

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



**PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MINISTERIOS DE ESTADO,
CUANDO SE LES ORDENA EN RESOLUCIÓN DE AMPARO, LA
IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS QUE CONLLEVAN GASTOS
FUERA DEL PRESUPUESTO, CON ADVERTENCIA LEGAL, DE TIEMPO
Y LUGAR**

BRENDA NOEMÍ MELGAR SOTO

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2023

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

**PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MINISTERIOS DE ESTADO,
CUANDO SE LES ORDENA EN RESOLUCIÓN DE AMPARO, LA
IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS QUE CONLLEVAN GASTOS FUERA
DEL PRESUPUESTO, CON ADVERTENCIA LEGAL, DE TIEMPO
Y LUGAR**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

BRENDA NOEMÍ MELGAR SOTO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2023

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

DECANO:	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda.	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

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



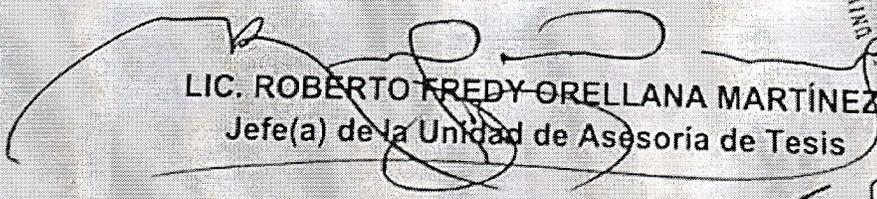
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
14 de octubre de 2019.

Atentamente pase al (a) Profesional, ROBERTO ANTONIO FIGUEROA CABRERA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
BRENDA NOEMÍ MELGAR SOTO, con carné 200820478,
intitulado PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MINISTERIOS DE ESTADO, CUANDO SE LES ORDENA EN
RESOLUCIÓN DE AMPARO, LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS QUE CONLLEVAN GASTOS FUERA DEL
PRESUPUESTO, CON ADVERTENCIA LEGAL, DE TIEMPO Y LUGAR.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

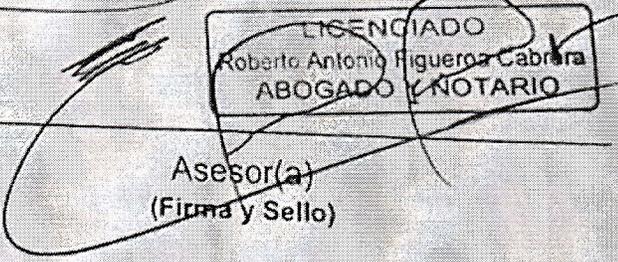
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


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



Fecha de recepción 14 / 10 / 2019

f) 
LICENCIADO
Roberto Antonio Figueroa Cabrera
ABOGADO Y NOTARIO
Asesor(a)
(Firma y Sello)

Guatemala 22 de junio de 2020

Licenciado:
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguido Licenciado Orellana:

Atentamente me dirijo a usted para darle cumplimiento a la providencia de fecha 14 de octubre de 2019, por medio de la cual fui nombrado ASESOR de Tesis de la Secretaria Bilingüe Brenda Noemí Melgar Soto, titulada: "PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MINISTERIOS DE ESTADO, CUANDO SE LES ORDENA EN RESOLUCIÓN DE AMPARO, LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS QUE CONLLEVAN GASTOS FUERA DEL PRESUPUESTO, CON ADVERTENCIA LEGAL, DE TIEMPO Y LUGAR".

En cumplimiento de esta designación, he brindado la orientación requerida y se ha asesorado el tema con la debida acuciosidad, dando como resultado que: el desarrollo del trabajo de tesis, denota una investigación y estudios completos, su contenido científico y técnico de tesis, cumple con los requisitos del método científico de las ciencias sociales; a través de éste, se hacen observaciones; en cuanto a las técnicas empleadas, éstas tienen como objetivo exponer propuestas que se realizaron para llegar a resolver el problema a través de los pasos establecidos previamente, utilizando la recolección de datos, tales como: libros, diccionarios, la exposición de doctrina en páginas Web y ejerciendo el cronograma de actividades planteado en el plan de investigación.

La metodología y las técnicas de investigación que se han utilizado, se desarrollaron a través de un análisis crítico y descriptivo del contenido de la presente tesis y la realización de síntesis y deducciones para generar la conclusión discursiva; de manera que se utilizó el análisis de diversas leyes, doctrinas y la información de páginas de internet, que se relacionan con el tema investigado; todo ello, con el fin de llegar a la conclusión discursiva de que se deben buscar soluciones al problema señalado.

La redacción utilizada por la estudiante, es la correcta; apegándose a los requisitos de las normas mínimas establecidas en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y del Examen General Público.

La contribución científica de las ciencias sociales, son las normas, principios, fuentes y doctrinas; en donde la Secretaria Bilingüe hace sus propias aportaciones, para comprobar y llegar a cumplir con los objetivos planteados. La conclusión discursiva, resume los resultados obtenidos y sugerencias; en la cual se da la importancia del estudio sobre algo tan valioso como lo es la solución al problema; dándole la consideración que amerita al ser estudiada, haciendo notar la necesidad de que se controle el problema señalado. La bibliografía consultada se extrajo de fuentes de autores nacionales e internacionales, así como páginas del internet.

En síntesis, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a las exigencias científicas y técnicas que se deben cumplir, de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la conclusión discursiva, bibliografía utilizada son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación.

Indico que, no me une parentesco alguno con la Secretaria Bilingüe Brenda Noemí Melgar Soto. En tal virtud emito DICTAMEN FAVORABLE al referido trabajo de tesis, a efecto de que continúe con el trámite respectivo, ya que el estudio desarrollado cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis y de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Atentamente,

Lic. Roberto Antonio Figueroa Cabrera

LICENCIADO
Roberto Antonio Figueroa Cabrera
ABOGADO Y NOTA

LICENCIADO
Roberto Antonio Figueroa Cabrera
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 23 de septiembre de 2021.

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



De manera atenta le informo que fui consejero de estilo de la tesis titulada: "PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MINISTERIOS DE ESTADO, CUANDO SE LES ORDENA EN RESOLUCIÓN DE AMPARO, LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS QUE CONLLEVAN GASTOS FUERA DEL PRESUPUESTO, CON ADVERTENCIA LEGAL, DE TIEMPO Y LUGAR ", realizada por la bachiller: BRENDA NOEMÍ MELGAR SOTO , para obtener el grado académico de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

La alumna cumplió con todas las observaciones, de manera virtual, que le hiciera, por lo que dictamino de manera FAVORABLE, por lo que el trámite de orden de impresión puede continuar.

ID Y ENSEÑAD A TODOS

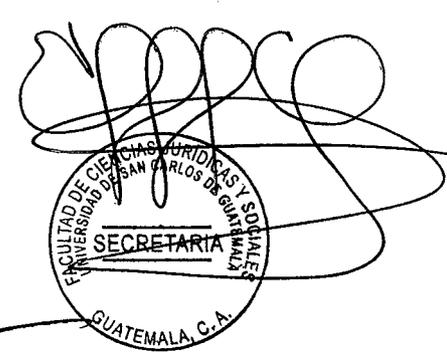

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Consejero de Comisión de Estilo



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

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante BRENDA NOEMÍ MELGAR SOTO, titulado PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS MINISTERIOS DE ESTADO, CUANDO SE LES ORDENA EN RESOLUCIÓN DE AMPARO, LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS QUE CONLLEVAN GASTOS FUERA DEL PRESUPUESTO, CON ADVERTENCIA LEGAL, DE TIEMPO Y LUGAR. 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





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme sabiduría durante todo este tiempo, por ser mi guía, ser mi fortaleza en aquellos momentos de cansancio y dificultad para continuar con mis estudios.

A MI PADRE:

José Luis Melgar Herrera, quien me enseñó que todo sacrificio tiene su recompensa. También por creer en mi capacidad, por siempre darme ánimo para continuar, por ser un gran ejemplo de fortaleza y sacrificio para lograr una meta.

A MI MADRE:

Rosa Esperanza Soto y Soto, quien me enseñó que incluso la tarea más grande se puede lograr si se hace con dedicación, amor, esfuerzo y sobre todo dejándolo en manos de Dios. Por ser una mamá que no olvida darme siempre su bendición.

A:

Todas aquellas personas, que de alguna manera me brindaron su apoyo incondicional, moral, económico, para superarme profesionalmente.



A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, permitirme adquirir nuevos conocimientos, instruirme para que en el ejercicio profesional se actúe siempre con apego a la ley y con ética profesional.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por la formación profesional y por ser la mejor casa de estudio.

PRESENTACIÓN



Cuando se les ordena a los ministerios del Estado de Guatemala, en resolución de amparo, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar, enfrentan problemas de desvío de fondos que posteriormente se evidencia como delito.

Esta investigación pertenece a las ramas del derecho: constitucional, administrativo y procesal penal. El período en que se desarrolla este estudio es de 15 enero de 2018 a 15 diciembre de 2020; en jurisdicción de la ciudad de Guatemala. Es de tipo cualitativa. El sujeto de estudio son las resoluciones de amparo; y, el objeto, los problemas que enfrentan los ministerios del Estado de Guatemala, cuando se les ordena en resolución de amparo, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar, y con sacrificio de otros proyectos.

El aporte de esta tesis es evidenciar que, se debe considerar al emitir resoluciones de amparo, que no conlleven gasto, para que se puedan cumplir sin sacrificio de otras; puesto que, su cumplimiento estaría fuera de la planificación, elaborada anualmente; lo que ocasiona que se deba hacer una reestructuración respecto a la ejecución del gasto público; que ya se tiene establecido en el ministerio, con el fin de entregar cuentas claras y se pueda justificar el desvío de fondos de la planificación original, ante la Contraloría General de Cuentas, en el momento de entregar el cargo.



HIPÓTESIS

Cuando se le ordena, en resolución de amparo, a los ministerios del Estado de Guatemala, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar; enfrentan problemas al tener que trasladar fondos que estaba destinados a otros proyectos, con tal de cumplir con lo requerido; en virtud de que, se hace la planificación anual, luego de la asignación de fondos.

Un ejemplo de este tema es que, dentro de la planificación del Ministerio de Educación está previsto restaurar una escuela en determinado municipio, para lo cual ya cuenta con la estructura y el lugar y solo debe de coordinar las acciones necesarias para su mantenimiento y restauración; trabajos que ya están calculados e incluidos dentro del presupuesto que manejará dicho ministerio, para cumplir con su planificación anual; obras que se consideran de gran importancia y que pasan a un segundo grado al recibir resoluciones de esta índole.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis planteada para esta investigación fue comprobada, en el sentido de que, no se considera, al emitir resoluciones de amparo, que estas no conlleven gasto, para que se puedan cumplir sin sacrificio de dejar de realizar otras; puesto que su cumplimiento estaría fuera de la planificación, elaborada anualmente; lo que ocasiona que se deba hacer una reestructuración respecto a la ejecución del gasto público; que ya se tiene establecido en el ministerio, con el fin de entregar cuentas claras y se pueda justificar el desvío de fondos de la planificación original, ante la Contraloría General de Cuentas, en el momento de entregar el cargo.

Los métodos utilizados para la comprobación de la hipótesis, tal y como se menciona en el párrafo anterior, fueron: el analítico, el sintético, el deductivo e inductivo; así como las técnicas bibliográficas, documentales y de observación.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Los Ministerios del Estado de Guatemala	1
1.1. Definición de Estado	2
1.2. Funciones del Estado.....	3
1.3. El objetivo de los ministerios, el bien común.....	6
1.4. Los Ministerios que integran el Organismo Ejecutivo.....	10
1.4.1. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	14
1.4.2. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	15
1.4.3. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	16
1.4.4. El Ministerio de Economía	17
1.4.5. El Ministerio de Educación.....	18
1.4.6. El Ministerio de Energía y Minas	19
1.4.7. El Ministerio de Finanzas Públicas	20
1.4.8. El Ministerio de Gobernación	21
1.4.9. El Ministerio de la Defensa Nacional	22
1.4.10. El Ministerio de Relaciones Exteriores.....	23
1.4.11. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	24
1.4.12. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social	25
1.4.13. El Ministerio de Cultura y Deportes.....	26
1.4.14. El Ministerio de Desarrollo Social	27



CAPÍTULO II

2.	El gasto público.....	29
2.1.	Generalidades del gasto público.....	31
2.2.	Definición de gasto publico.....	33
2.3.	La normativa nacional respecto al gasto público.....	37
2.4.	La forma en que se distribuye el gasto público.....	43

CAPÍTULO III

3.	Problemas que enfrentan los Ministerios del Estado de Guatemala, cuando se les ordena en resolución de amparo, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar.....	47
3.1.	Definición de amparo.....	48
3.2.	Fines del amparo.....	50
3.3.	Procedencia del amparo.....	50
3.4.	Efectos del amparo cuando se establecen los elementos de tiempo y lugar dentro de la sentencia.....	51
3.5.	Importancia de la transparencia del gasto público.....	59
	CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
	BIBLIOGRAFÍA.....	67



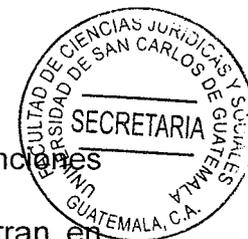
INTRODUCCIÓN

El amparo tiene como objeto, prevenir o reparar la arbitrariedad emanada de un acto realizado por alguna autoridad que pertenezca al poder público con el cual lesiona. El Artículo 9 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad regula como uno de los sujetos del amparo al poder público, y para esto incluye entidades descentralizadas o autónomas, también instituciones sostenidas con presupuesto del Estado que hayan sido creadas por ley o las que actúen por delegación de los órganos del Estado a través de un contrato; por lo tanto, siempre que ocurran todas las situaciones previstas en la ley o se tenga la intención de prevenir o evitar que se causen daños patrimoniales, profesionales o de cualquier naturaleza, se podrá recurrir al amparo derechos constitucionales y derechos reconocidos por otras leyes.

El objeto del amparo será restaurar, en principio, de forma extraordinaria y subsidiaria, todos los derechos que reconoce la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, infringidos de forma arbitraria por un acto u omisión, cometido ya sea bien por funcionario, autoridad pública o incluso por algún particular.

El objetivo general de esta tesis fue: evidenciar los problemas que enfrentan los Ministerios que integran el Organismo Ejecutivo, cuando se les ordena en resolución de amparo, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar.

Entre las medidas que el tribunal puede tomar para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia, se encuentra la de girar órdenes a las autoridades, funcionarios o empleados de la administración pública, incluso tiene potestad el tribunal de amparo



de solicitar la destitución, sin perjuicio de que se impongan otras sanciones establecidas en las leyes, del funcionario o empleado del Estado, que incurran en desobediencia, retardo u oposición a lo resuelto en un proceso de amparo, de conformidad con lo regulado por el Artículo 78 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Este tipo de resoluciones, al final se convierten en un problema que afecta el cumplimiento de los objetivos para el año en curso y hasta puede dar lugar, por la emergencia con la que se realizan las gestiones, para obtener fondos para cumplir con dicho proyecto que estaba fuera del presupuesto del ministerio, a que se cometan actos de corrupción si no se hace una adecuada fiscalización de todos los gastos, por justificarlos como de “emergencia”.

Para la realización de esta tesis, fueron de utilidad, métodos tales como: el analítico, sintético, deductivo e inductivo; así como, técnicas de investigación documental y bibliográfica.

En cuanto al contenido del trabajo de tesis, se encuentra integrado por tres capítulos: en el primero, se trató el tema de los ministerios que integran el Organismo Ejecutivo; en el segundo se estudió el gasto público; y, por último, en el tercero, se llevó a cabo un análisis de los problemas que enfrentan los Ministerios que integran el Organismo Ejecutivo, cuando se les ordena en resolución de amparo, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar. Al dar lectura a esta tesis, se evidencian los problemas que se originan dentro del concepto de la advertencia legal de tiempo y lugar, y la consigna de cumplimiento.



CAPÍTULO I

1. Los ministerios del Estado de Guatemala

Para la realización de este capítulo, es importante tratar el tema de Estado, indicando que, se constituye por elementos de suma importancia como lo es el elemento humano, el cual tiene una transformación a través de la historia que depende mucho de la conformación de su propio Estado y la entidad de este como grupo humano en particular.

El Estado se organiza, según lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala, para proteger a la persona y a la familia e igualmente establece que garantizará la protección social, económica y jurídica de la familia guatemalteca, esto significa, que es obligación del Estado velar por el bienestar de la familia como institución jurídica que es, se procura establecer condiciones para que los ciudadanos puedan desarrollarse y tener las condiciones necesarias para una vida digna.

Con el objeto de crear dichas condiciones, el Estado a través del Organismo Ejecutivo debe prestar servicios como lo son la salud, seguridad, educación, infraestructura, certeza jurídica, entre otros; mismos que son indispensables para la convivencia y protección del ser humano.



1.1. Definición de Estado

El Estado no puede definirse únicamente como un conjunto de instituciones públicas que son regidas por normas; en virtud que no solo reside en el ámbito jurídico, si no que el Estado también es un ideal que se estructura en la mente y corazón de quienes forman parte de él.

Cabe mencionar que, “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de éste un poder supremo de ordenación, mediante un marco jurídico, poder que es ejercido por el elemento social que en cada momento asume mayor fuerza política.”¹

Con esta definición se puede fundamentar que el Estado coexiste de forma interna y externa en los ciudadanos, de modo que éste se exterioriza con el elemento material llamado territorio; que utiliza de campo de aplicación del ordenamiento jurídico creado por el elemento social, por medio de mecanismos políticos.

Se puede concluir entonces que el Estado es un conjunto de elementos, los cuales actúan de forma estructurada para conservar una cultura humana específica, que se marca por una historia en común, que afirma la convivencia y la búsqueda de una superación dual, en correspondencia al individuo y la sociedad. Por lo que es

¹ *Ibíd.* Pág. 78



importante conocer su definición para comprender su funcionamiento y cada órgano que lo conforma.

1.2. Funciones del Estado

Se pueden mencionar, por funciones estatales en derecho público, a las actividades del Estado respecto a que constituyen diferentes manifestaciones o formas de ejercicio, de la potestad estatal. Es importante resaltar que el poder se considera como elemento propio del Estado y como función del mismo.

Cabe resaltar que el poder, es el elemento que el Estado utiliza para ejecutar su voluntad; es por esta razón que se considera como una función ya que es la manifestación de la voluntad del Estado para la realización de una política o decisión estatal.

Es el ente encargado de velar por el cumplimiento de dicha función o manifestación de poder estatal, es el órgano de poder, es decir, es el Ministerio de Estado, por ello es tan importante la función de cada uno de los ministerios.

Por lo tanto, al tomar en cuenta su objetivo en el quehacer de la función estatal, se puede instituir las funciones del Estado en tres divisiones, que son:



a) Función legislativa

“El poder legislativo tiene por su parte primariamente la función de establecer el derecho, al imponer las reglas generales, abstractas e impersonales de observancia obligatoria, es decir, elaborar leyes”.²

Concurren algunas teorías que marcan al poder legislativo, como el poder superior, del cual proviene y valida todas las actividades del Estado que delega a los otros poderes como auxiliares de éste. Dichas teorías no reconocen las atribuciones que son propias de cada uno de los poderes, y la forma en que éstos, conservan aptitudes que son indispensables para el sostenimiento del Estado.

b) Función administrativa

Se hace necesario definir que “administrar, consiste en proveer por actos inmediatos e incesantes a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos. Constituyen actos administrativos todos lo que no implican para los particulares ninguna modificación a su régimen jurídico, el que se halla establecido por las leyes vigentes. Esto significa que la función administrativa se encuentra constitucionalmente obligada, y sólo puede ejercerse bajo el imperio de las leyes, que la denominan y limitan jurídicamente. Es decir, no crea derecho nuevo...”³; a

² Bernales B., Enrique. **División de Poderes**. Pág. 93

³ Cabanellas, Guillermo. **Op. Cit.** Pág. 57



discrepancia de otros jurisconsultos que amparan la postura que la función administrativa del Estado es una función dependiente del poder legislativo, y únicamente se limita a ser el apoyo ejecutivo de este poder.

En la actualidad, aunque que el poder legislativo es el único que está facultado para la creación, modificación y derogación de las normas, este órgano no puede instaurar todos los aspectos de la vida de un Estado, no puede envolver los actos y hechos que ocurren a diario, por lo que, añadida al mantenimiento del Estado, la función administrativa, toma decisiones para reemplazar esas contingencias, de forma rápida y con dependencia de la función legisladora, siempre dentro del margen de la ley.

c) Función judicial

Cabe mencionar que “la función jurisdiccional no tiene más finalidad que el de aplicar a los casos concretos sometidos a los tribunales las pautas abstractas formuladas por las leyes”⁴.

Es importante hacer mención que se refiere a las funciones del Estado y a no sus poderes o sus órganos de poder. La razón de existencia de la función jurisdiccional, es el cumplimiento de las normas con el propósito de facilitar la convivencia humana y la resolución de conflictos.

⁴ **Ibíd.** Pág. 79



Las funciones del Estado descritas anteriormente, sirven de pie para la conformación de los tres poderes del Estado. Sin embargo, estas funciones estatales, involucran una cantidad considerable de trabajo y estructura para cumplirse.

Como se puede observar en los incisos anteriores los tres poderes del Estado, los cuales son el Organismo Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo, se organizan de forma individual, con el objeto que se logre cubrir con cada aspecto de la función que le corresponde a cada uno.

Es por esta razón que, en el caso del Organismo Ejecutivo, quien tiene a su cargo la función administrativa, se ejerce su función administrativa en otras dependencias llamadas Ministerios de Estado, con el fin de facilitar y proporcionar efectivamente un servicio y política concreta del Estado.

1.3. El objetivo de los ministerios, el bien común

Cabe señalar que, el fundamento en el cual se basa la necesidad de crear un Ministerio es cumplir con la función del Estado de satisfacer necesidades sociales, como son, la pobreza, la falta de equidad social, la inclusión social, así como la falta de servicios públicos como la educación y salud, en áreas donde se agrupan poblaciones sensibles a estos problemas sociales.



En el momento en que cuenta con una finalidad el Estado, se crean varios propósitos, los cuales se convierten de obligatorio cumplimiento, los cuales los alcanza por medio del poder y un orden jurídico.

Se puede decir que, “siempre que los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres es un bien común.”⁵ Este bien común se puede desentrañar como algo general, el cual se aplica a cualquier agrupación de personas, no necesariamente relacionadas con el Estado.

La doctrina también manifiesta que, “el Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que forman parte de él. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser la que señala que el bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público.”⁶ En conclusión el “fin” del Estado, se puede decir, que es alcanzar el bien común público; de esa manera debe organizarse y crear instituciones que ayuden a alcanzar ese objetivo, incluyendo los Ministerios de Estado.

⁵ Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Pág. 314.

⁶ **Ibíd.** Pág. 284



El bien común, también llamado bien público, se puede decir que es la realización de los supuestos en relación a la obligación del Estado de brindar las condiciones sociales y económicas, así como cumplir con la creación de un Estado de derecho, dentro del cual el individuo y la sociedad tengan la oportunidad de desarrollarse plenamente y alcanzar los objetivos propios.

A su vez, el bien público posee elementos formales, que son importantes para entender la razón específica por la que el Estado de Guatemala obtiene la justificación en el momento de crear un Ministerio y el por qué se da la competencia de este.

Los elementos formales del bien público, a los cuales se refiere el párrafo anterior son:

“a) La necesidad de orden y paz

El Estado debe producir un ámbito de aplicación y respeto por las normas, una creación del Estado de derecho en donde la aplicación de las leyes esté formulada de conformidad con los dictados de justicia. Por lo tanto, al aplicar el derecho, se crea un orden, y al establecer una paz, el Estado debe de obtenerla tanto de forma interna como externa.

b) La necesidad de coordinación de la actuación de los particulares

El Estado debe cumplir la función de coordinar las actividades de los particulares, tanto personas de las morales como las personas jurídicas, en el sentido de



armonizar y normar estas actividades.

- c) La necesidad de ayuda, aliento y eventualmente de suplencia de actividades privadas

Este punto se refiere a la asistencia y concurrencia del Estado, en los casos de personas que no pueden realizar funciones de interés general dentro de ámbitos económicos, culturales, sociales, entre otros, por sí misma, y necesitan de la administración pública para que los ayude a desarrollarse dentro de la esfera social en que se encuentren.⁷

Como se explica anteriormente, el elemento formal que proporciona un soporte por parte del Estado es la base sobre la cual cualquiera de los Ministerios desarrolla sus funciones y obligaciones dentro de su competencia; y se da origen la justificación de la intervención del Estado en asistir a las poblaciones guatemaltecas más vulnerables.

Como conclusión, la función de los Ministerios del Estado de Guatemala debe estar siempre enfocada a la obtención y logro del bien común de toda la población guatemalteca, para lo cual debe cumplir con sus funciones de forma transparente, sin perder de vista que el objeto de su existencia es ser un medio de soporte para lograr una de las funciones principales de todo Estado debe existir que es lograr que ese bien común llegue a todas las comunidades del país.

⁷ *Ibíd.* Pág. 287



1.4. Los ministerios que integran el Organismo Ejecutivo

Se inicia este tema, mencionando la importancia que tiene, conocer el significado y las funciones generales de los Ministerios del Estado de Guatemala. Asimismo, tener una definición de lo que son y cuál es su representación dentro del Organismo Ejecutivo, se toma en cuenta que los Ministerios que integran el Organismo Ejecutivo coadyuvan a la administración pública, al encargarse de una función específica y de esta manera se cubre una necesidad pública determinada.

Un ministerio de Estado se puede definir como, “un conjunto de los distintos departamentos en que se divide la administración del Estado”.⁸ En la definición se observa que se toma a la administración pública como un todo, al cual pertenecen los diferentes organismos, entre los cuales se encuentra el Organismo Ejecutivo, el cual tiene una subdivisión muy importante que son los ministerios en virtud que son los que le ayudan a cumplir sus funciones como organismo y que sin ellos no puede existir una buena administración y distribuir todas las funciones de dicho organismo por lo tanto, forman parte vital del Estado.

Cabe mencionar que, cada ministerio es creado con un fin específico, para lo cual se le asigna una competencia y funciones específicas que debe cumplir, a su vez también se le asigna un presupuesto con el cual deberá cumplir con sus respectivas

⁸Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 114.



obligaciones para contribuir a un mejor desempeño del Organismo Ejecutivo y a su vez lograr una mejor administración del gasto público.

También se puede señalar que, cada ministerio funciona de manera independiente, esto se refiere al edificio u oficinas en donde se asienta físicamente un Ministerio y a su vez el personal que tiene asignado para su funcionamiento y es importante resaltar que todos los Ministerios funcionan bajo la responsabilidad de un ministro.

Por lo anterior, se puede decir entonces que los ministros de Estado son los encargados de cumplir y de ejercer la rectoría de las políticas públicas asignadas al Ministerio que dirigen. A su vez son responsables de la buena y eficaz ejecución del gasto público que utiliza para lograr sus objetivos y cumplir con sus obligaciones.

Es necesario resaltar que, la figura de ministro se encuentra regulada en la Ley del Organismo Ejecutivo, en su Artículo 23 el cual señala que “Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los organos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.”



A este respecto, el Organismo Ejecutivo se divide administrativamente, no solo en ministerios, también en secretarías y tiene potestad para crear las instituciones que sean necesarias para cubrir con las obligaciones encomendadas, con el único objetivo de cubrir las necesidades de la población.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 193 indica: “Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma les señale.”

Cabe resaltar que la legislación, no establece un límite sobre cuántos ministerios deben existir, lo deja a criterio de la función legislativa del Congreso de la República de Guatemala; ya sea por la iniciativa del Organismo Ejecutivo o de las otras entidades que tienen igual potestad, lo anterior lo que se encuentra regulado en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En cuanto a esta potestad ilimitada para crear los ministerios que sea necesarios también la Ley del Organismo Ejecutivo, establece que “Los Ministros tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, y son responsables de sus actos, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes.”



Por lo tanto, es importante mencionar que la estructura de cada ministerio varía depende de sus funciones, pero como nos señala la ley, no podrán exceder del número de niveles administrativos previstos por la Ley del Organismo Ejecutivo, los cuales se desarrollara a continuación:

Para ampliar lo anterior, es importante resaltar a continuación el Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo, en el cual se encuentra que las funciones sustantivas estarán a cargo de:

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

Las funciones administrativas estarán a cargo de:

- a) El Administrador General quien se define como la autoridad superior en materia administrativa y depende directamente del Ministro.
- b) Los Administradores específicos

Las funciones de apoyo técnico estarán a cargo de:

- a) Asesoría jurídica
- b) Planeamiento. La función de control interno estará a cargo de la unidad de Auditoría interna.”

Es necesario conocer que los Ministerios del Estado que existen en Guatemala se encuentran regulados en el Artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo, del cual



se toma a continuación las partes de la ley que nos explican las funciones de cada uno de los ministerios:

1.4.1. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

“Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación le corresponde atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, esta última en lo que le atañe, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional”.

Cabe mencionar que este ministerio se encarga de todos los asuntos que corresponden a las políticas sobre la actividad agrícola y ganadera del Estado y con esto apoyar sobre todo a la población del área rural del país, en virtud que está enfocado en lograr el objetivo de obtener el bien común de la población.

Asimismo, cubre un aspecto vital como es la alimentación, por lo tanto, es muy importante la función de este ministerio y esto significa también que deberían de crearse constantemente nuevas estrategias y programas que ayuden a lograr mantener un alto índice de productividad en el desenvolvimiento de esta institución que es tan importante para el funcionamiento del Estado.



1.4.2. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

“Al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo: cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, se debe prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural”.

Cabe mencionar que, la competencia de este ministerio se enfoca en la normativa, control y supervisión de las políticas nacionales de ambiente y recursos naturales, las cuales deben mantenerse actualizadas con la finalidad de apoyar las funciones del ministerio de Agricultura y ganadería.

En virtud que si se mantiene un buen control del uso de los recursos naturales del país, dígase de paso que Guatemala es altamente potencial en recursos naturales, pero hasta el momento no se han sabido aprovechar de la mejor manera, por lo tanto es vital la función de este ministerio que se analiza en el punto, así como también es de suma importancia el manejo del recurso hídrico en lo que corresponde a su contaminación, conservación y renovación, nuevamente con el fin de lograr que la población tenga acceso al vital líquido y sobre todo en el caso del área rural quienes se dedican a la agricultura, para quienes es tan importante contar



con recursos hídricos a su disposición tanto para sembrar como para tener unas mejores cosechas, lo que se convierte en alimentación e ingresos para todo el país.

1.4.3. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

“Al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico aplicable al establecimiento, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transporte del país; al uso y aprovechamiento de las frecuencias radioeléctricas y del espacio aéreo; a la obra pública; a los servicios de información de meteorología, vulcanología, sismología e hidrología; y a la política de vivienda y asentamientos humanos”.

Como se ha notado con los dos ministerios, anteriores su función debe de ir relacionada entre sí para lograr el objetivo del Estado que es el bien común de su población y este ministerio no se aparta de esta afirmación ya que su competencia se extiende a lo concerniente a la comunicación del país, todo lo relacionado a carreteras, las cuales son necesarias para que los agricultores puedan trasladar sus cosechas a los municipios más cercanos para su venta.

Por lo tanto, si no existe una red vial adecuada, y si las carreteras están en mal estado será más difícil para los agricultores y comerciantes trasladarse de un lugar a otro para continuar el comercio, lo que a su vez hace más oneroso el traslado,



traduciéndose en un aumento de los productos que afecta a todos los habitantes del país.

1.4.4. El Ministerio de Economía

“Le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico relativo al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y externo, de la protección al consumidor, del fomento a la competencia, de la represión legal de la competencia desleal, de la limitación al funcionamiento de empresas monopólicas; de inversión nacional y extranjera, de promoción a la competitividad, del desarrollo industrial y comercial”.

Respecto a la función de este ministerio, se puede decir, que es de suma importancia, pues es el encarado de la actividad económica del país, con la finalidad de crear un ambiente de económico saludable, y se lleva un control sobre el desarrollo del comercio lo que se traduce en una mejor economía a nivel nacional.

Por estas razones, este ministerio debería implementar de manera periódica programas, cursos de formación para los comerciantes de todos los niveles y lograr una política económica que permite al país subir los niveles de inversión nacional y extranjera y comenzar a lograr obtener una mejor calidad de vida para todos los habitantes del país, se aprovecha que es un país en recursos naturales que se pueden explotar de una forma guiada y productiva para el Estado y sus habitantes.

1.4.5. El Ministerio de Educación

“Le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos.”

Este ministerio es uno de los más importantes del Estado, en virtud que la educación se convierte en desarrollo. Como se observa en los países que son desarrollados o los países llamados del primer mundo, existe un nivel de educación alto y en muchos de estos países la educación es de calidad y gratuita para todos sus habitantes. Estos países han entendido que una población más educada y con más conocimiento genera una mejor calidad de vida, por esta razón para que Guatemala pudiera comenzar a generar cambios significativos en la educación de la población, debería en primer lugar, invertir, modificar y enfocar su atención en este ministerio para mejorar el nivel de educación que se imparte en el país.

Lamentablemente en la actualidad, en lugar de mejorar y fortalecer dicho ministerio cada vez es más común ver como el nivel de la calidad de educación decae cada día más y ahora se ve que existen una cantidad de colegios privados, que se puede decir, venden la educación y los diplomas y lo han convertido en un negocio sin escrúpulos pues no se preocupan porque sus alumnos adquieran los conocimientos adecuados para la vida, si no que se enfocan en sus propios ingresos.



Esto ocasiona que la juventud caiga en un estado de ignorancia que se convierte en unos años en un subdesarrollo mucho más grande del que ya vive el país y por lo tanto se traducen en falta de oportunidades y no se dice que la calidad de vida sea cada vez más nula para todos los habitantes.

1.4.6. El Ministerio de Energía y Minas

“Le corresponde atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la producción, distribución y comercialización de la energía y de los hidrocarburos, y a la explotación de los recursos mineros.”

Este ministerio es el encargado de la explotación de los recursos no renovables, por lo tanto su competencia se enfoca en todo lo relacionado a los recursos compuestos por hidrógeno y carbono, la obtención de la energía y los minerales que se encuentran en el subsuelo del país, su objetivo es regular e implementar políticas adecuadas a la explotación de dichos recursos, situación que tampoco se cumple en la actualidad en virtud que se otorgan licencias para explotación minera a empresas de otros países, quienes se enriquecen con los recursos sin lograr acuerdos que realmente beneficien al Estado y por ende a sus habitantes.

Guatemala es un país altamente potencial en recursos naturales que deben ser aprovechados por el Estado, pero no existen programas que ayuden e impulsen que empresas nacionales puedan explotar dichos recursos, o el mismo Estado lo



implementara con el objetivo de obtener recursos económicos para invertir en los demás ministerios y programas y lograr que es el país comience un camino hacia el desarrollo que tanto se anhela todos los habitantes.

1.4.7. El Ministerio de Finanzas Públicas

“Al Ministerio de Finanzas Públicas le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluye la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado”.

Este ministerio es el encargado de ejercer control financiero y fiscal del Estado, la ejecución del presupuesto, así como también de los bienes que constituyen su patrimonio.

La función que debe desarrollar este ministerio también es de suma importancia en virtud que si no existe un adecuado control respecto a los ingresos y egresos del Estado ocasiona que exista falta de desarrollo, falta de oportunidades y falta de inversión en el país, sobre todo si no hay un buen control se da lugar a la corrupción de la cual tanto ha sufrido Guatemala y esta corrupción nos tiene sumidos en el subdesarrollo, lo que trae como consecuencia falta de empleo y nos niega el acceso a una calidad de vida adecuada a todos los habitantes.



Por todo lo anterior debería también enfocarse a crear programas que ayuden precisamente a que el Estado pueda aprovechar sus ingresos de una manera eficiente, se logran ejecuciones de presupuesto de una forma transparente por parte de cada uno de los entes que conforman el Estado.

1.4.8. El Ministerio de Gobernación

“Al Ministerio de Gobernación le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluye el de quien lo suceda en el cargo.”

En cuanto a este ministerio se puede decir que es el encargado de mantener el orden y la paz dentro del Estado, y brindar seguridad a las personas y sus bienes, para ello tiene a su cargo varias instituciones, entre ellas la Policía Nacional Civil quien es la encargada precisamente de velar por la seguridad de todos los ciudadanos.

Respecto a la función que ha desempeñado este ministerio, al igual que los mencionados anteriormente, es necesario mejorar los procedimientos y crear



planes con el objetivo de detener los altos niveles de delincuencia que se están presentando actualmente en el país.

Por estas razones es de suma importancia que este ministerio cumpla con sus funciones como debe de ser en virtud que si no hay seguridad en un país es muy difícil poder atraer inversión extranjera, por lo tanto, no hay comercio, no hay fuentes de trabajo y no hay desarrollo.

En el caso de Guatemala, vivimos sumergidos en un ambiente de inseguridad y de delincuencia debido a que este ministerio junto a la Policía Nacional Civil no ha logrado con políticas, ejercer un control y brindar la tan preciada paz y seguridad que todos los habitantes necesitan.

1.4.9. El Ministerio de la Defensa Nacional

“Le corresponde al Ministerio de la Defensa Nacional formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio nacional.”

Cabe mencionar que la competencia del ministerio de la defensa nacional es proteger al Estado de cualquier amenaza externa o interna que vulnere la soberanía del país.



También es necesario resaltar que este ministerio realmente no tiene una importancia relevante en la actualidad, pues el país no se encuentra en amenazas ante otros países, pero se le asigna una gran cantidad del presupuesto para sus ejecuciones y desempeñar sus funciones, se considera que se podría disminuir y asignarlo a otros ministerios como por ejemplo el de educación que son de vital importancia para el desarrollo del país.

1.4.10. El Ministerio de Relaciones Exteriores

“Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; a la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales y los asuntos diplomáticos y consulares; para ello, fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo a otros ministerios y entidades del Estado y del sector no gubernamental”.

La finalidad de este ministerio es cumplir con el Artículo 149 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo referente a las relaciones internacionales y lograr así que el país tenga mejores oportunidades a nivel internacional establecen relaciones con otros países buscan llegar a acuerdos respecto a comercio, oportunidades de inversión para el país.

1.4.11. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

A este ministerio le corresponde "... formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente; a la orientación y coordinación de la cooperación técnica y financiera en salud y a velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relacionados con la salud en casos de emergencias por epidemias y desastres naturales; y, a dirigir en forma descentralizada el sistema de capacitación y formación de los recursos humanos del sector salud".

Toda la atención de este ministerio debe estar dirigida a la prestación de un servicio indispensable como lo es la asistencia médica para todos los habitantes; para lo cual debe proporcionar las condiciones adecuadas para atender de forma gratuita a toda la población, y manejar todo lo relacionado a los aspectos de higiene pública.

De nuevo, se da cuenta que este ministerio ha sido uno de los más descuidados en todos los gobiernos que han pasado en el poder, en virtud que se ve un gran deterioro en los sistemas de salud, sobre todo en los hospitales nacionales, los cuales no cuentan con infraestructura adecuado, tampoco con equipo médico moderno y ni siquiera los medicamentos básicos para un buen funcionamiento.



Es por esta razón que la calidad del servicio de salud pública en el país está en deteriorada, pues las funciones de este ministerio no han sido las adecuadas para lograr brindar el bien común hacia los habitantes respecto al área de salud ha fracasado se logra el colapso de los hospitales y el descuido total, al punto que acudir a un centro asistencial no es la mejor solución para cualquier tipo de emergencia médica.

Es necesario que este ministerio sea supervisado y provisto de fondos para poder levantar el sistema de salud en Guatemala que es tan necesario para que un país pueda salir adelante y brindarle a su población por lo menos los servicios básicos que todos los seres humanos merecen tener.

1.4.12. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Siempre dentro del mismo Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo que se ha desarrollado, se encuentra que a este ministerio le corresponde "... hacer cumplir el régimen jurídico relativo al trabajo, la formación técnica y profesional y la previsión social."

El objetivo de la creación de este ministerio es velar por la protección laboral de los trabajadores, regular la relación laboral con el patrono y la resolver las controversias que se originen dentro del ámbito laboral.



En cuanto al funcionamiento de este ministerio también se puede decir que se ha contaminado de la corrupción existente en el país, en virtud que si un patrono ofrece un pago a algún inspector que sea conveniente y este lo acepta sus informes será a favor del patrono que viola las leyes laborales.

Otra deficiencia muy grande es que los procesos duran como mínimo dos años y algunos hasta mucho más, por lo cual un trabajador que necesita de su salario para sobrevivir no puede soportar años sin resolver una controversia, entonces se ve que no se cumple la función de brindar protección al trabajador, ya que no existe celeridad dentro de los procesos laborales, se deja a su suerte a los trabajadores afectados.

1.4.13. El Ministerio de Cultura y Deportes

“Le corresponde atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la conservación y desarrollo de la cultura guatemalteca, y el cuidado de la autenticidad de sus diversas manifestaciones; la protección de los monumentos nacionales y de los edificios, instituciones y áreas de interés histórico o cultural y el impulso de la recreación y del deporte no federado ni escolar.”

Este ministerio tiene como competencia la protección de los patrimonios culturales que posee Guatemala, la conservación y desarrollo de la cultura, así como la regulación de todo lo relacionado con el deporte nacional.



Una vez más se encuentra deficiencias dentro la administración del Organismo Ejecutivo pues este ministerio pareciera ser de los más olvidados, ya que no existe un buen fomento al deporte nacional, mucho menos un desarrollo notable en cuanto a la cultura en el país.

Por esta razón los artistas nacionales para poder sobresalir se ven en la necesidad de trasladarse a otros países ya que Guatemala no brinda condiciones para poder lograr su éxito y desenvolvimiento, lo cual es muy desafortunado pues se pierde talento nacional.

1.4.14. El Ministerio de Desarrollo Social

Se puede decir que este es uno de los ministerios más nuevos, y para hablar de este ministerio se necesita definir que el desarrollo social es un proceso de mejoramiento de calidad de vida de la sociedad.

Este ministerio fue creado con la finalidad de crear programas que pudieran apoyar al desarrollo social del país, pero este ha sido politizado, en virtud que ha sido utilizado para darle a la población cierta cantidad de alimentos con el único objetivo de comprar su voto para las siguientes elecciones, por lo tanto, no ha cumplido con su objetivo de proporcionar desarrollo en virtud que no se ha trabajado realmente en políticas que sean de beneficio y desarrollo para la población.



De todo lo descrito anteriormente se puede concluir que una sociedad puede lograr tener una alta calidad de vida, los seres humanos que la integran, llegan a desarrollarse dentro de un marco de paz, libertad, justicia, democracia, equidad, tolerancia y solidaridad, lo cual trae como consecuencia una apertura de posibilidades para satisfacer sus necesidades y desarrollar todas sus habilidades y talentos con el objetivo de lograr su mejoramiento y realización personal y la realización de la sociedad como conjunto.

Por lo tanto, es importante resaltar que en una sociedad los seres humanos que la integran se desarrollan, por lo que, en contraposición, la misma se estanca y se degrada, sus individuos no lo logran.

En tal sentido, es importante que se haga conciencia a los gobiernos de turno y se pueda encontrar una solución a terminar con la corrupción que tiene cooptado al Organismo Ejecutivo y sus ministerios, para encaminar a Guatemala hacia un sendero de desarrollo y productividad y preocuparse por alcanzar el bien común para todos los habitantes, ya que se cuenta con un país altamente potencial en recursos naturales y muy privilegiado con su clima que si se sabe aprovecharlo, no se tendría nada que envidiarle a naciones desarrolladas y termina con el flagelo de la pobreza y la inseguridad que tanto agobia a todos los guatemaltecos.



CAPÍTULO II

2. El gasto público

Para comprender mejor este capítulo, es necesario recordar que el Estado, tiene como función principal el cumplimiento de determinados fines, dentro de los cuales se encuentran, la satisfacción de intereses colectivos a través de servicios públicos esenciales, enfocados tanto para el progreso como para la supervivencia de la población.

Es necesario tomar en cuenta que, para satisfacer estos servicios, se necesita de una correcta distribución de los recursos por parte del Estado, asignándolos de una forma eficiente y se vela porque su utilización sea transparente.

A su vez, se puede decir que uno de los objetivos del Estado es el de lograr el progreso necesario, por medio de la asignación y distribución eficiente de dichos recursos, además consiste en evitar que no existan deficiencias, mucho menos retrocesos, en la ejecución de los recursos públicos.

Por lo tanto, debería ser obligación fundamental del Estado, fortalecer constantemente las políticas establecidas en cuanto a los recursos públicos y con mayor énfasis se trabaja con servicios destinados a la población con mayores necesidades, se impulsa para ello programas de desarrollo específicos, orientados a buscar soluciones prontas y efectivas.



En los últimos años el Banco Mundial a través de los informes emitidos sobre la distribución de presupuesto en el país, se ha podido comprobar que estos no han sido distribuidos de manera eficiente y equitativa y adicional a ello, en algunos sectores como el de educación, existen retrocesos, debido a que no se implementan políticas de fortalecimiento hacia la transparencia del gasto público, por lo tanto, “se expresa en el informe que, a pesar de existir un incremento en el gasto público en salud en Guatemala, los niveles de gasto público se mantienen bajos en relación a los estándares internacionales y regionales. Como resultado, la proporción del gasto público en el total del gasto en salud es la más baja: 35% en Guatemala, comparado con un 60 y 75% en El Salvador; Honduras, Costa Rica y Panamá.”⁹

Cabe mencionar que en el país, es de conocimiento de todos los ciudadanos que tanto el ministerio de educación como el ministerio de salud, han sido los más descuidados en cuanto a asignación eficiente de recursos públicos, es por esto que según el informe mencionado anteriormente, se observa que no se atiende como se debería a estos dos sectores que son tan importantes para la sociedad en virtud que la educación y la salud son necesidades básicas para cualquier ser humano, que lamentablemente son servicios de los cuales carecen todos los guatemaltecos como consecuencia de la mala ejecución del gasto público.

Como se ha mencionado anteriormente de conformidad con el informe, se entiende que “el Estado de Guatemala, presta una menor atención al sector salud, en relación

⁹ Banco Mundial. **Hacia una mejor calidad del gasto público.** Pág. 7



con la mayoría de países de América Latina, en los que los porcentajes de recursos públicos, destinados a dicho sector son mayores y abarcan una gran parte del porcentaje del gasto público.”¹⁰

Aunque se puede decir que si bien algunos programas de dichos ministerios llegan a áreas pobres como es el caso de la refacción escolar, libros de texto, se da cuenta que la falta de una priorización clara en la asignación de recursos en los sectores sociales no permite maximizar los beneficios para la población más pobre. En consecuencia, está comprobado que el Estado debe determinar correctamente sus objetivos, para que el cumplimiento de sus fines sea una realidad y beneficie sin excepción alguna a toda la población.

2.1. Generalidades del gasto público

Los gobiernos de todo el mundo tienen la obligación de cumplir con sus objetivos, dentro de los cuales se contempla la obtención de los recursos necesarios, que deben ser destinados a la implementación de las políticas públicas y a su vez garantizar que sean utilizados y distribuidos adecuadamente.

En el gobierno de Guatemala, los recursos antes mencionados, se representan a través del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, con el fin de determinar las fuentes y los gastos calculados que deben efectuarse anualmente.

¹⁰ Cabanellas Guillermo **Op. Cit.** Pág. 3



Se puede definir entonces que, “el presupuesto es un programa de gobierno, ya que trata de obras que se proyectan realizar, cuyo programa se amplía, modifica o reduce según las circunstancias y además es un instrumento de control y coordinación administrativo.”¹¹

Cabe resaltar que el Estado de Guatemala, así como la mayoría de los demás Estados, tiene como fin supremo el bien común, y para su cumplimiento se basa en principios constitucionales como el de justicia social, el cual implica incrementar la riqueza y lograr resultados para los guatemaltecos por medio de la equitativa distribución del ingreso nacional.

Para cumplir con el bien común es necesario que el Estado tenga como función principal, analizar y evaluar constantemente el manejo de los recursos que se encuentran a cargo del gobierno con el fin de nivelar la economía nacional del país.

Además de ello también debe ser función principal del Estado, el análisis de los gastos destinados a las necesidades sociales, sobre todo encuentra signos de ineficiencia, para que de esta manera sea posible evaluar y mejorar la productividad y equidad del gasto público.

Al respecto la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 4 señala: “El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de

¹¹ Banco Mundial. *Op. Cit.* Pág. 174



ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana”.

Conforme a los principios mencionados, es posible identificar que los recursos del Estado, deben ser coordinados, desarrollados y distribuidos sobre una base legal, la cual debe implementarse en todo momento por los entes encargados de dicha actividad, para que haya un estricto cumplimiento de la ley, con el fin de asegurar que dichos recursos sean dirigidos correctamente hacia los actos previstos.

2.2. Definición de gasto público

Los Estados por medio de su gobierno, deben obtener los recursos públicos indispensables, para el cumplimiento de sus fines, los cuales ejecuta por medio del gasto público. Por lo tanto, se puede definir como “el gasto público es la erogación monetaria realizada por autoridad competente en virtud de una autorización legal destinada a fines de manifiesto interés colectivo.”¹²

También se puede definir al gasto público como: “Los que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines. En realidad, quienes realizan los gastos son los contribuyentes, por lo cual el gasto público, no es sino la traslación del poder de

¹² Burato, Alfredo. **Manual de finanzas públicas**. Pág. 32.



compra de manos de los contribuyentes a favor de los servidores y productores del Estado”.¹³

Se debe tener en cuenta que la finalidad del gasto público deben ser los intereses colectivos, por lo tanto, debe existir mecanismos de control para evitar que sirva a intereses personales o de un pequeño grupo de funcionarios o individuos que se presten a la corrupción y no lo ejecuten para lograr el tan ansiado bien común.

El gasto público de acuerdo a la doctrina también se le define como “la noción de interés público que trabaja en función de la historia y necesidades de cada pueblo, como así también la extensión y amplitud en que esas necesidades deben ser atendidas.”¹⁴

Es por esta razón que se hace sumamente necesario establecer el destino del gasto público y para lo cual se debe determinar previamente, en qué sectores se distribuirá, las necesidades que cubrirá, ya que las mismas no serán iguales pues varían según las necesidades de cada sector.

“Se ha afirmado que el país dispone de los medios económicos suficientes para sustentar un mayor nivel de bienestar para la mayoría de la población, pero debido a la falta de una acción pública adecuada, por medio del gasto público que permita

¹³ Ossorio Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 333

¹⁴ Ahumada, Guillermo. **Tratado de finanzas públicas**. Pág. 71.



la inversión en capital humano, hasta ahora se han mantenido e incluso profundizado las brechas existentes en la distribución del ingreso y la riqueza.”¹⁵

De acuerdo con las definiciones anteriormente descritos, se da cuenta que el manejo del gasto público juega un papel vital para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica de cada país, esto sin dejar a un lado que se cumplirán con dichos objetivos, únicamente si ese manejo se determina concretamente con el fin al cual se destina y que además de ello, exista un control estricto por medio del cual se verifique que efectivamente se utiliza para lo cual fue autorizado.

“Las decisiones sobre la naturaleza y la magnitud de los gastos públicos deben guiarse por los principios de gasto mínimo, máxima ocupación y máximo beneficio.”¹⁶

De acuerdo con la definición anterior se entiende que el gasto mínimo se refiere a que el gobierno debe invertir la menor cantidad posible del gasto público, en actividades que no son indispensables para el cumplimiento de sus fines y debe ser orientado a satisfacer los derechos fundamentales de la población, tales como la salud, la educación, la vivienda.

¹⁵Pérez Morales, José Antonio. **Eficiencia y equidad del gasto público en Guatemala.** Pág. 15.

¹⁶ Pérez Morales **Op. Cit.** Pág. 34



La doctrina también nos indica que existe el principio de máxima ocupación el cual se refiere a que el gasto público sea utilizado únicamente para cubrir todas las necesidades esenciales de la población, de acuerdo al sector que se asigne.

Dicho principio está enfocado en los sectores que requieren de un mayor porcentaje de gasto público, es decir en aquellas áreas en donde la población se encuentra con más necesidades, sobre todo en cuanto a recibir servicios básicos.

Cabe resaltar que, doctrinariamente se ha clasificado al gasto público en dos formas, el gasto público en ordinario y extraordinario. Por lo anterior se puede decir entonces que “son ordinarios aquellos gastos que se realizan de forma regular y extraordinarios aquellos con los que se cancelan compromisos o erogaciones que no son comunes ni periódicos.”¹⁷

Se hace un análisis de la definición anterior, concluyendo que los gastos ordinarios se encuentran dentro de la elaboración y planificación normal del presupuesto y que los gastos extraordinarios, son los que, ya existe dicha planificación, se deben determinar fuera de la planificación normal del presupuesto, por diversas causas que se presentan como lo son casos de emergencia o algún otro caso no previsto dentro del presupuesto original.

¹⁷ Pérez Morales **Op. Cit.** Pág. 34



2.3. La normativa nacional respecto al gasto público

El gasto público, el cual se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, para el conocimiento se desarrollara cada una de ellas:

a) Constitución Política de la República de Guatemala

En virtud que esta la ley, está constituida como fundamental para la legislación, se observa que contempla los parámetros principales sobre los cuales se debe regir el presupuesto de la nación.

Es importante resaltar que, la Constitución Política de la República de Guatemala, determina que el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, que es aprobado para cada ejercicio fiscal, debe incluir la estimación de todos los ingresos que se considera obtener y el detalle de los gastos e inversiones que se van a realizar, razón por la que es tan importante, que el presupuesto sea efectuado mediante los pasos legales establecidos.

Es importante mencionar que, si el Congreso de la República de Guatemala no aprueba el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para cada año, se aplicará nuevamente el presupuesto vigente. Por lo tanto, la falta de aprobación



del presupuesto, tiene como consecuencia un retroceso en las funciones gobierno, en virtud que, si en el presupuesto anterior existían deficiencias que debían ser rectificadas para satisfacer plenamente las necesidades del país, al utilizarse nuevamente el presupuesto anterior, no se alcanzarían todos los objetivos establecidos con anterioridad.

Es por esta razón de suma importancia que, al finalizar la aplicación de cada presupuesto, se den los resultados, y sea posible determinar los errores cometidos y proponer mejoras para el siguiente año.

La Constitución Política de la República de Guatemala señala, en el Artículo 238 que corresponde a la Ley Orgánica del Presupuesto regular la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, por lo tanto, debe regular los casos en que pueden transferirse fondos, la forma en que se invertirán los ingresos eventuales, las normas a las que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, las medidas de control y fiscalización a la entidades que tengan fondos privativos, y las formas de recaudación de los ingresos públicos.

En virtud que los fondos públicos deben someterse a un estricto control, el Artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que será la Contraloría General de Cuentas, quien fiscalice los ingresos y egresos tanto del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.



Precisamente para apoyar el estricto control que debe existir respecto al manejo de los ingresos y egresos del Estado la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 241 que el Organismo Ejecutivo deberá presentar anualmente al Congreso de la República de Guatemala la rendición de cuentas correspondiente a cada año.

b) Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto

En cuanto al ingreso nacional, la ley que se analiza en el Artículo 1, señala que el objeto de la ley es establecer normas para planificar, programar, organizar, coordinar, ejecutar y controlar la captación y uso de los recursos públicos; así como también señala que se deben desarrollar sistemas que proporcionen información confiable sobre la ejecución del presupuesto general de la nación.

Con el fin de evaluar la transparencia presupuestaria dentro de cada país, sumamente necesario tener información sobre la forma en que se lleva a cabo el proceso presupuestario, asimismo las reglas y procedimientos que lo conforman.

Cabe recordar que "los principios son las directrices que dictan los lineamientos del proceso presupuestario, desde el momento de su planificación hasta que llega a la fase de control de los mismos, establece la forma sobre la cual éstos deben de ser



contraídos y la mejor forma de ejercer un control y fiscalización sobre los mismos.

Lo anterior se menciona, en virtud que se deben tener muy en cuenta los principios de probidad y transparencia durante todo el procedimiento.

Por lo tanto, es importante mencionar que “Todos los datos, ordenados en forma racional, deben ser el reflejo real de la situación financiera y económica del país, lo que permitirá hacer una mejor planificación de las obras y servicios que se establecen como meta para realizar durante el año fiscal, todo esto conforme a las actividades y programas de cada ministerio debidamente elaborado, involucra todas las obras de necesidad nacional y de bienestar para la colectividad.”¹⁹

Asimismo, el presupuesto para su elaboración se desarrolla por medio de pasos que deben cumplirse como son, la formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación y control.

Se puede definir entonces que, “la formulación consiste en la evaluación anual del cumplimiento de los objetivos y políticas nacionales, para lo cual es necesario que se analicen los resultados alcanzados, para medir cuantos objetivos fueron alcanzados e identificar las deficiencias que impidió el cumplimiento de la planificación propuesta.”²⁰

¹⁸ Pérez Morales **Op. Cit.** Pág.125

¹⁹ Pérez Morales **Op. Cit.** Pág. 27

²⁰ **Ibíd** Pág. 120



En cuanto a la fase de evaluación, es necesario conocer que debe ser presentada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, a más tardar el 28 de febrero de cada año. Y con base a los resultados el Ministerio de Finanzas Públicas en coordinación con la Secretaría, proponen nuevos objetivos y planifican su desarrollo, para que puedan alcanzarse los objetivos propuestos en el siguiente año.

“Respecto a las fases de discusión y aprobación del presupuesto, todos los organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas, deben presentar al Ministerio de Finanzas Públicas, sus anteproyectos de presupuesto, a más tardar el 15 de julio de cada año. Cabe resaltar que todas las entidades deben presentar sus anteproyectos de presupuesto, ya que además de la responsabilidad de planificación y ejecución del presupuesto que recae en el Organismo Ejecutivo, todas las demás entidades, se responsabilizan en su ejecución, fiscalización y control.”²¹

El proceso continúa en el momento que los anteproyectos de presupuesto están en poder del Ministerio de Finanzas Públicas y este presenta para su aprobación el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado ante el Congreso de la República de Guatemala.

²¹ **Ibíd** Pág. 115



Y, para finalizar los pasos descritos anteriormente, cabe mencionar que para llevar a cabo la ejecución y con el fin de cumplir con un estricto control del presupuesto, las unidades de administración financiera deben presentar a la dirección técnica del presupuesto, dentro de los 15 días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero, un informe sobre los avances de los programas, proyectos y todos los ingresos percibidos.

c) La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas

Anteriormente se mencionó que, el gasto público está regulado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en virtud que dentro de sus funciones se regula la de fiscalizar la ejecución del gasto público.

Es importante mencionar que, los recursos con los que cuenta un gobierno, deben ser manejados de una forma eficiente y transparente, con el objetivo de que éstos se conviertan, en inversión, producción y empleo y de esta manera crear un proceso constante avance hacia las metas planificadas. Cabe mencionar que el proyecto de presupuesto en el momento de ser presentado, debe incluir todos los datos claros sobre las políticas que se implementarán para su cumplimiento, las metas y los recursos destinados a programas y entidades en las cuales se ejecutará el presupuesto de la nación.

Se puede decir, entonces, que la Contraloría General de Cuentas como órgano superior de control, es el encargado de analizar, vigilar y fiscalizar la calidad del

gasto público y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado en relación a los planes que operan anualmente.



Con el fin de cumplir la tarea tan importante como es la medición de la calidad del gasto público, la Contraloría General de Cuentas, establece los parámetros de aplicación general para el análisis de los resultados de gestión, se toma como referencia los principios de eficiencia, eficacia y racionalidad del gasto y de los costos anuales.

2.4. La forma en que se distribuye el gasto público

Para iniciar este tema, es importante resaltar que todas las asignaciones presupuestarias que se realizan dentro del presupuesto general de la nación deben ser de acuerdo a las necesidades sociales que se presentan en el país, para que las metas establecidas sirvan para alcanzar el desarrollo y el bien común.

A su vez, es tarea del Ministerio de Finanzas Públicas y conforme a la política general del gobierno y en colaboración con los demás ministerios, elaborar el anteproyecto de presupuesto de inversión anual.

“La planificación consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, establecen los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para



realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización.”²²

Para poder presentar y desarrollar los ingresos y gastos destinados a satisfacer las necesidades del país, es de vital importancia que se lleve a cabo el análisis e investigación de la situación pública y económica del país, con el fin de determinar con exactitud, las necesidades sociales y obtener los resultados esperados.

A su vez, se ve que, “la coordinación es obtener y detallar los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación marcan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.”²³

Se hace necesario conocer que, “la organización es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el objeto de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y metas señaladas.”²⁴

Cabe resaltar que, es necesario que todos los ministerios deben preparar adecuadamente y en forma ordenada, los medios y mecanismos que se aplicarán para la correcta utilización y disposición de los recursos, de lo contrario no se tendrá la capacidad de alcanzar los objetivos deseados.

²² Calderón Morales, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág. 7

²³ **Ibíd.** Pág. 8

²⁴ **Ibíd.** Pág. 35



También es importante conocer que, “el control es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, de manera total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular, nuevos planes. También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, se toma en cuenta, control de calidad, auditorías y las especificaciones técnicas.”²⁵

Es, a partir de los mecanismos de control que se obtiene la medición de los resultados de la gestión, establecen que efectivamente se hayan cumplido los objetivos trazados, el punto de partida para la formulación de las planificaciones futuras, por medio de la corrección y mejoramiento de los resultados.

Por lo tanto, “corresponde a la secretaría de planificación y programación de la presidencia, ordenar el proceso de inversión pública y apoyar la transparencia del gasto público.”²⁶

Respecto a la inversión pública esta se refiere a “los recursos que el sector público destina para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país para producir bienes y servicios, con la meta de incrementar el bienestar de la sociedad.”²⁷

²⁵ Calderón Morales **Op. Cit.** Pág. 10

²⁶ **Ibíd** Pág. 15

²⁷ **Ibíd** Pág. 17



Para que exista una correcta distribución del gasto público, es muy importante indagar sobre los criterios utilizados para su distribución, y de esta manera tener los elementos vitales para realizar un análisis en cuanto a la eficiencia, eficacia y legalidad sobre el destino que se dará a los recursos del Estado, en virtud que de esta forma se logra obtener un sistema de supervisión sobre la ejecución del gasto, que brinde la posibilidad de fiscalizar y hacer un monitoreo de todos los procesos de la gestión pública y tener como resultado una distribución del gasto público que sea totalmente transparente.

CAPÍTULO III

3. Problemas que enfrentan los Ministerios del Estado de Guatemala, cuando se les ordena en resolución de amparo, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar

Para una mejor comprensión del tema, es necesario mencionar que, el Artículo 9 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad regula como uno de los sujetos del amparo al poder público, y para esto incluye entidades descentralizadas o autónomas, también instituciones sostenidas con fondos del Estado que hayan sido creadas por ley o las que actúen por delegación de los órganos del Estado a través de un contrato.

Por lo tanto, siempre que ocurran todas las situaciones previstas en la ley o se tenga la intención de prevenir o evitar que se causen daños patrimoniales, profesionales o de cualquier naturaleza, se podrá recurrir al amparo.

Conforme a lo anterior, cabe indicar que el amparo tiene como objeto prevenir o reparar la arbitrariedad emanada de un acto realizado por alguna autoridad que pertenezca al poder público con el cual lesiona derechos constitucionales y derechos reconocidos por otras leyes.



Se evidencia, entonces, que en este caso el objeto del amparo será restaurar, en principio, de forma extraordinaria y subsidiaria, todos los derechos que reconoce la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes, infringidos de forma arbitraria por un acto u omisión, cometido ya sea bien por funcionario, autoridad pública o incluso por algún particular.

3.1. Definición de amparo

Se define el amparo como, “un instituto jurídico procesal, de naturaleza excepcional, sólo utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que, por inexistencia de otras vías legales aptas, pelagra la salvaguarda de derechos constitucionales, y requiere para su apertura circunstancias de marcada excepción, tipificadas por la presencia de arbitrariedad, irracionalidad e ilegalidad manifiestas que configuren, ante la ineficacia de los procesos ordinarios, la existencia de un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por dicha acción, constituye un proyecto judicial extra contencioso, de rango constitucional, extraordinario y subsidiario, tramitado y resuelto por un órgano especial, temporal o permanente cuyo objeto es preservar o restaurar.”²⁸

También se define el amparo como, “el instrumento procesal, dentro del derecho constitucional, dirigido a la protección o tutela de los derechos fundamentales de la

²⁸Richter, Marcelo Pablo Ernesto. **Diccionario de derecho constitucional**. Pág. 30



persona, que protege de la lesión o del peligro latente de lesión, provenientes de actos de los poderes públicos o entes asimilados individual, pues su tutela corresponde a la institución de la exhibición personal o habeas corpus.”²⁹

Otra definición doctrinaria importante es la que indica que, el amparo “es una institución jurídica de carácter adjetivo, originada para la necesidad histórica social de hacer respetar los derechos consagrados en la ley suprema a favor de los gobernados ante el poder y autoridad de los gobernantes, o sea, un conducto legal por medio del cual la persona que hubiere sido afectada en sus derechos fundamentales, puede exigir la reparación del agravio inferido, en caso de que este se hubiera consumado o la prevención el acto constituye una mera amenaza de causa de aquel agravio.”³⁰

De las anteriores definiciones se puede deducir que, el amparo es una institución constitucional, a través de la cual se impugnan los actos de autoridad que violan las garantías constitucionales y los derechos de las personas, como lo constituye el no cumplir con la ejecución correcta de los fondos asignados a cada institución del Estado y negarle de esta manera el desarrollo a las comunidades del país.

²⁹Sierra González, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**. Pág. 192

³⁰Guzmán Hernández, Martín Ramón. **El amparo fallido**. Pág. 19



3.2. Fines del amparo

En cuanto a la finalidad del amparo, cabe mencionar que “la Corte de Constitucionalidad, se ha pronunciado sobre el amparo como la institución que tiene dos finalidades: una protectora y la otra restauradora.”³¹

Con la definición anterior se puede dar cuenta que la finalidad del amparo viene que es protectora en virtud que tutela y garantiza el derecho agraviado, y es restauradora, en el momento que se ha obtenido el agravio de un derecho constitucionalmente reconocido, sin importar que dicha acción provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado y el objeto de su intervención sea la reparación del daño causado.

3.3. Procedencia del amparo

El Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, señala los casos en los cuales procede el amparo y se puede mencionar que, en el derecho privado, se utiliza para que mantenga o restituya el goce de los derechos y garantías de los ciudadanos, en casos concretos, puede ser contra una ley, un reglamento, una resolución o un acto de autoridad, o bien una disposición o resolución legislativa que viola un derecho constitucional.

³¹Castillo Mayen, Víctor Manuel. **Preámbulo al estudio del amparo**. Pág. 11



El amparo también procede en contra de la autoridad de cualquier jurisdicción, que cometa abuso de poder o se exceda de sus facultades legales.

En cuanto a la autoridad administrativa, procede se exige el cumplimiento de requisitos, diligencias o actividades que no sean razonables o constituya una ilegalidad, o no existiere recurso de efecto suspensivo o el silencio administrativo.

Respecto a la materia política, se vulneren los derechos reconocidos por la ley o los estatutos de las organizaciones o bien después de agotado el recurso de revisión.

3.4. Efectos del amparo cuando se establecen los elementos de tiempo y lugar dentro de la sentencia

Se puede decir que al emitirse una sentencia es en esta etapa del procedimiento en la cual el tribunal de amparo ordena o dicta las disposiciones y medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de lo resuelto.

Según el Artículo 49 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad la sentencia que lo declare procedente produce determinados efectos, son éstos:

- “a) Dejar en suspenso, en cuanto al reclamante, la ley, el reglamento, resolución o acto impugnados y en su caso, el restablecimiento de la situación jurídica afectada o el cese de la medida.



- b) Fijar un término razonable para que cese la demora, si el caso fuere de oficio o a solicitud de parte, practicar alguna diligencia o ejecutar algún acto ordenado de antemano.
- c) El amparo hubiese sido interpuesto por omisión de la autoridad en la emisión de la reglamentación de la ley, el tribunal de amparo resolverá se fijan las bases o elementos de aplicación de esta al caso concreto, según los principios generales del derecho, la costumbre, los precedentes para otros casos, la analogía de otros reglamentos y la equidad, sigue el orden que el tribunal decida”.

El Artículo 55 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad señala las medidas que el tribunal debe tomar de oficio o a solicitud de parte para el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Por lo anterior, cabe mencionar que entre las medidas que el tribunal puede tomar para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia, se encuentra la de girar órdenes a las autoridades, funcionarios o empleados de la administración pública, incluso tiene potestad el tribunal de amparo de solicitar la destitución, sin perjuicio de que se impongan otras sanciones establecidas en las leyes, del funcionario o empleado del Estado, que incurran en desobediencia, retardo u oposición a lo resuelto en un proceso de amparo, de conformidad con lo regulado por el Artículo 78 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.



Al respecto se puede decir, entonces que, en el Artículo antes mencionado se sustenta la posibilidad de dar una orden hacia un ministerio o bien para un funcionario específico que pertenezca a algún ministerio, para que se lleve a cabo la implementación de algún proyecto, que se considera de suma importancia y necesidad social, aunque esté fuera del presupuesto asignado a dicho ministerio, se hace una advertencia legal, de tiempo y lugar para su cumplimiento.

Conforme a lo señalado en el Artículo 50 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, se presenta el caso de que no se cumpla con las decisiones establecidas en la sentencia de amparo, siempre y esta se encuentre firme, incurre la autoridad impugnada en el delito de desobediencia, por lo tanto, debe tomarse muy en cuenta se indica un plazo específico para su cumplimiento, en virtud que su cumplimiento muchas veces ocasiona un problema para la institución.

En el caso estudiado para alguno de los ministerios que apoyan la función del Organismo Ejecutivo, pues ocasiona que detenga cualquier otro proyecto que esté se realiza para obtener y ejecutar los fondos necesarios de manera inmediata para cumplir con lo ordenado por el tribunal y sin importar el lugar en que se ejecutará el proyecto, lo realmente importante es cumplir con la orden emitida en su contra, para evitar ser castigado por desobediencia.

Por lo tanto, si la autoridad o entidad, en este caso un ministerio o ministro de Estado, no resuelve dentro del término fijado por el tribunal de amparo, la parte



agraviada, de conformidad con la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad tiene a su disposición adoptar cualquiera de las siguientes actitudes:

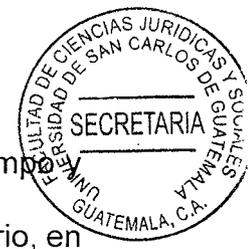
- a) El interesado podrá recurrir a la autoridad inmediata superior o, en su caso, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que emita resolución;
- b) Si no hubiere superior jerárquico o si por la naturaleza del asunto no fuere posible la vía contencioso administrativa, el funcionario responsable quedará separado ipso facto del cargo al día siguiente de haberse vencido el término fijado por el tribunal de amparo, salvo que se tratase de funcionario de elección popular, en cuyo caso responderá por los daños y perjuicios que se causaren;
- c) Si la entidad o autoridad contra la que se pidió amparo fuere de las indicadas en el Artículo 9 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad se aplicará lo dispuesto en la literal anterior y si el funcionario directamente responsable no fuere designado por elección de algún cuerpo colegiado, quedará ipso facto destituido en los términos establecidos anteriormente. Si el funcionario fuere por designación del cuerpo colegiado, su situación se homologará a la de los funcionarios de elección popular;
- d) Si el amparo se hubiere promovido contra actos de una entidad esencialmente privada de las incluidas en el Artículo 9 de la ley precitada, se procederá como en el caso de los funcionarios de elección popular”.



De acuerdo con lo descrito anteriormente, se puede dar cuenta que, en el momento de existir una sentencia que le ordene a un ministerio o cualquier funcionario que desempeñe sus labores dentro de dicha institución, el desarrollar algún proyecto que no contempló como importante dentro de su presupuesto, pero que fue solicitado por la comunidad agraviada en virtud que constituye una necesidad social, este deberá realizar una reestructuración en los objetivos trazados en el presupuesto general de la nación.

Respecto a este punto es donde se encuentra el mayor problema que se ocasiona a un ministerio de Estado, en virtud de que se hace la planificación anual para que le sean aprobados sus proyectos y a su vez le sean asignados los fondos para la ejecución de los mismos dentro del proceso que se lleva a cabo en el Congreso de la República de Guatemala para la aprobación del presupuesto general de la nación.

Por lo tanto, el que se emita una sentencia de esta índole, en la cual obligue a realizarse un proyecto que esté fuera de la planificación elaborada anualmente, ocasiona que se deba hacer una reestructuración respecto a la ejecución del gasto público que ya tiene establecido dicho ministerio, con el fin de entregar cuentas claras y transparentes y justificar así el desvío de los fondos de la planificación original ante la Contraloría General de Cuentas, quien es el ente fiscalizador respecto a los gastos realizados con el presupuesto aprobado de la manera normal podría decirse.



Otro problema se origina dentro del concepto de la advertencia legal de tiempo en el lugar en el cual debe cumplirse con la sentencia emitida en contra del ministerio, en virtud que para cumplirla, deberá suspender temporalmente la ejecución de las demás obras que estén realizándose en ese momento por parte del ministerio para buscar la forma en que se ejecutará y si se determina en sentencia que debe ser en un lugar que no estaba incluido en la planificación y que además de ello tenga algún problema respecto los derechos de propiedad, constituirá un gasto adicional para dicho ministerio, tener las condiciones adecuadas para llevar a cabo el proyecto que le ha sido ordenado a través de sentencia.

Por dar un ejemplo de este tema, se supone que dentro de la planificación del ministerio de educación está previsto restaurar una escuela en determinado municipio, para lo cual ya cuenta con la estructura y el lugar y solo debe de coordinar las acciones necesarias para su mantenimiento y restauración, trabajos que ya están calculados e incluidos dentro del presupuesto que manejará dicho ministerio para cumplir con su planificación anual.

Pero es el caso que una asociación de vecinos interpone un recurso de amparo en virtud que consideran que la restauración de dicha escuela no será de ayuda para la comunidad y solicita a través de un tribunal de amparo que se les otorgue la construcción de una nueva escuela en otra aldea por ser de mayor beneficio para todos los niños de ese municipio, en virtud de ser un lugar de mejor acceso y facilidad para todos los habitantes de dicha comunidad.



Continuando con el ejemplo anterior, la asociación es amparada, emitiéndose el orden para que se construya la escuela solicitada por los vecinos, por considerar el tribunal que su construcción constituye una necesidad social; por lo cual ordena al ministerio, construir dicha escuela en un período de seis meses y en la aldea que le especifica, pero resulta que el terreno en donde se construirá es una donación que se hará al municipio, por lo tanto, el ministerio debe realizar los gastos y gestiones necesarias para que el terreno tenga todas las condiciones para realizar dicho proyecto.

El problema, que genera, es la reestructuración de toda la planificación anual para obtener los recursos y sufragar todos los gastos que se han mencionado anteriormente, se puede decir, con carácter emergente y que debe aumentarse el presupuesto normal para la construcción de una escuela en condiciones en las cuales el terreno ya está a nombre de la municipalidad del lugar o del mismo ministerio de educación. La limitante es el presupuesto con el que cuenta el ministerio debido a que con este no se logra cubrir todos los gastos necesarios para la realización del proyecto y, por lo tanto, debe evaluar, dejar de cumplir con algún otro proyecto que se planificó de manera ordenada en su momento, debido a la emergencia de cumplir con la sentencia emitida por el tribunal de amparo.

Se puede decir entonces que una situación de esta índole ocasiona realizar modificaciones en toda la planificación que ya se había elaborado para ese año, se discuten otros proyectos que podrían haber sido muy importantes de cumplir, en



virtud de cumplir con una sentencia en el tiempo que se estableció para evitar que se deduzcan responsabilidades civiles y penales para el funcionario que desobedece la orden del tribunal de amparo, pero afecta todo el funcionamiento y planificación de un año completo al ministerio en cuestión, lo que al final se convierte en una mala ejecución del gasto público.

En el anterior ejemplo, se puede analizar que es el Artículo 52 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, quien le otorga la facultad al tribunal para establecer el plazo que considere conveniente para la ejecución del proyecto en virtud que es imposible que se realice en veinticuatro horas.

De esta manera, el tribunal constitucional al dictar la sentencia correspondiente puede también hacer uso de los apercibimientos determinados en la ley, los cuales se harán constar en la propia sentencia el caso de que el funcionario obligado incumpla con lo resuelto, en donde incurre en multa o bien se pueda deducirle las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

Cabe mencionar que, lo anterior está regulado por el Artículo 53 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. En el caso que exista incumplimiento del obligado, en este caso del ministerio de educación a través del funcionario encargado de la construcción de la escuela, con relación a lo resuelto por el tribunal de amparo, en el Artículo 54 de la ley Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad considera que de oficio se ordenará su encauzamiento



certificándose lo conducente, sin perjuicio de dictarse todas aquellas medidas que conduzcan a la inmediata ejecución de la resolución de amparo.

A este hecho se agrega, además que, si el funcionario obligado a cumplir con lo resuelto en el amparo, gozare de antejuicio, se certificará lo conducente al organismo o tribunal que corresponda para que conozca del caso. Esto está previsto para el cumplimiento de las sentencias, pero no está previsto en ley que sucede se ocasiona un desorden en la ejecución de los proyectos que ya han sido planificados con anterioridad por ocasión de una sentencia de este tipo.

Por lo tanto, al final se convierte en un problema que afecta al cumplimiento de los objetivos para el año en que suceden las cosas y hasta puede dar lugar, por la emergencia con la que se realizan las gestiones para obtener fondos para cumplir con dicho proyecto que estaba fuera del presupuesto del ministerio, a que se cometan actos de corrupción si no se hace una adecuada fiscalización de todos los gastos, por justificarlos como “emergencia”.

3.5. Importancia de la transparencia del gasto público

Se puede decir que los habitantes de un país siempre tendrán como expectativa, que el Estado al estar a cargo de todas las funciones cumpla con todas las necesidades y brinde los servicios básicos, que necesita la población y se maneje en cuanto a los lineamientos legales para cumplir con sus obligaciones.



Pero es el caso que, a través de los años, se ha visto visto que las finalidades del gobierno en cuanto al gasto público se han visto afectadas por su mal manejo, lo que ha ocasionado que la expectativa de la población no se cumpla y por lo tanto se expresen en un sentido de desaprobación hacia el Estado.

A este respecto se encuentra que “la gobernabilidad debe concretizarse para el beneficio de todos los involucrados, mediante un nuevo entendimiento de los beneficios de una distribución óptima de derechos y responsabilidades entre los gobiernos centrales, los gobiernos locales emergentes y los ciudadanos.”³²

Lo anterior desarrollado significa que para que exista transparencia se considera necesario que actúen en conjunto, tanto el gobierno como toda la población, se determina con detalle las funciones que asumirá cada uno.

Respecto a la población no se espera que esta se encargue de las funciones del Estado, en virtud que estas se encuentran determinadas, se refiere específicamente a que la población que observe actos anómalos dentro de la administración pública, realice sus denuncias, contribuye así a que el gasto público si se maneje y ejecute con transparencia.

³² Maclean-Arabo, Ronald, Argüello. **Gobernabilidad y transparencia**. Pág. 13.



Por lo tanto, es de vital importancia que la población participe se crea una cultura de denuncia de actos que sean considerados como anómalos, en virtud que es la única forma en la que se puede verificar de manera directa si el Estado está se cumple con su deber de distribuir correcta y equitativamente los recursos públicos y lograr así un avance en cuanto a la eficiencia en el manejo del gasto público.

A través de la experiencia y el tiempo se ha logrado determinar por estudiosos en la materia, que existe una posibilidad de alcanzar un gasto público transparente, a través de la descentralización de decisiones, la desconcentración de la provisión de servicios y la concentración de la responsabilidad de la formulación de políticas públicas en el Organismo Ejecutivo, a través de sus ministerios de Estado y a su vez lograría fortalecer la autoridad y legitimidad del gobierno central.

Cabe mencionar que, la mayoría de las funciones ya se encuentran completamente reguladas y determinadas en cada país, a través de sus leyes, sin embargo, es de suma importancia que se preste mayor atención respecto a la provisión de los servicios públicos, en virtud que se ha podido observar que aun existe la desconcentración de los servicios a través de los ministerios, no llegan a todos los sectores en donde es necesario y de allí surge la mala ejecución del presupuesto de cada uno de los ministerios que integran el Organismo Ejecutivo sin llegar realmente a cubrir las necesidades básicas de la población lo cual genera un total descontento y desconfianza hacia todos los gobiernos.



Ya que siempre que se inicia un nuevo período con un nuevo gobierno se registra al mismo punto de partida, en el cual la nueva administración debe iniciar por ordenar las funciones que no cumplió el gobierno anterior, lo que se traduce en un atraso en cada uno de los gobiernos que llegan al poder, sobre todo lo que afecta al país en su camino hacia el desarrollo.

Por lo tanto, una solución sería la de tratar con urgencia en maximizar la eficiencia de todos los servicios que debe prestar un Estado.

Se ha concebido como objetivo principal de todo Estado, el de lograr organizarse de una manera que sea posible la existencia de un mecanismo flexible a través del cual los ciudadanos se involucren en las políticas públicas y se les provea de cierta capacidad para influir de manera positiva en los asuntos de la administración pública.

Claro está que, lo anterior puede lograrse siempre que se les incluya de una manera ordenada, sin alterar, ni impedir las funciones que ya han sido establecidas para los funcionarios públicos.

Se puede concluir, entonces, manifestando la importancia de llegar a establecer un nuevo modelo para que el gobierno realmente cumpla con su objetivo de lograr el bien común hacia todos los habitantes, a logrado una participación activa y constructiva de la población que respalde desde el momento de la planificación,



todas las funciones y proyectos que realizará cada uno de los ministerios, con el fin de obtener un manejo ordenado, correcto y lo más importante transparente respecto a la ejecución y manejo del gasto público, que permita tener un Estado eficiente y a su vez una población que se pueda encaminar a las vías de desarrollo que todo ser humano necesita.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Cuando se le ordena, en resolución de amparo, a los ministerios del Estado de Guatemala, la implementación de proyectos que conllevan gasto fuera del presupuesto, con advertencia legal, de tiempo y lugar; enfrentan problemas al tener que trasladar fondos que estaban destinados a otros proyectos, con tal de cumplir con lo requerido; en virtud de que, se hace la planificación anual, luego de la asignación del presupuesto; tal es el caso de trabajos que ya están calculados e incluidos dentro del presupuesto que manejará dicho ministerio, para cumplir con su planificación anual; obras que se consideran de gran importancia y que pasan a un segundo grado al recibir resoluciones de esta índole.

Otro problema que se origina dentro del concepto de la advertencia legal de tiempo y lugar, es el de que debe cumplirse, de la manera que se indica; por lo que optan por suspender la ejecución de las demás obras que estén realizándose.

Por lo tanto, se debe considerar, al emitir resoluciones de amparo, que no conlleven gasto, para que se puedan cumplir sin sacrificio de otras; puesto que, su cumplimiento estaría fuera de la planificación, elaborada anualmente; lo que ocasiona que se deba hacer una reestructuración respecto a la ejecución del gasto público; que ya se tiene establecido en el ministerio, con el fin de entregar cuentas claras y se pueda justificar el desvío de fondos de la planificación original, ante la Contraloría General de Cuentas, en el momento de entregar el cargo.



BIBLIOGRAFÍA



- AHUMADA, Guillermo. **Tratado de finanzas públicas**. volumen I, Argentina, Editorial Plus Ultra, 1968.
- Banco Mundial. **Hacia una mejor calidad del gasto público**. Revisión del gasto público en Guatemala, 2013.
- Bernales B., Enrique. **División de Poderes**. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano de la Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1994.
- BURATO, Alfredo. **Manual de finanzas públicas**. Argentina, Ediciones Macchi, 2015.
- CABANELLAS Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Tomo II, 8 edición, editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1974.
- CALDERÓN Morales, Hugo. **Derecho administrativo I**. Guatemala, Editorial Llerena. 1999.
- CASTILLO Mayen, Víctor Manuel. **Preámbulo al estudio del amparo**. Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 2008.
- GUZMÁN Hernández, Martín Ramón. **El Amparo fallido**. Imprenta y Litografía Impresos. Guatemala; 2001.
- MACLEAN-ARABOYA, Ronald, Argüello. **Gobernabilidad y transparencia**. San Salvador, El Salvador, 2000.
- OSSORIO Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Argentina, Editorial Heliasta, 1978.
- PÉREZ Morales, José Antonio. **Eficiencia y equidad del gasto público en Guatemala**. Guatemala, Editorial Serviprensa, C. A., 2,000.



PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado –teoría política-**, Trigésima novena Edición, México, Editorial Porrúa Pérez, 2005.

RICHTER, Marcelo Pablo Ernesto. **Diccionario de derecho constitucional**. Segunda Edición, Guatemala, 2009.

SIERRA González, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**. Guatemala, Editorial Piedra Santa, 2,000.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Decreto 1-86. Asamblea Nacional Constituyente. 1986.

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

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

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