

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

**INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE
DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS Y SU
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO**

YOLANDA GOLÓN ZULETA

GUATEMALA, JULIO DE 2023

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

**INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE
DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS Y SU
INCIDENCIA EN EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la

Universidad de San Carlos de Guatemala
Por

YOLANDA GOLÓN ZULETA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, julio de 2023

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

DECANO:	Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Lcda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

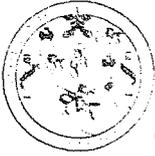
Primera Fase:

Presidente:	Licda. Olga Aracely López Hernández
Vocal:	Lic. Juan Antonio Aguilón Morales
Secretario:	Lic. Delia Verónica Loarca

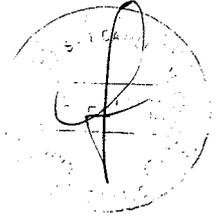
Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Ignacio Blanco Ardón
Vocal:	Licda. Aida Leonor Paz de González
Secretario:	Lic. Héctor Indalecio Rodríguez

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, tres de junio de dos mil veintiuno.

Atentamente pase al (a) Profesional, PABLO RENÉ HERNÁNDEZ MUÑOZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
YOLANDA GOLÓN ZULETA, con carné 200617232,
 intitulado INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE DESARROLLO
ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.

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 JEANNETTE LEMUS RODRÍGUEZ
 Vocal I en sustitución del Decano



Fecha de recepción 08 169 12021

[Handwritten Signature]
 Asesor(a)
 (Firma y Sello)
Pablo René Hernández Muñoz
 Abogado y Notario





Guatemala, 24 de septiembre de 2021

Estimado

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



Atentamente me dirijo con el objeto de informa que conforme a resolución emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis he asesorado el trabajo de tesis de la estudiante: **YOLANDA GOLÓN ZULETA**, intitulado: **“INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.”**

De conformidad con lo que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, expresamente declaro que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley y para el efecto, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- I. El contenido científico y técnico de la investigación pertenece al derecho administrativo y corresponde a la inexistencia de unidades de desarrollo administrativo del Instituto Nacional de Administración Pública en los Ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo y su incidencia en el cumplimiento del objetivo del INAP, que es impulsar el proceso permanente de desarrollo administrativo.
- II. En el transcurso de este estudio se utilizaron los métodos siguientes: analítico, sintético, inductivo y deductivo, propios de la investigación efectuada y para el efecto la técnica utilizada fue de carácter bibliográfica, ya que existen diversos tratadistas tanto nacionales como extranjeros, que han estudiado lo relativo a la temática en análisis.
- III. Con respecto a la redacción, ortografía y puntuación contenida en este estudio jurídico, se puede clasificar dentro del campo del derecho administrativo, respectivamente por lo que es acorde con las reglas contenidas en el diccionario de la Lengua Española.



- IV. Con respecto a la contribución científica, la investigación presentada realizó un aporte considerable con relación al estudio del objeto de las unidades de desarrollo administrativo del Instituto Nacional de Administración Pública, y la incidencia que tiene en el proceso permanente de desarrollo administrativo del Estado la ausencia de las mismas en los Ministerios del Organismo Ejecutivo del Estado de Guatemala.
- V. Con relación a la conclusión discursiva elaborada por la estudiante, esta es congruente con el plan de investigación aprobado en su oportunidad.
- VI. En cuanto a la bibliografía utilizada, fue afín al tema investigado, por lo que considero que la misma es suficiente ante la diversidad de información existente en Guatemala en la materia que se aborda.

Por los aspectos antes indicados, considero que la investigación presentada por la estudiante **YOLANDA GOLÓN ZULETA**, llena los requerimientos exigidos por esta casa de estudios superiores y en virtud de ello, emito **DICTAMEN FAVORABLE** con el objeto de continuar con el trámite académico respectivo.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,

Lic. PABLO RENÉ HERNÁNDEZ MUÑOZ
Colegiado Activo. 3329

Pablo René Hernández Muñoz
Abogado y Notario



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Guatemala 19 de octubre de 2021.

Director
 Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimado Director:

De manera atenta le informo que fui consejero de redacción y estilo de tesis titulada: **INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO** realizada por la bachiller: **YOLANDA GOLÓN ZULETA**, para obtener el 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.

Licda. Norma Beatriz Santos Quezada

Consejero Docente de Redacción y Estilo



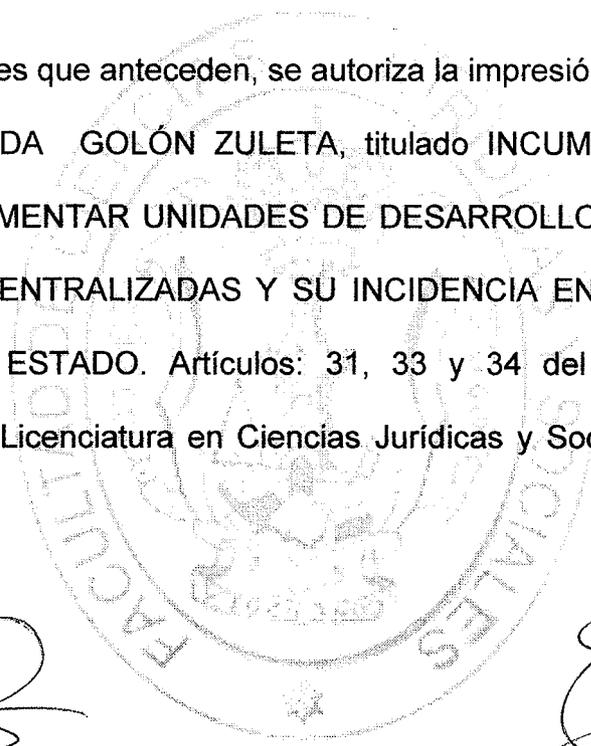


USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diez de mayo de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante YOLANDA GOLÓN ZULETA, titulado INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR UNIDADES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES CENTRALIZADAS Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO. 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/SAQO

[Handwritten signature]
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FAC. DE C.C. J.J. Y S.S.
 UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
 GUATEMALA, C.A.

[Handwritten signature]
 FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
 SECRETARIA
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C.A.

[Handwritten signature]
 FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
 DECANO
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C.A.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida y todo cuanto existe, por ser mi fiel compañía, por su infinito amor, misericordia y fidelidad.
- A MI MAMÁ:** Francisca Zuleta, por darme la vida su cariño, por ser ejemplo en mi vida, por guiarme en el camino del bien e impulsarme a seguir delante de manera incondicional.
- A MI PAPÁ:** Julián Golón por estar siempre presente en los momentos difíciles y también en los momentos felices de mi vida de igual manera guiarme hacia el camino del bien.
- A MI HIJA:** Yanely Arantza Sul Golón te doy las gracias porque eres y seguirás siendo esa fuerza que me impulsa para salir adelante día con día porque te amo hija mía.
- A MIS HERMANOS:** José Luis Golón Zuleta, Rolando Golón Zuleta, Hugo Golón Zuleta, Catalina Golón Zuleta y Delfina Zuleta por su compañía a lo largo de mi vida.
- A MI FAMILIA:** Con mucho cariño respeto y admiración
- A MIS AMIGOS:** Kelly Ariadna Leiva, Claudia Minera, José David Azurdia, Mariely Galindo.



**A TODOS LOS QUE
HICIERON ESTO POSIBLE:**

Mi eterna gratitud.

- A:** El Pueblo de Guatemala, que sufraga con sus impuestos la educación pública superior estatal.
- A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala por darme la oportunidad de formarme como una profesional del derecho.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por brindarme enormes conocimientos por medio de sus catedráticos quienes con mucha dedicación compartieron sus enseñanzas.



PRESENTACIÓN

El sujeto de estudio fue el Organismo Ejecutivo, el Instituto Nacional de Administración Pública y el proceso de desarrollo administrativo del Estado de Guatemala. El aporte académico de la investigación fue señalar la importancia que tiene para las instituciones del Organismo Ejecutivo la implementación de Unidades de Desarrollo Administrativo para impulsar y ejecutar los programas de capacitación y especialización de servidores y funcionarios públicos, la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, para lo cual se abordó el Estado, la Administración Pública y el proceso de Desarrollo Administrativo del Estado.

La investigación realizada es de tipo cuantitativa y de carácter referencial, pertenece a la rama cognitiva del derecho administrativo, el estudio se realizó en la ciudad de Guatemala en el período comprendido entre los años 2018 y 2020. El objeto de estudio fue determinar la incidencia del incumplimiento de la facultad de crear unidades de desarrollo administrativo en los ministerios del Organismo Ejecutivo para impulsar y ejecutar los programas de trabajo del Instituto Nacional de Administración Pública INAP, tal y como lo establece el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, Decreto 25-80 del Congreso de la República de Guatemala.

El objeto de la tesis es establecer que existe la necesidad de crear unidades de desarrollo administrativo en todos los ministerios del Organismo Ejecutivo para un buen manejo de la Administración Pública y de esta manera ayudar a optimizar los servicios que se prestan en dichos ministerios.



HIPÓTESIS

El incumplimiento de la facultad del Instituto Nacional de Administración Pública de implementar unidades de desarrollo administrativa en las dependencias del sector público incide de forma negativa en el proceso permanente de desarrollo administrativo del Estado porque la gran mayoría de servidores y funcionarios públicos no cuentan con conocimientos imprescindibles para realizar su trabajo con eficacia, eficiencia y capacidad.

Es por esta razón que el referido instituto debe realizar los convenios interinstitucionales de implementación con los Ministerios y entidades del Organismo Ejecutivo a fin de crear programas dirigidos de capacitación y especialización.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Al concluir este estudio, se logró comprobar la hipótesis planteada, utilizando el método de comprobación deductivo, determinando para el efecto que el Instituto Nacional de Administración Pública INAP en apego a la facultad regulada en el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública debe de crear unidades de desarrollo administrativo por medio de convenios interinstitucionales con los Ministerios y entidades del Organismo Ejecutivo a fin de crear programas dirigidos de capacitación de los servidores y funcionarios públicos que les doten de conocimiento para ejercer sus labores con eficacia y eficiencia.



INDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. El Estado	1
1.1. Aspectos históricos	1
1.1.1. Época antigua	2
1.1.2. Edad media	4
1.1.3. Edad moderna	5
1.1.4. Época contemporánea	7
1.2. El Estado	8
1.3. Elementos del Estado	9
1.3.1. Territorio	9
1.3.2. Población	11
1.3.3. Soberanía	11
1.3.4. Ordenamiento jurídico	12
1.4. Funciones del Estado	12
1.5. Organismos del Estado	15
1.5.1. Organismo legislativo	15
1.5.2. Organismo judicial	16
1.5.3. Organismo ejecutivo	16

CAPÍTULO II

2. Administración Pública	23
2.1. Definición	23
2.2. Elementos de la administración pública	25
2.2.1. Órgano administrativo	25



2.2.2. Actividad administrativa.....	26
2.2.3. Finalidad.....	27
2.2.4. El medio	27
2.3. Principios que rigen la función administrativa.....	27
2.4. Sistemas de administración pública.....	35
2.4.1. Centralización de la administración pública.....	35
2.4.2. Descentralización administrativa	38
2.4.3. Autonomía administrativa	40
2.4.4. Desconcentración administrativa.....	42

CAPÍTULO III

3.1. Instituto Nacional de Administración Pública	45
3.2. Organización administrativa.....	46
3.2.1. Órganos superiores.....	47
3.2.2. Unidades administrativas	49
3.3. Funciones	51
3.4. Programas del Instituto Nacional de Administración Pública	53
3.4.1. Certificación de conocimientos y acreditaciones.....	53
3.4.2. Programa de postgrados universitarios.....	54
3.4.3. Programa de gerencia pública	55
3.4.4. Programas de fortalecimiento de las unidades de capacitación/ Sistema Nacional de Formación y Capacitación.....	57
3.4.5. Programa de fortalecimiento municipal	57



CAPÍTULO IV

4. Inexistencia de unidades de desarrollo administrativo en ministerios del Organismo Ejecutivo y su incidencia en el cumplimiento del objetivo del Instituto Nacional de Administración Pública	59
4.1. Función pública.....	59
4.2. Carrera administrativa.....	61
4.3. Proceso de desarrollo administrativo del Estado	65
4.4. Determinación de la inexistencia de unidades de desarrollo administrativo en ministerios del Organismo Ejecutivo y su incidencia en el cumplimiento del objetivo del Instituto Nacional de Administración Pública	69
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	73
BIBLIOGRAFÍA	75



INTRODUCCIÓN

El tema investigado se eligió derivado del alto nivel de ineficiencia , incapacidad e ineficiencia de la labores administrativas del Estado de Guatemala además del incumplimiento de la obligación del Instituto Nacional de Administración Pública de promover el proceso permanente de desarrollo administrativo e incrementar la capacidad de la instituciones públicas y la necesidad de establecer si el incumplimiento del Artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública referente a la creación de unidades de desarrollo administrativo en las instituciones y dependencias del sector público incide directamente en la ineficacia e ineficiencia de las labores de los servidores y funcionarios del sector público.

En la investigación el objetivo general fue determinar el incumplimiento de la obligación del Instituto Nacional de Administración Pública de implementar unidades de desarrollo administrativo en entidades centralizadas y la incidencia de tal inobservancia en el proceso de desarrollo administrativo del Estado, el cual se alcanzó, porque se logró demostrar que no han existido en ningún tiempo en los distintos ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo unidades de desarrollo administrativo, que no existen programas específicos de capacitación del personal; aunado a lo anterior, debido al alto nivel de rotación de personal, no es posible crear programas de carrera y especialización. Para demostrar el objetivo, se realizó un estudio doctrinario del Estado, la administración pública y el proceso de desarrollo administrativo.

El contenido está estructurado en cuatro capítulos, el primer capítulo se refiere al Estado, definición aspectos histórico, elementos, funciones y organismos del Estado; el segundo capítulo aborda la administración pública, definición, funciones y sistemas de administración pública; en el tercer capítulo se desarrolla el Instituto Nacional de Administración Pública, aspectos generales, organización administrativa, funciones, programas de capacitación; por último el capítulo cuarto aborda la determinación del incumplimiento de la obligación de implementar unidades de desarrollo administrativo en



las entidades descentralizadas, carrera administrativa, desarrollo administrativo del Estado, por último se presenta conclusión de la problemática que se investiga. Los métodos empleados fueron; analítico, sintético, inductivo y deductivo.

El aporte académico de la investigación, fue demostrar que el Estado de Guatemala, a través de las acciones que realiza el Organismo Ejecutivo cumple con las obligaciones que la Constitución Política de la República de Guatemala le encomienda, entre las que destacan la prestación de servicios públicos y la protección y garantía de los derechos fundamentales inalienables de la población, sin embargo, derivado de la alta rotación de personal, la falta de planes de carrera y capacitación de los servidores y funcionarios públicos la administración pública ha visto mermada su eficiencia.

De esta premisa, surge la importancia de la competencia del Instituto Nacional de Administración Pública, como entidad encargada de velar por la modernización de la administración pública guatemalteca y el proceso permanente de desarrollo administrativo. La falta de cumplimiento de la facultad otorgada por el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública referente a la creación de unidades de desarrollo administrativo, incide directamente en el proceso permanente de desarrollo administrativo del Estado, en la eficiencia y eficacia de la función pública, ya que muchos de los servidores y empleados públicos no poseen el conocimiento administrativo suficiente para el desempeño de sus labores.



CAPÍTULO I

1. El Estado

El Estado es la expresión máxima de organización social que se conforma por la totalidad de población asentada en un territorio determinado, que se somete voluntariamente a un ordenamiento jurídico y al gobierno para el cumplimiento de sus fines. Con relación al Estado de Guatemala, la Constitución Política de la República de Guatemala determina en el Artículo 1 lo siguiente: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”

Por lo tanto, la finalidad de la existencia del Estado de Guatemala, es propiciar políticas y acciones para proteger a los habitantes y asegurar que tengan acceso a todos los servicios básicos como salud, educación, trabajo, justicia, que permitan a la población tener una vida digna. A continuación, se desarrollarán los antecedentes históricos del Estado, para comprender su definición, origen, integración y funcionamiento.

1.1. Aspectos históricos

En su inicio, el ser humano vivía en pequeñas comunidades nómadas que se desplazaban de un lugar a otro en busca de comida, con el descubrimiento de la agricultura se fueron organizando poco a poco en comunidades humanas sedentarias que se desarrollaron hasta convertirse en ciudades. Estas comunidades humanas se

constituían para proveerse de medios de subsistencia y protegerse entre sí, el gobierno nace a partir del sometimiento de tales poblados a la voluntad del superior jerárquico que ejercía el gobierno. El estudio de los antecedentes históricos del Estado en este estudio, se realizará desde un punto de vista filosófico y sociológico para lo cual se considerarán los cuatro grandes períodos históricos de la humanidad: Época antigua, edad media, edad moderna y época contemporánea:

1.1.1. Época antigua

“En la antigüedad, el Estado, en su forma institucional precaria, distinta a la moderna concepción científica, tuvo un carácter mítico, confundiendo lo moral, con lo religioso y lo político, teniendo como nota esencial su carácter absoluto, como en Egipto. Grecia tenía una concepción integral de la polis y la razón de Estado, siguiendo Roma esa corriente recibida de la cultura helénica, con sus notas de respeto a la ley y equilibrio en el pensar político, por ser los romanos hombres eminentemente prácticos y cultores de lo jurídico.”¹ En Grecia, el gobernante era concebido como representante de Dios, por ende, el Estado tuvo un carácter mítico, la autoridad podía ejercerla indistintamente en lo moral, religioso y político; el poder fue absoluto.

“La palabra polis, o sea ciudad, expresaba la continuidad por un modo de vida propia. El Estado era entendido por los romanos como república o civitas. Del uso de las

¹ Torres Lacroze, Federico A. **Evolución histórica del Estado.** Pág. 69.



expresiones tales como status reirimance, puede provenir la voz Estado. Al extenderse la dominación, Roma llamó imperium a su organización política, acentuando así el elemento decisivo del concepto Estado, que es el imperio o potestad de mandar. En el derecho germánico también se acentuó el elemento de dominio, pues el Estado fue llamado Reich, voz que procede de regnum, o sea mando de un príncipe.”²

Roma constantemente se encontraba en guerra con otras ciudades por la ocupación de tierras y dominio de riquezas, es por esta razón que construyeron un imperio a lo largo de Europa que se componía en su mayoría por diversos pueblos conquistados y sometidos a la voluntad del emperador, que designaba en cada pueblo un representante que ejecutaba todas sus directrices. En sus inicios el gobierno del imperio romano fue monárquico, posteriormente predominó una forma de gobernar estatal no monárquica denominada res publica, o cosa pública que se vincula directamente con la palabra República que se utiliza actualmente para distinguir los diversos Estados en los cuales existe división de poderes y el senado.

“Históricamente, ha sido el poder el que ha creado el Estado, organismo social encargado de realizar el derecho. Lo más probable es que el Estado reconozca su origen en el acatamiento tácito de la autoridad de quienes asumieron el poder por un simple impulso de voluntad. La coexistencia de familias, o bien quizá de sujeción de unas familias a otras, añadida a la descendencia común en una estirpe, no bastan para dar nacimiento a la

² Kriele, Martin. **Introducción a la teoría del Estado**. Pág. 16.

sociedad civil, que es específicamente distinta de la familia. Se precisa siempre un factor de asentamiento a las obligaciones recíprocas, de costumbre o aceptación tácita, para explicarse la formación del Estado.”³

Por lo tanto, concluyo que el Estado se formó en la antigüedad en la civilización griega y romana, cuyo origen está directamente vinculado a la concentración del poder y dominio de poblados ya sea por imposición con uso de fuerza o por aceptación voluntaria de las autoridades por la comunidad.

1.1.2. Edad media

La edad media es un período histórico que se caracteriza por el predominio de la economía feudal, el gobierno en esta época era ejercido por el monarca quien alcanzaba el poder de forma hereditaria y de forma absoluta, lo que muchas veces conllevó a que los representantes de la corona actuaran de forma tirana en contra de sus súbditos y el pueblo.

“La edad media, en cambio, que generalmente se la tiene por una época oscura, de atraso, abre un nuevo horizonte en la ideal del Estado, y es el respeto por la persona humana y la libertad, debida principalmente a la influencia del cristianismo. La Carta Magna de 1215 debilita la omnipotencia del monarca, dando un verdadero paso para el

³ **Ibíd.** Pág. 18.

reconocimiento de los derechos del hombre y de la iglesia.”⁴ La Carta Magna constituye por lo tanto el vestigio más antiguo del constitucionalismo, ya que los derechos reconocidos a la población en este instrumento, constituyeron un límite al poder del monarca, que a partir de este momento previo a tomar una decisión debía de tomar en cuenta lo regulado en dicha normativa.

1.1.3. Edad moderna

“La conformación de los Estados nacionales tuvo su origen durante la transición del feudalismo al capitalismo. No puede ser explicada sino dando cuenta de la multiplicidad de factores que intervinieron y que se retroalimentaron en un proceso que llevó varios siglos. Los cambios políticos, económicos, sociales y culturales por sí mismos no pueden dar cuenta completamente del proceso de consolidación de los Estados nacionales, que comenzaron constituyéndose en Europa occidental entre los siglos XVI y XVIII. No obstante, las transformaciones en el plano del poder fueron fundamentales: el pasaje del poder político feudal disperso y relativamente limitado por la iglesia y los señores feudales locales a un poder centralizado en la figura del monarca.”⁵

En este apartado es ineludible mencionar, que a lo largo de la historia la dominación ha sido el elemento principal en el origen del Estado, en la época medieval el poder estaba concentrado en los señores feudales, que ejercían dominio sobre los campesinos que

⁴ Torres Lacroze. **Óp. Cit.** Pág. 69.

⁵ Míguez, Pablo. El nacimiento del Estado moderno y los orígenes de la economía política. Pág. 3.



trabajaban dentro de su feudo; con la evolución de la economía feudal al capitalismo los señores feudales pierden el poder debido a que gracias a la influencia de la iglesia se disuelve el esclavismo y el poder se concentró en la figura del monarca, que a partir de ese momento tenía el poder absoluto sobre todo el Estado nación emergente.

“Los cambios en las formas de explotación feudal que acaecieron al final de la época medieval no fueron en absoluto insignificantes, por el contrario, son precisamente esos cambios los que modifican la forma del Estado. El absolutismo fue esencialmente eso: un aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal, destinado a mantener a las masas campesinas en su posición tradicional, a pesar y en contra de las mejoras que habían conquistado por medio de la amplia conmutación de las cargas. Dicho de otra forma, el Estado absolutista nunca fue un árbitro entre la aristocracia y la burguesía: fue el nuevo caparazón político de una nobleza amenazada.”⁶

Concluyo que el Estado monárquico tuvo auge en la época moderna, su característica principal fue la concentración del poder por una sola persona y que a pesar de que se había terminado la economía feudal por la injerencia de la iglesia aún se conservaban vestigios de explotación de la clase campesina con la diferencia de que estos pagaban los impuestos directamente a la corona.

⁶ Anderson, Perry. **El Estado absolutista**. Pág. 12.

1.1.4. Época contemporánea

El Estado contemporáneo es producto de las revoluciones liberales que surgieron en el Siglo XIX en contra del poder absoluto déspota que regía en Europa durante la edad moderna y durante la colonización de América y que dan origen a la monarquía constitucional.

“Es la época del nuevo gobierno, el nuevo régimen, es la época del constitucionalismo. En política, el liberalismo diseña un sistema de gobierno constitucional. En los momentos de la revolución y para eso hay que destacar, que la idea que se tenía de república en esos momentos, era la que se conocía en el mundo clásico, la que se había sacado a la luz tras el renacimiento y la idea del mundo clásico, era las pequeñas ciudades estado, griegas y que practicaban una democracia directa y de ese modo pues quedó asociado república con democracia directa, es decir, exactamente lo contrario a lo que se aspiraba en los grande estados que salían de la edad moderna y querían diseñar un nuevo gobierno.”⁷

La constitución fue, por lo tanto, el instrumento legal utilizado por el liberalismo para limitar el poder de la monarquía y dar paso al constitucionalismo como una nueva forma de gobierno, que además de regirse por estipulaciones legales y división de poderes se elegía democráticamente a las autoridades de gobierno. En América los Estados se

⁷ Lario González, Ángeles. Monarquía y República en el Estado contemporáneo. Pág. 1.

independizaron de España y de Inglaterra y dieron paso a lo que hoy conocemos como Estados independientes.

1.2. El Estado

Preliminarmente es necesario definir qué Estado es una organización social, soberana e independiente que se establece en un territorio conformado por una población la cual se rige por normas jurídicas para su desarrollo y convivencia social. A continuación, se enlistan las principales acepciones de algunos autores para dar a conocer que es Estado:

“Comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado.”⁸ Al referir que es una comunidad políticamente organizada, el autor citado se refiere a que es un conglomerado de seres humanos establecidos en un territorio, sometidos al gobierno y a la ley para el cumplimiento de sus fines.

“El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.”⁹ Considerando las acepciones anteriormente citadas, concluyo que el Estado es una sociedad humana regida por un ordenamiento jurídico que

⁸ Goldstein, Mabel. Diccionario jurídico consultor magno. Pág. 257.

⁹ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 22.

ejerce poder soberano en un territorio determinado y que se organiza para satisfacer sus necesidades básicas.

“La personalidad jurídica es el presupuesto en que se basa el Estado para actuar legalmente, con validez jurídica. El Estado, en cuanto organización pública, goza de personalidad jurídica, sin por ello desconocer que cada organización pública que integra el Estado, también goza de personalidad jurídica.”¹⁰ La personalidad jurídica del Estado es la capacidad que tiene para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica cuando dicta actos administrativos, leyes o sentencias frente a sí mismo y frente a terceros.

1.3. Elementos del Estado

El Estado debe de conformarse por ciertos elementos que son básicos e indispensables para su existencia: territorio, población, soberanía y ordenamiento jurídico. Se desarrollan a continuación:

1.3.1. Territorio

“El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio.”¹¹ El territorio es el límite de la

¹⁰ Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales. Pág. 432.

¹¹ García Máynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 98.



soberanía del Estado y tiene dos modalidades en avenencia con la Constitución política de la República de Guatemala:

a) Territorio Nacional: Se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 142 de la siguiente manera: “De la soberanía y el territorio. El Estado ejerce plena soberanía, sobre:

- I. El territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.
- II. La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional; y
- III. Los recursos Naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes en las costas fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.

“El territorio es un área geográfica de tierra constituida por el suelo, aguas territoriales y espacio aéreo en el cual predomina el poder soberano de un Estado. De acuerdo con el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el territorio nacional se divide para su administración en departamentos y municipios.

1.3.2. Población

La población está constituida por el grupo de personas que se sitúan en una región o país sometidas a un mismo régimen político y jurídico, que comparten ciertas características, tradiciones y costumbres. No se debe de confundir el concepto de población y ciudadanía, la primera comprende la totalidad de seres humanos que habitan en un territorio, sin importar raza, nacionalidad, sexo, edad, condición social; la ciudadanía por el contrario está conformada por todos aquellos que gozan de legitimidad para participar en la vida política del Estado.

1.3.3. Soberanía

“El Estado en nuestra opinión, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”¹² En la soberanía reside el poder político, el poder supremo del que emanan todos los demás, y por ello va relacionado con la noción de la autoridad, dicha autoridad recae en el pueblo ya que es el pueblo el que delega la autoridad a sus representantes para que actúen con independencia.

¹² Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Pág. 48 y 49.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, se regula en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.” El texto constitucional citado, es la fuente originaria de la teoría de separación de poderes en el ordenamiento jurídico guatemalteco, y garantiza que el poder no será delegado en una persona y la independencia de cada organismo del Estado.

1.3.4. Ordenamiento jurídico

Al constituirse, el Estado se somete de forma obligada a la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual desarrolla la forma en la que se organiza el Estado y regula los derechos humanos que determinan la relación entre el Estado y los habitantes, además regula el comportamiento social, las obligaciones y derechos para que la convivencia sea pacífica y se asegure la justicia y el Estado de Derecho.

1.4. Funciones del Estado

Se debe de conocer *a priori* el pensamiento de Charles Loius de Secondant conocido como el barón de Montesquieu, que creo y propuso la teoría de la separación de poderes: “Montesquieu, partiendo de la hipótesis certera de que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, concibió su famosa teoría de la separación de los poderes. Esta doctrina propone que el poder contenga el poder, lo que se logra dividiendo el poder

estatal y oponiendo las partes respectivas para que se refrenen recíprocamente; ello su vez, se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas.”¹³

La soberanía es única e indivisible, sin embargo, para evitar el abuso de poder, se distribuyen las funciones del Estado en diferentes órganos independientes, de esta forma se evitaría el poder absoluto ostentado en un solo órgano administrativo, y el freno y contrapeso del poder. Como se mencionó en el inciso anterior, el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es la fuente originaria de la introducción de la teoría de separación de poderes al ordenamiento jurídico guatemalteco.

“La etimología de la palabra: función proviene del latín *fungere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar. Otra acepción es desempeño de empleo, cargo, facultad u oficio. Tarea, ocupación, atribuciones, cometido, obligaciones, finalidad. La función en el campo de lo jurídico significa toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privado y público.”¹⁴ Por lo tanto, función es aquella actividad que realiza una persona u organismo para cumplir con un fin determinado. En el caso del Estado de Guatemala, en observancia del principio de legalidad, la organización y funciones del Estado se regulan primordialmente en la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹³ Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Pág. 85.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés, **Derecho administrativo**. Pág. 39.

“Las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines.”¹⁵ En otras palabras, el Estado para el cumplimiento de sus fines realiza ciertas funciones, que emanan del *ius imperium* que le permite gobernarse, estas son la función legislativa, judicial y ejecutiva, se describen a continuación:

- a) Función legislativa: Por medio de la función legislativa el Estado regula la conducta de la población a través de la creación, derogación y abrogación de normas jurídicas. Esta función le compete al Organismo Legislativo, el cual se integra por los representantes de la población electos por el pueblo denominados diputados.
- b) Función administrativa: Por medio de esta función se administra el erario público para asegurar la prestación de servicios públicos esenciales a la población, esta función la ejerce el Organismo Ejecutivo.
- c) Función jurisdiccional: Esta función le permite al Estado resolver controversias que se susciten entre los ciudadanos, el respeto y aplicación de la ley. Esta función es ejercida por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de Justicia.

¹⁵ Ibid.

1.5. Organismos del Estado

Los órganos del Estado son “los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquellos. Dichos órganos de representación, varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades, pues, por ejemplo, en el Estado soberano, tradicionalmente son los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en el municipio es el consejo; y, en las organizaciones descentralizadas, los consejos de administración o junta directiva.”¹⁶ El Estado necesita administrarse por lo que crea órganos administrativos para distribuir sus funciones para prestar servicios públicos a la población.

1.5.1. Organismo Legislativo

“La primera competencia estatal es, obviamente la de legislar o la integridad de la materia, o las bases de su regulación.”¹⁷ En el ordenamiento jurídico guatemalteco, esta función está a cargo del Congreso de la República de Guatemala, que es un órgano colegiado, integrado actualmente por 160 diputados representantes del pueblo, que tienen a su cargo crear, derogar y abrogar leyes, entre otras funciones que les competen de conformidad con la ley. Las atribuciones del Organismo Legislativo, se regulan en el

¹⁶ Acosta Romero. **Op. Cit.** Pág. 71.

¹⁷ García De Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. **Curso de derecho administrativo.** Pag.308.

Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala y se desarrollan en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-1994 del Congreso de la República de Guatemala.

1.5.2. Organismo Judicial

“La función jurisdiccional o judicial la relacionamos con la actividad de los jueces que quizá, con grandes reservas, se puede hablar de una organización unitaria al servicio de dicha función, por el carácter jerárquico y regular de la administración de justicia o poder judicial.”¹⁸ La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 203 determina que son los tribunales de justicia quienes tienen potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado, además de otorgar la exclusividad absoluta a la Corte Suprema de Justicia para ejercer la función jurisdiccional.

1.5.3. Organismo Ejecutivo

“El poder ejecutivo es, pues, gobierno, poder político y también administración en cuanto atiende los servicios públicos y el control jurisdiccional. Se trata de dos grandes esferas de acción, no siempre deslindadas con claridad.”¹⁹ El Organismo Ejecutivo se integra por el Presidente de la República, Vicepresidente, ministerios, secretarías de la presidencia y vicepresidencia. En avenencia con el Artículo 182 de la Constitución Política de la

¹⁸ Prado, Gerardo. **Teoría del Estado**. Pág. 121.

¹⁹ Cabrera Márquez, Mario Armando. **Derecho administrativo**. Pág. 3.



República de Guatemala el Presidente de la República es el jefe del Estado, ejerce y coordina las funciones del Organismo Ejecutivo.

1.5.3.1. Instituciones que forman parte del Organismo Ejecutivo

Con relación a la integración del Organismo Ejecutivo, el Artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo, dispone lo siguiente: “Integración del Organismo Ejecutivo. El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política de la República de Guatemala, la presente y demás leyes. Según su función, los mismos podrán ser deliberativos, consultivos, de contralor y ejecutivos, al igual que podrán confluir en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos. Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la presidencia de la República.

También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de los órganos mencionados en este párrafo.”



Actualmente el Organismo Ejecutivo cuenta con catorce ministerios y quince secretarías que se organizan jerárquicamente, se describen a continuación:

- a) **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación:** De conformidad con el Artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde de forma general el régimen jurídico que regula la producción agrícola, pecuaria e hidrológica, todo lo concerniente al desarrollo productivo, condiciones alimenticias y sanidad agropecuaria.
- b) **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales:** Según lo regula el Artículo 29 bis de la Ley del Organismo Ejecutivo le corresponde de forma general el régimen jurídico que concierne a la conservación, sostenibilidad, protección y mejoramiento del medio ambiente y recursos naturales.
- c) **Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda:** De conformidad con el Artículo 30 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde de forma general todo lo concerniente al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte, el uso del espacio aéreo y frecuencias radioeléctricas, la política de vivienda.
- d) **Ministerio de Cultura y Deportes:** Le corresponde, según lo establece el Artículo 31 de la Ley del Organismo Ejecutivo, el régimen jurídico referente a la conservación y desarrollo de la cultura guatemalteca y sus manifestaciones.



- e) Ministerio de la Defensa Nacional: Su competencia se regula en el Artículo 37 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde el régimen jurídico referente a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional.

- f) Ministerio de Desarrollo Social: Fue creado mediante el Decreto 1-2012 del Congreso de la República, que reformó la Ley del Organismo Ejecutivo y adicionó el Artículo 31 Bis que determina la competencia del Ministerio de Desarrollo Social, que de forma general es diseñar, regular y ejecutar las políticas de gobierno que permitan mejorar el nivel de bienestar de la población en situación de pobreza o pobreza extrema.

- g) Ministerio de Economía: De conformidad con el Artículo 32 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde, el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, el fomento de la competencia, comercio interno y externo, la represión de la competencia desleal y el monopolio.

- h) Ministerio de Educación: De conformidad con el Artículo 33 de la Ley Organismo Ejecutivo, le compete la aplicación del régimen jurídico relativo a la educación, servicios escolares y extraescolares.

- i) Ministerio de Energía y Minas: De conformidad con el Artículo 34 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde el régimen jurídico concerniente a la



producción, distribución y comercialización de energía, hidrocarburos y explotación de recursos mineros.

- j) Ministerio de Finanzas Públicas: Su competencia se regula en el Artículo 35 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde la formulación de política fiscal y financiera a corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del gobierno proponer la política presupuestaria de ejecución y coordinar con la Superintendencia de Administración Tributaria la programación de ingresos de la recaudación tributaria.
- k) Ministerio de Gobernación: Según el Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde el cumplimiento del régimen jurídico relativo al orden público, seguridad de las personas y la garantía de sus derechos, entre otros.
- l) Ministerio de Relaciones Exteriores: Según lo regula el Artículo 38 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde formular políticas, y aplicar el régimen jurídico referente a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y entidades supranacionales, de forma general la política exterior del Estado.
- m) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: De conformidad con el Artículo 39 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde la aplicación del régimen jurídico



referente a la protección, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de la población.

- n) Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Su competencia se regula en el Artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde aplicar el régimen jurídico referente al trabajo, la previsión social.

Además de los ministerios de Estado, abordados con anterioridad el Organismo Ejecutivo se integra de quince secretarías de la presidencia que le sirven de apoyo a las funciones del Presidente de la República. En el presente capítulo se abordaron los aspectos históricos, elementos, funciones y organismos del Estado realizando especial énfasis en los Ministerios de Estado que conforman el organismo Ejecutivo, por ser los sujetos principales de los Servicios del Instituto Nacional de Administración Pública INAP.



CAPÍTULO II

2. Administración pública

Se integra por el conjunto de entidades públicas centralizadas, descentralizadas, autónomas que tienen a su cargo la administración del erario público para el cumplimiento del fin del Estado y de las necesidades de la población. Los aspectos más importantes de la administración pública son:

2.1. Definición

“La palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo ministro-as-are, que se traduce en: administrar, servir y ejecutar. Y más singularmente del sustantivo ministratio-ministrationes, que significa: servicio o acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio administración, régimen, gobierno. Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar y gestionar. Cicerón habla de administrare provinciam, administrare bellum, que significa: gobernar la provincia, y dirigir la guerra. 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, comparativo de inferioridad, y del sufijo ter, que sirve como término de comparación.”²⁰

²⁰ Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas teoría y práctica. Pág. 2.

Por tanto, Administración Pública es una actividad que tiene como finalidad cumplir los intereses y metas del Estado; organizando, controlando, dirigiendo y administrando los recursos económicos, humanos o científicos con los cuales se cuenta para poder llevar a cabo su finalidad. Alejandro Carrillo Castro citado por Miguel Galindo Camacho define la Administración Pública como “el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales -a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada.”²¹

Por tanto, la Administración Pública se integra de todos los órganos administrativos que integran el Estado y que están sometidos al ordenamiento jurídico, el que les otorga competencia administrativa y que limita su actuar al mismo tiempo, ya que no es posible realizar un acto administrativo sin estar plenamente facultado para actuar.

Con relación a la función pública, el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento

²¹ Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Pág. 6.

de fidelidad a la Constitución Política de la República de Guatemala.” En efecto, para que un servidor público pueda actuar, debe de existir fundamento legal, es decir actúan por designación de la ley la cual otorga competencia y a su vez limita el actuar de los servidores y funcionarios públicos.

2.2. Elementos de la administración pública

El Estado para cumplir su finalidad, se vale de la administración pública, esta a su vez posee ciertos elementos esenciales para organizar y ejecutar actos administrativos. Estos elementos esenciales son, el órgano administrativo, la actividad, la finalidad y el medio.

2.2.1. Órgano administrativo

La Administración Pública se divide en unidades administrativas de carácter funcional denominadas órganos administrativos, cuya actuación es esencial para que el Estado ejecute su competencia y se acerque a la población. “Un órgano administrativo puede definirse como la unidad que resulta de la conjunción de los elementos personales, materiales y funcionales que lo integran, esto es, como la unidad administrativa que, integrada por una o varias personas físicas, desempeña determinadas funciones o atribuciones y dotada de una serie de elementos materiales.”²²

²² <https://www.derecho-administrativo.com/2012/12/organo-administrativo.html> (Consultado: 01 enero de 2021).

Los órganos administrativos para el cumplimiento de su competencia se organizan jerárquicamente de las disposiciones del Organismo Ejecutivo, sin embargo, la actividad administrativa no es exclusiva del Organismo Ejecutivo, ya que el Organismo Legislativo y Judicial de alguna u otra manera administran su presupuesto y ejecutan actividades en beneficio de la población.

2.2.2. Actividad administrativa

Para poder desarrollar una conceptualización de la actividad administrativa, se debe de definir previamente el acto administrativo, concretando este último como la acción que realiza el órgano administrativo para el cumplimiento de su función y se manifiesta la voluntad del órgano administrativo.

Los actos administrativos, pueden definirse como “todas las operaciones materiales realizadas para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, entrando tales actos en el contenido de la función administrativa considerada desde el punto de vista jurídico.”²³ Por consiguiente, considerando que acto administrativo es la actividad material que realizan los órganos administrativos en ejercicio de su competencia para asegurar los servicios públicos a la población, la actividad administrativa es el conjunto de actos realizado por la totalidad de órganos administrativos que conforman el Estado.

²³ Marienhoff, Miguel Santiago. **Tratado de administrativo. Tomo I.** Pág. 42.

2.2.3. Finalidad

La finalidad doctrinaria y constitucional de la administración pública es proteger a la persona y propiciar el bienestar general. Como se estudió con anterioridad, la finalidad general del Estado de Guatemala es la realización del bien común y se consagra en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Sin embargo, no se debe de olvidar que la actuación de los órganos administrativos se manifiesta a través de actos administrativos, y que para cada acto existe un mandamiento legal preestablecido que determina una finalidad específica.

2.2.4. El medio

Debido al carácter instrumental de los actos administrativos, el servicio público es el medio utilizado por la administración pública para el logro del bienestar general o bien común. Verbigracia, los servicios públicos de infraestructura, comunicación, agua, electricidad, educación y salud.

2.3. Principios que rigen la función administrativa

“Principio es una proposición clara y evidente no susceptible de demostración sobre la cual se funda una determinada valoración de justicia de una sociedad y se construyen



instituciones del derecho y que en un momento histórico determinado informa el contenido de las normas jurídicas de un Estado.”²⁴

Al igual que el derecho, los principios tienen cierta temporalidad o vigencia y la función valorativa de los principios en el ordenamiento jurídico es servir de cimiento, de base a las instituciones jurídicas contenidas en la ley. En otras palabras, son el origen, de la norma jurídica. Las funciones de los principios son:

- a) “Dirección, porque guía a los órganos públicos en la elaboración de la legislación;
- b) Interpretación, porque constituyen un firme asidero en la interpretación de normas;
- c) Integración, porque permite suplir las insuficiencias de las normas escritas.”

Las funciones anteriormente descritas, deben ser observadas y realizadas de primera mano por el legislador, que es quien crea las normas jurídicas que regulan el actuar de la población y la competencia del Estado; por la administración pública en el ejercicio de su competencia y por los tribunales de justicia al hacer cumplir la ley.

Ahora que ya se tiene un conocimiento previo de los principios informadores de la norma jurídica, es preciso desarrollar los principios de la función administrativa del Estado de

²⁴ <https://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/principio.html> (Consultado: 02 de enero de 2021).

Guatemala, que se regulan en el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo del modo siguiente: “Principios que rigen la función administrativa: El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.”

Los principios que rigen la función administrativa de acuerdo con el Artículo 4 de la Ley del Organismo Ejecutivo, deben ser tomados en cuenta al interpretar y aplicar normas jurídicas en todas las actividades administrativas de los órganos administrativos y de los particulares como beneficiarios de los servicios públicos. Se describen a continuación:

- a) Solidaridad: “La solidaridad, el actuar solidario, está en el origen: es la técnica necesaria para plasmar ese ideal e idealizado, materialmente inexistente pero latente contrato social que está en el origen de la sociedad; de la sociedad políticamente organizada, de esa comunidad de intereses que es el Estado. Un pacto que se renueva periódicamente, diariamente, diría. Pacto que está en la Constitución y en las leyes, y que debe tenerse cotidianamente presente pues es el único capaz de transmutar la naturaleza de nuestra actividad. La solidaridad convierte la acción dispersa en acción colectiva, lo privado en público.”²⁵

El contrato social, es aquel realizado por la sociedad de forma voluntaria, y en el

²⁵ Real Ferrer, Gabriel. La solidaridad en el derecho administrativo. Pág. 136.

cual se someten todos los habitantes a un ordenamiento jurídico y a un gobierno con la finalidad de propiciar el bienestar general de las masas, se inspira en la solidaridad que de forma estricta es el apoyo incondicional a la causa ajena.

El principio de solidaridad, se manifiesta en el preámbulo y en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el cual la Asamblea Nacional Constituyente plasma, de forma taxativa que la persona humana es el sujeto y fin de la organización social y responsabiliza al Estado de la promoción del bien común.

- b) Subsidiariedad: La subsidiariedad en derecho administrativo se manifiesta como una forma de acción de las autoridades administrativas. La subsidiariedad tiene dos formas de aplicación: “Entendido en el primer sentido, el vertical, la subsidiariedad se refiere a la relación entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales en el plano del derecho internacional, o bien, a la relación entre el Estado y los entes a él sometidos pero dotados de autonomía como las regiones, las provincias, los municipios en el plano del derecho interno.”²⁶ Considerando lo expuesto la subsidiariedad en plano vertical se presenta en la relación que tiene el Estado con los órganos administrativos supeditados, ya sea que estos fueren centralizados, descentralizados o autónomos y en las relaciones con otros Estados.

“Entendido en el segundo sentido, el horizontal, la subsidiariedad alude a la relación

²⁶ Frosini, Tommaso Edoardo. **Subsidiariedad y Constitución**. Pág. 8.

entre el Estado y los ciudadanos, sea como individuos, sea en las formaciones sociales donde se desarrolla la persona, con el explícito propósito de dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reduciendo así a lo esencial la intervención pública.”²⁷ En él plano horizontal, Gabriel Ferrer apunta a la relación del administrador con los administrados, es decir que el Estado no debe de intervenir en las actuaciones privadas, limitándose únicamente a actuar en el plano esencial, en aquellos servicios públicos que permitan a la población el bienestar general.

El principio de subsidiariedad se regula en el Artículo 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el tercer párrafo, que menciona que la actuación del Estado complementará la iniciativa y actividad privada únicamente cuando fuere necesario y para el cumplimiento de su finalidad.

- c) Transparencia: “La principal idea que tiene que tener siempre presente una administración pública para ser transparente, es la necesidad de publicar todos los documentos que estén en su poder, es decir, poner a disposición de los ciudadanos la máxima información posible que va surgiendo del funcionamiento y de la actividad diaria de las diferentes instituciones que componen la administración, pero siempre respetando los datos personales para que no se vea afectada la intimidad de ninguna persona.”²⁸

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Camarnaza Mariscal, Ariane. La transparencia en la administración pública. Pág. 10.



En consecuencia, el principio de transparencia garantiza por medio de la ley, que la población tendrá acceso a las actuaciones de la administración pública y la fiscalización de los actos administrativos del Estado. En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la transparencia se alcanza a través de la publicidad de los actos administrativos en cumplimiento del mandato del Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- d) Probidad: “La probidad administrativa es considerada como un principio básico o fundamental en la estructuración y funcionamiento del gobierno y la administración del Estado, y se la incluye junto con los otros dos principios esenciales de la administración en un Estado de Derecho contemporáneo, cuales son legalidad y eficiencia. Estos tres principios conforman la trilogía que configura el basamento modelo de una administración pública idónea e ideal.”²⁹

La probidad está intrínsecamente relacionada con el principio de legalidad, ya que el actuar de los administradores debe ser apegado a la ley, para de esta forma garantizar la eficiencia y transparencia de los actos administrativos. En el Estado de Guatemala, la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula los principios de probidad, la responsabilidad civil, administrativa, penal de servidores y funcionarios públicos.

²⁹ https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45754 (Consultado: 02 enero de 2021).

- e) Eficiencia: “Por principio parece importante tener una definición funcional de ambos conceptos y para ubicarlos habría que decir que son los insumos que directamente impactan el desempeño de cualquier función administrativa. Los dos implican capacidad, esfuerzo y oportunidad, así como claridad para el establecimiento de metas hacia donde se quiere conducir el esfuerzo.”³⁰ En otros términos, la eficacia y eficiencia son indicadores para medir el desempeño de la función administrativa del Estado, la ejecución de los programas, políticas y servicios públicos.

“La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; a mayor eficiencia más racionalidad y optimización.”³¹ Por lo tanto al departir sobre eficiencia de la función administrativa, el tema principal es el uso adecuado de los recursos públicos en la ejecución de los fines del Estado.

- f) Eficacia: “Esta se refiere al logro de los objetivos implícitos o explícitos. Una vez que se establece claramente el objetivo, que metodológicamente sería la primera gran tarea, se puede medir el grado de realización del objetivo. En el caso de la prestación de servicios, ello comprendería la satisfacción de los beneficiarios del servicio, por lo que la medición de la eficacia debe contener ese dato.”³² Como se discutió con anterioridad, el Estado debe de cumplir con su finalidad legal, para ello traza objetivos; la eficacia servirá para medir el grado de satisfacción que tiene en

³⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. **La gobernabilidad democrática en México**. Pág. 203.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

este caso la población con los servicios recibidos por parte de la administración.

- g) Descentralización: “El principio de descentralización administrativa supone un traspaso de funciones desde una organización a otra, cada una de ellas dotada de su correspondiente personalidad jurídica, buscando la aproximación de los niveles de decisión a los administrados, e intentar evitar disfunciones propias del excesivo centralismo, distribuyendo el poder.” La descentralización por tanto busca, descargar la competencia mediante la creación y delegación de funciones en nuevos órganos administrativos.

- h) Participación ciudadana: “Por participación en forma general se entiende la actividad ciudadana de carácter individual o colectiva dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental.”³³ En un Estado democrático representativo, la participación ciudadana en la vida política del Estado se da en diversos planos, en la vida política del Estado, en la elección de autoridades por la ciudadanía, en el control directo y decisión de las actividades de la administración pública.

³³ Fandiño Gallo, Jorge. La participación ciudadana en la administración pública. Pág. 282.

2.4. Sistemas de administración pública

“Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección, y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política de la República de Guatemala.”³⁴ Los sistemas de administración pública, son las formas o métodos que se utilizan para organizar los órganos administrativos que conforman el Estado. Esta distribución responde a las necesidades de la población, en la actualidad existen órganos administrativos centralizados, descentralizados, autónomos y desconcentrados. Se describen a continuación:

2.4.1 Centralización de la administración pública

“Desde el punto de vista jurídico se entiende por centralización al sistema de organización administrativo en que todas las cuestiones de importancia referentes a la actividad y relaciones de la administración pública son resueltas por los órganos centrales de la administración pública y superiores de ésta, lo que resulta de la circunstancia de que en conjunto de las competencias administrativas se unifica en uno o más órganos superiores de la administración.”³⁵ En el sistema administrativo centralizado, el poder se concentra

³⁴ Godínez Bolaños, Rafael. **Los Sistemas de Organización de la Administración Pública**. Pág. 1.

³⁵ Del Giorgio Solfa, Federico. Programa de especialización en gestión pública. Pág. 1.



en el órgano central, todas las actividades o funciones que desempeñen los órganos administrativos subordinados dependen de él. Las potestades que tiene el superior jerárquico en la centralización administrativa son:

- a) Poder de nombramiento: “El poder de nombramiento se considera como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores.”³⁶ En el ordenamiento jurídico guatemalteco, de conformidad con los Artículos 183 inciso n) de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Artículo 6 de la Ley del Organismo Ejecutivo, es el Presidente de la República el superior jerárquico, por lo cual es quien goza del poder de nombramiento en la administración pública guatemalteca quien deberá actuar con los Ministros de Estado y Secretarías en sus respectivas competencias.

- b) Poder de mando: “Se entiende por poder de mando la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.”³⁷ Según lo establece el Artículo 8 de la Ley del Servicio Civil, al igual que el poder de nombramiento, el presidente de la República ostenta el poder de mando, como máxima autoridad del servicio civil en Guatemala.

³⁶ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/5.pdf> (Consultado: 05 enero de 2021).

³⁷ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/5.pdf> (Consultado: 5 enero de 2021).

- c) Poder de decisión: “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.”³⁸ El poder de decisión, estará depositado en quien ostente la escala jerárquica más alta en cada órgano administrativo. Verbigracia, el presidente de la República en toda la administración pública guatemalteca; el Ministro de Estado en su respectiva cartera; el secretario en su correspondiente secretaría.
- d) Poder de vigilancia: “En virtud del poder de vigilancia, el superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen con sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.”³⁹ El poder de vigilancia recae sobre la autoridad superior de las entidades centralizadas, que tendrá a su cargo verificar el desempeño de los servidores públicos a su cargo.
- e) Poder disciplinario: “En rigor, el poder disciplinario se apoya en el poder de vigilancia y de revisión; en esencia, es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

pública, de los particulares o de ambos.”⁴⁰ El poder disciplinario es subsidiario del poder de revisión y vigilancia, el superior jerárquico tiene potestad administrativa para sancionar a los servidores y funcionarios subalternos.

- f) Poder de revisión: “Es la facultad, atribuida al titular del órgano superior para revisar la actuación del inferior, y de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación.”⁴¹ Esta facultad permite al superior jerárquico , confirmar, o modificar los actos del órgano inferior, en el ordenamiento jurídico guatemalteco este poder se manifiesta en el recurso de revocatoria, el cual procede de conformidad con el Artículo 7 de la Ley de lo Contencioso Administrativo en contra de las resoluciones dictadas por autoridades que tengan superior jerárquico.

2.4.2 Descentralización administrativa

“En la descentralización la actividad administrativa se lleva a cabo en forma indirecta, a través de órganos dotados de cierta competencia que generalmente es ejercida dentro de un ámbito físico. Esta competencia asignada al órgano en el régimen descentralizado, le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/5.pdf> (Consultado: 5 enero de 2021).



poderes de iniciativa y decisión.”⁴² En la descentralización administrativa, se crean órganos administrativos con personalidad jurídica propia para que asuman determinadas actividades que les delega la administración central.

La descentralización se regula en el Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es una obligación estatal promover la descentralización económica y administrativa, y es el Congreso de la República de Guatemala, el único competente para crearlas.

El Artículo 2 de la Ley General de Descentralización define el concepto descentralización de la siguiente manera: “Concepto de Descentralización. 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 las implementación de políticas municipales y 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 de control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.”

⁴² Marienhoff. **Óp. Cit.** Pág. 265.

La descentralización es un sistema o técnica para organizar la administración pública para que se puedan crear órganos administrativos con personalidad jurídica propia y una independencia técnica pero siempre sujetos a un tipo de control de la administración pública centralizada. La descentralización implica un cambio en la actividad del gobierno central, local y comunitario, por consiguiente, debe entenderse como la transferencia a la administración pública más directa y cercana a los ciudadanos conforme a la elaboración, ejecución y evaluación de actos o políticas que implican el manejo financiero, así como el recurso humano y los servicios públicos.

Dentro de las ventajas de la descentralización se encuentra que se descongestiona la administración pública central y se presta por consiguiente un servicio más eficiente. Pero dentro de las desventajas existentes, se encuentran la pérdida del control directo por las autoridades superiores.

2.4.3 Autonomía administrativa

“Los entes autónomos administrativos son aquellos que tienen sus propias leyes y se rigen por ellas. Se considera como una finalidad de actuar independientemente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.”⁴³ En este sistema, se crean órganos administrativos que tienen personalidad jurídica y

⁴³ Balbé, Manuel, Marta Franch y Judith Fifreu. Manual de derecho administrativo: una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España. Pág. 115.



patrimonio propio, gozan de independencia técnica, política, capacidad de reglamentarse, financiarse y gobernarse.

La Asamblea Nacional Constituyente, creó siete órganos que gozan de autonomía y que están reconocidos en la Constitución Política de la República de Guatemala:

- a) Universidad de San Carlos de Guatemala, que tiene a su cargo la educación superior estatal del país y que goza de autonomía reconocida en el Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- b) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuya competencia es organizar el régimen de seguridad social en Guatemala, se reconoce su autonomía en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- c) Municipalidades, que tienen a su cargo la administración municipal y la prestación de servicios públicos en los municipios que integran el país; se reconoce su autonomía en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- d) Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco, cuya competencia administrativa radica en organizar y promover el deporte federado y olímpico en la República, se reconoce su autonomía en el Artículo 92 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



- e) Escuela Nacional Central De Agricultura, conocida por sus siglas ENCA, entidad autónoma competente para organizar, dirigir y desarrollar los planes de estudio agropecuario y forestal de la nación, se reconoce su autonomía en el Artículo 79 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- f) Junta Monetaria y Banco de Guatemala, tiene a su cargo formular y realizar las políticas económicas de la nación, se reconoce como entidad autónoma en el Artículo 132 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.4.4. Desconcentración administrativa

“El concepto de desconcentración administrativa se caracteriza por enfatizar aquellas características de este mecanismo relacionadas con la forma en la que se toman decisiones. En este sentido, bajo este modelo, todas las decisiones importantes son competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.”⁴⁴ La desconcentración administrativa, busca delegar competencia administrativa en ciertos órganos administrativos creados para el efecto pero que no gozan de independencia, ni patrimonio propio; dependen directamente de las decisiones y del presupuesto del superior jerárquico.

⁴⁴ Gris Legorreta, Perla Carolina y Ernesto David Orozco Rivera. **Desconcentración administrativa: desafíos de implementación.** Pág. 1.



Dentro de las ventajas del sistema de desconcentración administrativa, se tiene que la actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz así mismo se conserva la unidad del poder público ya que el órgano supremo conserva el control político. Y dentro de las desventajas tenemos que los órganos desconcentrados tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político por lo que se aumenta la burocracia y se politiza el nombramiento. En este capítulo se estudiaron, la definición, elementos, principios de la administración pública por ser la actividad que realiza el Estado para gestionar los recursos públicos para el cumplimiento de sus fines y los sistemas de administración pública por ser la técnica administrativa, la forma que utilizan las diversas instituciones para organizarse.





CAPÍTULO III

3.1. Instituto Nacional de Administración Pública

Fue fundado en 1980 mediante el Decreto No. 25-80 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, el 21 de mayo de 1980, como una entidad descentralizada, semi autónoma que depende directamente de la Presidencia de la República de Guatemala y que tiene como finalidad impulsar el proceso de desarrollo administrativo para elevar la capacidad directiva y modernización de las instituciones públicas, y de esta forma incrementar la capacidad de gestión de las dependencias públicas para que sean eficientes y eficaces en la prestación de servicios destinados a la población en general.

El objetivo de su creación se regula en el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública de la siguiente manera: “Objetivo. El INAP es el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al Sector Público y a la sociedad en general.”

La intervención del Instituto Nacional de Administración Pública INAP en las instituciones y dependencias públicas, se realiza por medio de programas y acuerdos inter

institucionales de capacitación constante de funcionarios y servidores públicos destinados a mejorar la eficacia y eficiencia en la producción de bienes y prestación de servicios.

La misión del Instituto Nacional de Administración Pública es la siguiente: “Generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo y modernización institucional, con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de las entidades públicas en Guatemala.”⁴⁵ Por lo tanto, la actuación del Instituto Nacional de Administración Pública es fundamental para garantizar el proceso permanente de desarrollo administrativo y modernización institucional; ya que a través de los programas que impulse los servidores y funcionarios públicos mejorarán sus capacidades y competencias administrativas.

3.2. Organización administrativa

Según lo regula el Artículo 7 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública la organización administrativa del Instituto es jerárquica siendo sus órganos superiores la Junta Directiva, Presidencia, Gerencia, Subgerencia y el Comité Ejecutivo; los órganos subordinados o unidades administrativas serán aquellas encargadas de ejecutar actividades específicas y serán creadas a criterio de las autoridades superiores.

⁴⁵ <https://www.inap.gob.gt/web/nuestra-vision-y-mision/> (Consultado: 5 enero de 2021).



3.2.1. Órganos Superiores

La organización de la administración pública guatemalteca es jerárquica, el Instituto Nacional de Administración Pública, al ser una entidad descentralizada semiautónoma dependiente del Presidente de la República de Guatemala se organiza de la manera siguiente:

3.2.1.1. Junta Directiva

De conformidad con el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, la Junta Directiva es la autoridad superior del INAP y se integra por un presidente que es nombrado por el presidente de la República, cuatro directores propietarios, cuatro directores suplentes y un secretario. Dentro de las funciones que otorga el referido artículo a la Junta Directiva se encuentran, definir la política de desarrollo administrativo en concordancia con la política de desarrollo económico y social del gobierno, aprobar los programas de trabajo del instituto nacional de administración y evaluar periódicamente su desarrollo y ejecución, aprobar la propuesta de la gerencia así mismo la estructura administrativa y sus funciones, proponer al presidente constitucional de la República el nombramiento y remoción del gerente, subgerente y auditor interno.

El Artículo 9 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública regula las funciones del presidente de la Junta Directiva, siendo la principal ejecutar las



instrucciones y directrices del presidente de la República, además de presidir las sesiones de la junta directiva.

3.2.1.2. Gerencia

De conformidad con el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, la gerencia ejerce la representación legal del instituto y le compete el nombramiento, contratación y remoción de los funcionarios y servidores públicos que formen parte de la entidad y dirige las actividades técnicas administrativas de la institución. Entre otras atribuciones tiene a su cargo la creación de reglamentos internos para el óptimo funcionamiento de sus actividades.

3.2.1.3. Subgerencia

El Artículo 11 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública establece las funciones del subgerente, que como funcionario tendrá la atribución de sustituir al gerente en su ausencia, coordinar el Comité ejecutivo y las específicas que le asigne el Gerente de la institución.

3.2.1.4. Comité ejecutivo

Según lo regula el Artículo 12 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública las funciones del comité ejecutivo son programar, organizar, coordinar y evaluar



todas aquellas actividades técnicas del INAP. Con relación a su integración el comité integra por el Gerente quien lo preside, el subgerente, y los directores de las unidades administrativas.

3.2.2. Unidades administrativas

El Artículo 4 del Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública determina las siguientes unidades administrativas:

- a) Investigación y asesoría administrativa: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y tiene a su cargo elaborar diagnósticos administrativos para impulsar el desarrollo.
- b) Formación y capacitación: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y tiene a su cargo formular e impulsar estrategias de formación y capacitación a los servidores y funcionarios públicos del Estado.
- c) Asistencia técnica regional: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y tiene a su cargo, elaborar diagnósticos administrativos, asistir



técnicamente a gobernaciones departamentales, gobiernos municipales y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- d) Estudios de postgrado: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y tiene a su cargo la formación del capital humano a nivel de maestría y doctorado en materia de administración pública.
- e) Escuela de gobierno y gestión pública: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 14 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública, de forma general su competencia es formar servidores con alto nivel político administrativo.
- f) Informática: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 15 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y según el cual de forma general su función es brindar soporte técnico del equipo de cómputo del INAP.
- g) Financiera: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 16 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y según el cual la dirección financiera tiene a su cargo ejecutar todas las operaciones financieras de contabilidad, presupuesto y caja del Instituto Nacional de Administración Pública.

- h) Administración interna: Sus atribuciones se regulan en el Artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública y según el cual es la dirección de apoyo administrativo.

3.3. Funciones

Las funciones generales y competencia del Instituto Nacional de Administración Pública se regulan en el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública: “Funciones generales. El INAP cumplirá su objetivo mediante la realización de las funciones generales siguientes:

1. Investigar los problemas que afectan a la organización y funcionamiento de la Administración Pública para fundamentar soluciones adecuadas a las mismas.
2. Definir políticas de reforma o cambios administrativos para corto y mediano plazo.
3. Aportar las bases para la formulación de los planes de desarrollo administrativo del sector público.
4. Empezar acciones de desarrollo administrativo a nivel global, sectorial e institucional, dentro del sector público, para que los planes y programas gubernamentales se ejecuten con éxito.



5. Prestar la asistencia técnica que requieren las instituciones y dependencias públicas, en apoyo a la ejecución de acciones de desarrollo administrativo.
6. Definir políticas y realizar acciones de desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, especialmente en lo que concierne a la formación y capacitación.
7. Coordinar las acciones de desarrollo administrativo que se ejecuten dentro del Sector Público.
8. Difundir los avances científicos y tecnológicos en materia de Administración Pública.
9. Divulgar entre funcionarios y empleados gubernamentales, y en opinión pública, del papel clave que juega la Administración Pública en el desarrollo del país.
10. Establecer y mantener relaciones de intercambio de información y cooperación técnica con entidades similares nacionales, de otros países y organismos internacionales.”

Por tanto, dentro de las funciones del Instituto Nacional de Administración Pública, se encuentra investigar los problemas que surgen en las entidades y con base a las falencias detectadas proponer políticas de reforma a los procedimientos administrativos y emprender acciones que permitan mejorar la eficacia y eficiencia administrativa. Es



importante que se establezcan relaciones entre las entidades para que haya flujo de información y cooperación dentro de la administración pública y sus instituciones.

3.4. Programas del Instituto Nacional de Administración Pública

Para el cumplimiento de su competencia, el Instituto Nacional de Administración Pública promueve los siguientes programas de capacitación, orientados a satisfacer las necesidades de desarrollo administrativo de las diferentes dependencias del organismo ejecutivo y otras entidades de gobierno. Dentro de los programas se encuentran:

3.4.1 Certificación de conocimientos y acreditaciones

“El Sistema Nacional de Certificación de Conocimientos, es un sistema diseñado para capacitar y verificar los conocimientos de los servidores públicos en el Organismo Ejecutivo, con el fin de profesionalizar a quienes desempeñan actualmente como administradores públicos, asegurando niveles mínimos de conocimientos que permitan consolidar un servicio civil con criterios de eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia.”⁴⁶

El programa de certificación de conocimientos y acreditaciones, fue creado el 30 de enero de 2017, y su objeto es profesionalizar a los servidores públicos y dotarlos de los

⁴⁶ Instituto Nacional de Administración Pública. **Memoria de Labores 2017-2018**. Pág. 11.



conocimientos básicos en administración pública, y a su vez certificarlos para que, al momento de realizar sus tareas puedan actuar con eficiencia y eficacia. El proceso de certificación garantiza además que las personas que trabajan dentro de las instituciones públicas cumplen con el perfil requerido por las instituciones. La participación de los servidores públicos en el programa de certificación de conocimientos y acreditaciones no es obligatoria, con este programa se busca que los conocimientos sean respaldados por el Instituto Nacional de Administración Pública, hecho que significará una garantía para el servidor. En el año 2017 participaron 2641 servidores públicos.

3.4.2. Programa de postgrados universitarios

El programa de postgrados universitarios del Instituto Nacional de Administración Pública se desarrolla en cooperación interinstitucional con la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP y el objetivo de dicho programa es formar profesionales con nivel de excelencia académica para incidir en la reforma del Estado y el desarrollo de la Administración Pública.

3.4.2.1. Programa de maestría en la administración pública

Su función principal es formar recursos humanos dentro de las instituciones los cuales se desarrollen con un alto nivel, en el campo de la administración, con capacidad de desempeño técnico y profesional integral. El objetivo de implementar estos programas es

formar los mejores profesionales con alto nivel académico, que actúan y reconocan la realidad socioeconómica, política y cultural, así como tener participación en todo lo referente a las reformas de Estado y la transformación, desarrollo y modernización de la administración pública.

3.4.2.2. Programa de maestría en gerencia pública INAP

La implementación de estos programas tiene como objeto proporcionar y desarrollar en los participantes una formación gerencial que les permita desenvolverse de una forma adecuada, desarrollando un alto nivel competitivo en la gestión pública del Estado. Desarrollan capacidades y habilidades los cuales pretenden fortalecer los conocimientos y habilidades, aplican un enfoque estratégico de empleados y funcionarios de la administración pública.

3.4.3. Programa gerencia pública

“Se trata de un programa de formación profesional para aquellas personas que trabajan en el gobierno y que tengan responsabilidades en la asignación de recursos para la implementación de planes, programas y proyectos.”⁴⁷ Este programa de capacitación está dirigido a servidores y funcionarios públicos de forma voluntaria, además de brindar

⁴⁷ <https://www.inap.gob.gt/web2019/?cat=11> (Consultado: 13 enero de 2021).

asistencia técnica en la elaboración de manuales administrativos, entre otras a diferentes instituciones. Incluye los siguientes diplomados.

3.4.3.1. Diplomado en gerencia pública

Tiene por objeto desarrollar los conocimientos y competencias que mejoren y optimicen la productividad, eficacia y eficiencia del gobierno aplicando todas las metodologías y herramientas necesarias para llevar a cabo el fin del diplomado que es desarrollar conceptos, capacidades y habilidades gerenciales que proporcionen un resultado de beneficio en la administración pública para la sociedad.

3.4.3.2. Diplomado en gestión del riesgo de desastres

Aplica los conocimientos, herramientas y metodologías a los servidores públicos y miembros de sociedad civil con la finalidad de reducir el riesgo a desastres, a partir de los lineamientos establecidos por el sistema de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED. Además de los diplomados mencionados con anterioridad, por medio del Programa de Gerencia Pública, se imparten cursos voluntarios sobre los siguientes temas: Finanzas y presupuesto, gestión del talento humano, ética y valores en la administración pública, gestión de recursos humanos en la administración pública, entre otros cursos libres.

3.4.4. Programa fortalecimiento de las unidades de capacitación/ Sistema Nacional de Formación y Capacitación

Por medio del Sistema Nacional de Formación y Capacitación el Instituto Nacional de Administración Pública, asiste técnicamente a las unidades internas de capacitación de las entidades del sector público. Esta tarea se ejecuta en cumplimiento del Artículo 14 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, que otorga la competencia de integrar las actividades de formación especializada y capacitación de los servidores públicos.

3.4.5. Programa de fortalecimiento municipal

“El CEMUNI es la dependencia especializada del INAP responsable de generar procesos permanentes de desarrollo administrativo y modernización institucional municipal, con el fin de incrementar las capacidades de gestión de las municipalidades. Se ofrece formación en diplomados y capacitación en cursos, seminarios, talleres y conferencias. Así mismo, se ofrece asesoría y asistencia técnica en la elaboración de manuales administrativos, mejoras en las unidades administrativas, re ingeniería y consultorías puntuales de acuerdo a las necesidades específicas de las municipalidades.”⁴⁸

⁴⁸ <https://www.inap.gob.gt/web2019/?cat=11> (Consultado: 13 enero de 2021).



El programa de fortalecimiento municipal CEMUNI, coadyuva al cumplimiento del objetivo específico del Instituto Nacional de Administración Pública de elaborar un plan nacional de capacitación, con la finalidad de mejorar la administración técnica y financiera de las municipalidades. En el presente capítulo se estudiaron los antecedentes del Instituto Nacional de Administración Pública, organización administrativa, funciones y programas del Instituto Nacional de Administración Pública por ser la institución objeto de la presente investigación.



CAPÍTULO IV

4. Inexistencia de unidades de desarrollo administrativo en ministerios del Organismo Ejecutivo y su incidencia en el cumplimiento el objetivo del Instituto Nacional de Administración Pública

Antes de conocer, la importancia de las unidades de desarrollo administrativo del INAP en la administración pública, es imprescindible establecer de primera mano, que es la función pública y la carrera administrativa de los servidores y funcionarios públicos como motores del desarrollo administrativo del Estado de Guatemala.

4.1. Función pública

Funcionario o servidor público, es la persona que desempeña actividades bajo dependencia continuada a favor del Estado a cambio de una retribución económica pactada, mediante nombramiento, contrato u otro vínculo jurídico. El Artículo 4 de la Ley de Servicio Civil, la cual regula la relación funcional existente entre el Estado y sus trabajadores, define el término servidor público de la siguiente manera:

“Servidor público. Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupe un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario,



bajo la dependencia continuada y la dirección inmediata de la propia administración pública.” Las características de la relación funcional, son propias de una relación de trabajo privada, en la cual una persona presta sus servicios personales a un patrono, bajo dependencia continua, a diferencia de que en el caso de los servidores públicos no necesariamente el vínculo jurídico sea el contrato de trabajo.

Ahora que ya se tiene conocimiento, del significado de servidor o funcionario público se debe de desarrollar la función pública, como la actividad que realizan los funcionarios y servidores públicos en beneficio de la población: “Actividad, a la vez derecho como síntesis de facultades y deber en tanto que inexcusable obligación, que cumple quien desempeña un cargo o ejerce real y efectivamente parte del poder público, sea como autoridad, agente o auxiliar.”⁴⁹ La función pública en consecuencia es una acción humana, realizada por aquellas personas que gozan de competencia administrativa, la cual faculta y limita el accionamiento del servidor y funcionario público.

Con relación al ejercicio de la función pública, la Constitución Política de la República de Guatemala, limita el ejercicio de la función pública en el Artículo 154 al establecer que los funcionarios públicos deben de estar sujetos a la ley, en efecto todas sus actuaciones deben de estar previamente reguladas en la Ley.

⁴⁹ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Pág. 7.

4.2. Carrera administrativa

Carrera administrativa es una técnica de administración fundamentado en el mérito como causa para ingresar, permanecer y ascender en los cargos públicos, garantizando el acceso a toda la ciudadanía con eficacia, eficiencia y honradez. La carrera administrativa se define de la siguiente manera:

“En este tipo ideal la carrera profesional aparece como uno de los datos distintivos del funcionariado, cuyos miembros, en palabras de este autor, tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.”⁵⁰ En otras palabras, la carrera administrativa permite al servidor y funcionarios públicos miembros del servicio civil contar con carrera administrativa o perspectivas de ascensos dentro de un plan estructurado dentro de la organización o entidad gubernamental a la que este pertenezca.

“El sistema de carrera responde a una concepción más elaborada de la función pública. Parte de la base de que los funcionarios van a prestar servicios a la administración durante su vida activa. A lo largo de ella no van a permanecer en un mismo puesto, sino que van a desempeñar una serie de puestos diferentes. Desde esta perspectiva, el marco de referencia para la selección no puede ser el puesto, sino la actividad profesional.”⁵¹ El

⁵⁰ Arroyo Yanes, Luis Miguel. La carrera administrativa de los funcionarios públicos. Pág. 61.

⁵¹ Gutiérrez Refón, Alberto. La carrera administrativa en España: Evolución histórica y perspectivas. Pág. 66



plan de carrera administrativa, tiene una doble finalidad: De primera mano busca la profesionalización de los servidores y funcionarios públicos para la eficacia y eficiencia del servicio público, por otra parte, permite a estos optar por nuevos puestos durante su vida activa dentro de la administración con base a su nivel de profesionalización.

Existen diversas perspectivas con relación a la importancia de la carrera administrativa de los funcionarios y servidores públicos:

- a) Perspectiva sociológica: Max Weber citado por Luis Miguel Arroyo Yanes, respecto a la perspectiva sociológica de la carrera administrativa expuso: “Debemos a M. Weber el primer análisis verdaderamente riguroso sobre la problemática burocrática desde una perspectiva sociológica, en el que mantiene la tesis de que uno de los tipos fundamentales de dominación legítima, la dominación legal o racional, supondría la existencia de un aparato administrativo burocrático integrado por funcionarios profesionalizados, con nombramientos vitalicios, que sirven exclusivamente a la organización, son retribuidos monetariamente, hacen carrera a través de sucesivos ascensos en la escala jerárquica y están sometidos a una rigurosa disciplina administrativa.”⁵²

Para Weber, la carrera administrativa es un aliciente de dominación legítima, el cual se desarrolla como consecuencia de la ocupación de cargos públicos de manera

⁵² Arroyo Yanes. **Óp. Cit.** Pág. 61.

prolongada, beneficiada principalmente por el desarrollo de carreras administrativas para servidores y funcionarios públicos que se benefician con ascensos y ocupan diversos cargos públicos a lo largo de su servicio activo en el Estado.

- b) **Perspectiva económica:** Desde un punto de vista económico, el plan de carrera administrativa de los funcionarios y servidores públicos dentro del aparato estatal, permite al Estado por una parte ahorrarse los pagos o retribuciones que genera la alta rotación de personal. En otras palabras, se ahorra las prestaciones y pago de liquidaciones que genera la constante contratación de servidores, por otro lado, especializar a su personal le permite que la gestión de los recursos del Estado sea más acertada y eficiente. El único impacto económico negativo que genera la carrera administrativa para la economía estatal se produce como resultado de los ascensos y aumentos de salario de tales servidores y funcionarios.

- c) **Perspectiva de la ciencia de la administración:** Mosher-s Cimmino citado por Luis Miguel Arroyo Yanes, acerca del enfoque administrativo expuso: “Han sido numerosos los estudios que desde esta disciplina han analizado, y vienen analizando, el elemento personal de las AA. PP. Y con él la cuestión de la carrera profesional.

Este término parte habitualmente del entendimiento de que los individuos entran a formar parte de una determinada organización toda la administración Civil; un ministerio, o un sector administrativo de un departamento ministerial al inicio de su



vida laboral, con la intención de dedicarle sus energías y su tiempo, en la esperanza cierta de un aumento de categoría y de funciones siempre que sus servicios se consideren satisfactorios, presumiéndose además, por ambas partes, que el individuo así seleccionado sólo va a abandonar la organización por fallecimiento o por alcanzar un límite determinado de edad. ⁵³

Desde un enfoque administrativo, el plan de carrera permite a los servidores y funcionarios públicos aumentar su categoría dentro del escalafón jerárquico y mejorar sus ingresos conforme vaya profesionalizándose y adquiriendo experiencia, hecho que le permite permanecer bastante tiempo en la organización.

La carrera administrativa incide directamente en la profesionalización de los servidores públicos, ya que al diseñar un plan de ascensos o carrera los programas de capacitación irán encaminados a un objetivo específico, en este caso dotar de los conocimientos necesarios al trabajador para que este pueda optar a un puesto superior dentro de la organización.

Dentro del Estado guatemalteco, el diseño de planes de carrera es una atribución de la Oficina Nacional del Servicio Civil, a través de la Dirección de Carrera Administrativa, que tiene entre otras atribuciones, verificar el cumplimiento de los lineamientos, normas y

⁵³ Ibid.



procedimientos relacionados con la carrera administrativa de los servidores del Organismo Ejecutivo y otras instituciones.

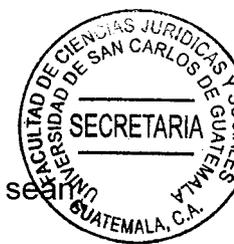
4.3. Unidades de desarrollo administrativo

Previo a desarrollar, propiamente las unidades de desarrollo administrativo del Instituto Nacional de Administración Pública, es menester explicar que es una unidad de desarrollo administrativo y su objetivo dentro de una organización. Se aborda a continuación:

Unidad administrativa, “es una dirección general o equivalente a la que se le confieren atribuciones específicas en el reglamento interno. Puede ser también un órgano que tiene funciones propias que lo distinguen de los demás de una institución.”⁵⁴ De modo que una unidad administrativa en una organización, es aquella dirección administrativa, subordinada al órgano administrativo superior de la entidad y que tiene a su cargo la ejecución de cierta competencia atribuida mediante reglamento, ley, o delegada por la autoridad superior jerárquica.

Con relación a las unidades de desarrollo administrativo del INAP, el Artículo 13. de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública determina lo siguiente:” Unidades de desarrollo administrativo. Para impulsar y ejecutar sus programas de

⁵⁴ <https://definicionlegal.blogspot.com/> (Consultado: 13 enero de 2021).



trabajo, el INAP establecerá las unidades de desarrollo administrativo que sean necesarias en las instituciones y dependencias del Sector Público, para el efecto, éstas establecerán los convenios correspondientes con el INAP.”

El Artículo anteriormente citado, faculta al Instituto Nacional de Administración Pública INAP para establecer unidades de desarrollo administrativo en instituciones y dependencias del sector público para favorecer la ejecución de los programas de trabajo del INAP y el cumplimiento de sus objetivos a través de convenios interinstitucionales. Se entiende, por lo tanto, que en la práctica estas unidades deben de operar directamente dentro de las organizaciones administrativas del sector público.

4.3. Proceso de desarrollo administrativo del Estado

Proceso es el conjunto de acciones que conllevan a un objetivo. Proceso de desarrollo administrativo se define de la siguiente manera: “En la administración desarrollo organizacional o también llamado desarrollo administrativo tiene como propósito desarrollar la capacidad del gobierno para atender de manera eficiente, eficaz, oportuna y con calidad las diversas necesidades de la población. Es una estrategia dirigida a cambiar las creencias, actitudes, valores y la estructura de las dependencias y entidades de tal forma que estas puedan adaptarse mejor a las nuevas tendencias, retos y al ritmo vertiginoso del cambio mismo.”⁵⁵

⁵⁵ <https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20008.pdf> (Consultado: 1 febrero 2021).



La forma de desarrollar tales capacidades se debe de realizar a través de programas de capacitación, fortalecimiento de conocimientos e identificación organizacional de los servidores y funcionarios del Estado para que estos presten a la población servicios públicos de forma eficiente y eficaz. Los objetivos del desarrollo administrativo son los siguientes:

- a) “Desarrollar la capacidad de colaboración entre gobierno y sociedad con el fin de potencializar el espíritu de equipo y la integración de todos los involucrados.
- b) Integrar y buscar el equilibrio entre las necesidades públicas, los objetivos de gobierno y el personal que lo conforma.
- c) Perfeccionar los sistemas de información y comunicación entre gobierno y sociedad.
- d) Desarrollar el sentido de pertenencia de los servidores públicos para incrementar su motivación y lealtad al gobierno y a la sociedad.
- e) Desarrollar las potencialidades de los servidores públicos en las áreas técnicas, administrativas e interpersonales de la administración pública.
- f) Establecer un clima de confianza.



- g) Crear un clima de receptividad con el fin de conocer las realidades organizacionales para de esta manera diagnosticar y solucionar problemas.”⁵⁶

En consecuencia, el proceso de desarrollo administrativo favorece el ejercicio de la función pública, fortalece la participación ciudadana en la administración pública y la publicidad de los actos administrativos del gobierno, permite la identificación y pertenencia de los funcionarios públicos con el Estado lo cual repercute directamente en la ejecución de labores, además gracias al fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas es posible la modernización estatal.

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, en su tercer considerando determina lo siguiente: “Que para superar los problemas existentes en la administración pública, es necesario impulsar un proceso de Desarrollo Administrativo mediante el cual se eleve la capacidad directiva, se mejore y modernice su organización y funcionamiento, se desarrollen sus recursos humanos y en general, se crean condiciones favorables para que en el sector público se generen y ejecuten con éxito los programas de trabajo gubernamentales.”

En efecto, el objeto del proceso de desarrollo administrativo es elevar la capacidad directiva, el mejoramiento y modernización del Estado de Guatemala a través del

⁵⁶ <https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20008.pdf> (Consultado: 8 febrero 2021).



desarrollo del talento humano, el cual incide directamente en la forma en que se ejecutan los programas de gobierno, ya que un personal capacitado y con conocimiento técnico ejecuta su trabajo con mayor eficacia y eficiencia.

4.4. Determinación de la inexistencia de unidades de desarrollo administrativo en ministerios del Organismo Ejecutivo y su incidencia en el cumplimiento del objetivo del Instituto Nacional de Administración Pública

Como se abordó con anterioridad, las unidades administrativas tienen como finalidad en una organización el cumplimiento de ciertos fines; implementar unidades de desarrollo administrativo del Instituto Nacional de Administración Pública en instituciones y dependencias tiene la finalidad de impulsar y ejecutar los programas de trabajo del INAP. Como parte del trabajo de campo se solicitó por medio acceso a información pública UIP a los catorce ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo si actualmente cuentan con unidades de desarrollo administrativo, el resultado fue el siguiente:

No.	Ministerio	Cuenta con unidad de desarrollo administrativo del INAP	Convenios con INAP	Objeto del convenio
1	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	No	32-2018	Certificar conocimiento de trabajadores.



No.	Ministerio	Cuenta con unidad de desarrollo administrativo del INAP	Convenios con INAP	Objeto del convenio
2	Ministerio De Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	No	No	-
3	Ministerio de Energía y Minas	No	No	-
4	Ministerio de Cultura y Deportes	No	No	-
5	Ministerio de Economía	No	No	-
6	Ministerio de Finanzas Públicas	No	No	-
7	Ministerio de Relaciones Exteriores	No	No	-
8	Ministerio de Educación	No	No	-
9	Ministerio de Ambiente Y Recursos Naturales	No	3/04/2018	Certificar conocimiento de trabajadores.
10	Ministerio de Desarrollo	No	No	-
11	Ministerio de Economía	No	2018	Certificar conocimiento de trabajadores.
12	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	No	2019	Consultoría administrativa mediante carta de entendimiento.
13	Ministerio de la Defensa	No	No	-
14	Ministerio de Gobernación	No	No	-

Fuente: Investigación de campo



El resultado, por tanto, apunta a que ninguno de los ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo, tiene dentro de su estructura organizativa una Unidad Administrativa del Instituto Nacional de Administración Pública INAP, además únicamente cuatro ministerios han suscrito convenios interinstitucionales con el Instituto Nacional de Administración Pública.

La falta de Unidades de Desarrollo Administrativo del INAP en las entidades centralizadas del Organismo Ejecutivo incide directamente en el proceso de desarrollo administrativo del Estado, ya que no se crean programas de capacitación direccionados a las necesidades específicas de cada institución o para satisfacer las necesidades de la carrera administrativa de los servidores y funcionarios públicos; por otra parte, el hecho anteriormente identificado afecta la eficacia, eficiencia del servicio público, debido a que los servidores públicos no cuentan con la profesionalización adecuada para el desempeño de sus labores.

Aunado al hecho anterior, el proceso permanente de desarrollo administrativo del Estado de Guatemala, se ve afectado por la alta rotación de servidores y funcionarios públicos derivado principalmente de los cambios de gobierno, la contratación temporal y la falta de voluntad política de modernizar el servicio público.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El problema que se detectó fue que no existen unidades de desarrollo administrativo en las instituciones o dependencias, específicamente en los Ministerios del Organismo Ejecutivo, hecho que afecta primordialmente el proceso permanente de desarrollo administrativo debido a que los programas de capacitación y especialización que imparte el Instituto Nacional de Administración Pública no están dirigidos a sufragar las necesidades específicas de cada institución sino que están enfocados a generalidades, no son obligatorios y requieren de un costo adicional.

El Instituto Nacional de Administración Pública INAP, es una institución que fue creada para impulsar el proceso de desarrollo administrativo en los organismos, instituciones y dependencias del Estado de Guatemala. De conformidad con el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, el INAP puede establecer unidades de desarrollo administrativo en las diversas instituciones y dependencias para impulsar y ejecutar sus programas de trabajo.

La solución a la problemática detectada, es que el Instituto Nacional de Administración Pública INAP promueva la creación de unidades de desarrollo administrativo en los diversos Ministerios y entidades del Organismo Ejecutivo mediante acuerdos interinstitucionales para de esta manera crear programas de capacitación dirigidos a satisfacer las necesidades propias de la carrera administrativa de cada institución.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 2002.
- ANDERSON, Perry. **El Estado absolutista**. México: Siglo Veintiuno editores, S.A. de C.V., 1998.
- ARROYO YANES, Luis Miguel. **La carrera administrativa de los funcionarios públicos**. Valencia, España: Universidad de Cádiz, 1994.
- BALBÉ, Manuel, Marta Franch y Judith Fifreu. **Manual de derecho administrativo: una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España. Barcelona**. España: Universidad Autónoma de Barcelona/ Universidad de San Carlos de Guatemala/ Universidad Francisco Marroquín/ Universidad Mariano Gálvez/ Universidad Rafael Landívar, 2002.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Guía de formación cívica – La democracia y la ciudadanía. Probidad:**
https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45754 (Consultado: 02 enero de 2021)
- CABRERA MÁRQUEZ, Mario Armando. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Servicios Profesionales, S.A., 1981.
- CAMARNAZA MARISCAL, Ariane. **La transparencia en la administración pública**. País Vasco, España: Facultad de Economía y Empresa Donostia – San Sebastián, 2016.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas, 2003.
- DEL GIORGIO SOLFA, Federico. **Programa de especialización en gestión pública**. Buenos Aires, Argentina: Dirección provincial de gestión pública, Subsecretaría de modernización del Estado, 2011.
- FANDIÑO GALLO, Jorge. **La participación ciudadana en la administración pública**. Bogotá, Colombia: Ed. Leyer, 2004.
- FROSINI, Tommaso Edoardo. **Subsidiariedad y Constitución**. España: Revista de Estudios Políticos Universidad de la Rioja, 2002.



- GALINDO CAMACHO, Miguel. **Teoría de la Administración Pública**. México: Editorial Porrúa, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. **Curso de derecho administrativo**. España: Ed. Civitas, 2020.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. México: Ed. Porrúa, 2002.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los Sistemas de Organización de la Administración Pública**. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, 1992.
- GOLDSTEIN, Mabel. **Diccionario jurídico. Consultor Magno**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Círculo Latino Austral, S.A., 2008.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Fundación de derecho administrativo, 2013.
- GRIS LEGORRETA, Perla Carolina y Ernesto David Orozco Rivera. **Desconcentración administrativa: desafíos de implementación**. México: Dirección General de Investigación estratégica, Instituto Belisario Domínguez, 2018.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto. **La carrera administrativa en España: Evolución histórica y perspectivas**. España: Documentación administrativa, 1987.
- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/5.pdf> (Consultado: 05 enero de 2021)
- <https://definicionlegal.blogspot.com/> (Consultado: 13 enero de 2021)
- <https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20008.pdf>
(Consultado: 1 febrero 2021)
- <https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Bolet%C3%ADn%20008.pdf>
(Consultado: 8 febrero 2021)
- <https://www.derecho-administrativo.com/2012/12/organo-administrativo.html>
(Consultado: 01 enero de 2021)
- <https://www.inap.gob.gt/web/nuestra-vision-y-mision/> (Consultado: 5 enero de 2021)
- Instituto Nacional de Administración Pública. **La gobernabilidad democrática en México**. México: Secretaría de Gobernación, 2000.



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. **Memoria de Labores 2017-2018**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública (s.e), 2018.

KRIELE, Martin. **Introducción a la teoría del Estado**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1988.

LARIO GONZÁLEZ, Ángeles. **Monarquía y República en el Estado contemporáneo**. España: Universidad de Educación a Distancia, Serie Geografía e Historia en Radio 3 transcripción al español, 2014.

MACHICADO, Jorge. ¿Qué es un principio?:
<https://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/principio.html> (Consultado: 02 de enero de 2021)

MARIENHOFF, Miguel Santiago. **Tratado de administrativo**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina, 1998.

MÍGUEZ, Pablo. **El nacimiento del Estado moderno y los orígenes de la economía política**. Madrid, España: Universidad complutense de Madrid, Nómadas, vol. 22, núm. 2, 2009.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Guatemala: Datascan, S.A., 2013.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. México: Ed. Porrúa, 2005.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado**. Guatemala: Ed. Impresos Praxis. Guatemala, 2000.

REAL FERRER, Gabriel. La solidaridad en el derecho administrativo. España: Revista de Administración Pública Universidad de Alicante, 2003.

REYES PONCE, Agustín, Administración de empresas teoría y práctica. México: Ed. Limusa, S.A., 2004.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, S.A. 1977.

TORRES LACROZE, Federico A. Evolución histórica del Estado. Argentina: Revista Universidad de Buenos Aires, 1961.



Legislación

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

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

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

Ley del Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala, 1968.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública. Decreto No. 25-80 del Congreso de la República de Guatemala, 1980.

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

Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley del Instituto Nacional de Administración Pública. Acuerdo Gubernativo del Presidente de la República de Guatemala, 1980.