
3	Respuesta al Plegio de Cargos	Registra en el Sistema Informático de Denuncias, el cual le asigna el número correlativo por orden de fecha y hora	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Plegio de cargos		I					■
4	Respuesta al Plegio de Cargos	Recibe, analiza la denuncia, en caso de ser necesario consulta al jefe para que elabore la resolución de trámite: Ordenando su investigación; o Señalando audiencia.	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Plegio de cargos		A	●				
5	Respuesta al Plegio de Cargos	Recibe la denuncia del jefe, elabora e imprime la carátula consignado el número y oficial asignado, e inicia la formación del expediente administrativo disciplinario, ordenando las actuaciones cronológicamente, las folia y sella.	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Respuesta al Plegio de Cargos		A	●				
6	Respuesta al Plegio de Cargos	Elabora la resolución que da trámite a la denuncia y lo registra en el sistema Informático de denuncias.	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Resolución de trámite		A	●				
7	Resolución Final	Se procesa las etapas de la investigación y se da audiencia al indisciplinado.	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Resolución Final		T		⇨			
8	Resolución Final	Recibe firma y retorna auxiliar de secretaria (area de Personal)	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Resolución Final		I					■
9	Resolución Final	Recibe resolución firmada y notifica al encartado	Auxiliar de secretaria (area de personal)	Jefe	Fin del proceso	0	A	●				
TOTALES ->						0	9	5	2	0	0	2
PORCENTAJES ->								56%	22%	0%	0%	22%





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1995.
- ARIÑO ORTEGA, Gaspar. **Principios de derecho público y económico**. Ed. Comares. Primera Edición. Colombia, 2004.
- CANABELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Undécima Ed. Heliasta S.R.L. Argentina.1993.
- CALDUCH, R. **Relaciones internacionales**. Ed. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Ed. MR Ediciones, Primera Edición., Guatemala, 2013.
- CALDERÓN ÁVILA, Erick Fernando. **La participación ciudadana en las decisiones de la administración pública Guatemala**. (s. e.), Guatemala, 2016.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Derecho administrativo**. Editorial Porrúa, México. D.F., 2002
- DIEZ, Manuel María, **Derecho administrativo**. 4ta. Ed., Buenos Aires.1985.
- DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 4a. ed., Buenos Aires, 1995.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. Ed. Porrúa, México, 2001.
- FRANYUTI HERNÁNDEZ, Regina. **Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la ciudad de México. Siglos XVI-XIX**. México, 2005.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y Martínez Useros. **Derecho administrativo**. Ed. E.I.S.A. 6ta. Edición. Madrid, 1957.
- GARCINI, Guerra. **Derecho administrativo**. Ed. Pueblo y Educación, Primera Reimpresión, la Habana Cuba, 1,982.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**.15va. Edición. Ed. Tecnos. Madrid España. 2010.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco jurídico político de la administración pública guatemalteca (Temas de derecho administrativo)**. (s.e.) Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales USAC, 1994.



GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. t. III; (s. e.), Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2003.

https://programas.cuaed.unam.mx/repositorio/moodle/pluginfile.php/1134/mod_resource/content/1/contenido/index.html. (Consultado el 20 de junio de 2020).

<https://definicionlegal.blogspot.com/2012/11/las-funciones-del-estado.html>: (Consultado el 23 de junio de 2020).

LÓPEZ DE LEÓN, David Elías. **Estudio monográfico de la Policía de Guatemala**. (Tesis de postgrado), Universidad de San Carlos de Guatemala, ciudad de Guatemala. 2009.

MAQUIAVELO. **Discursos sobre la primera década de Tito Livio**. En: **Obras Políticas**. Librería El Ateneo. Trad. Luis Navarro, Buenos Aires. 1952.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**: Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina 1990.

PRADO, Gerardo. **Derecho administrativo**. Ed. Estudiantil Fénix. Guatemala, 2003.

PRAT, Julio A. **Derecho administrativo**. ACALI Editorial, Montevideo, Uruguay, 1977.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas Teoría y Práctica**. Primera y segunda parte, Ed. Limusa, México 1,980.

RODAS REYES, Roció Alejandra. **La ineficaz aplicación de la Ley de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna**. (s. e.), Guatemala. 2006.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**. Ed. Ariel, Barcelona, España, 2002.

TOMA GARCÍA, Toma. **Teoría del Estado y Derecho Constitucional**. Ed. ADRUS S.R.L. Perú. 2010.

Legislación:

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

Ley de Servicio Civil. Decreto No. 1748 del Congreso de la República De Guatemala.

Ley de la Policía Nacional Civil. Decreto número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil. Acuerdo Gubernativo 42003
2003 del Presidente de la República.

