

24
(3325)
14
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DE CREACION
DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ANA MARGOTH VILLEDA ERAZO

Previo a Optar al Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

y a los Títulos de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, Agosto de 1997



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

SECRETARIO	Lic. José Francisco De Mata Vela
SECRETARIO I	Lic. Saulo De León Estrada
SECRETARIO II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
SECRETARIO III	Lic. William René Méndez
SECRETARIO IV	Br. Homero Iván Quiñónez Mendoza
SECRETARIO V	Br. Joaquín Enrique Pineda Gudiel
SECRETARIO	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco

**TRIBUNAL QUE PRACTICO
EL EXAMEN TECNICO PROFESIONAL**

SECRETARIO	
SECRETARIO (en funciones)	Lic. Leonel Ponciano León
EXAMINADOR:	Lic. José Roberto Mena Izeppi
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Armando Valvert Morales
EXAMINADOR:	Licda. Hilda Rodríguez de Villatoro
SECRETARIO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

RLOS U. MANCHAME VASQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

15 CALLES "C" 57-18, ZONA 5
JARDINES AMOROUS SUR
GUATEMALA, C. A.

2694-97

Guatemala, 12 de Junio de 1997.

Lic.
José Francisco de Mata Vela.
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
12 JUN 1997
RECEBIDO
OFICIAL

SEÑOR DECANO:

Respetuoso me dirijo a Usted, para acusar recibo de su nota de fecha 22 de noviembre de 1996, transcrita por la Secretaria de ese Decanato, el 9 de enero de 1997, relacionada con la tesis de la estudiante: Ana Margoth Villeda Erazo.

Sobre el tema propuesto para el trabajo de tesis: "BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL" me permito hacer las siguientes consideraciones:

1. Aspectos Generales Administrativos:

El Capítulo I, se encuentra ampliamente documentado, en relación a las diferentes concepciones administrativas que fueron admitidas y puestas en práctica a medida que el sector público fue creciendo de acuerdo a las necesidades de la población gobernada, siendo necesario tomar, en cada caso, la medida correctiva que, en un momento dado, resolviera el problema de uno o varios sectores del engranaje administrativo.

2. Dirección General de Aeronáutica Civil:

En relación al Capítulo II, como lo expone la autora del trabajo, la Dirección que rige la actividad aeronáutica en Guatemala, fue creada en el año de 1929.

Las normas calcadas en el Decreto 1032, que crean el funcionamiento de dicha Dirección, respondieron considero en forma exagerada a las operaciones aeronáuticas de orden civil de esa época.

Lamentablemente, dicha ley se quedó estática en el tiempo y en el espacio, siendo normas que, ni en mínima parte responden a la dinámica de la actividad aeronáutica actual, razón por la que al resolver expedientes de esa dependencia del Estado, hay necesidad de buscar el equilibrio entre las partes y auxiliarse constantemente de la lógica jurídica.

Sin embargo, en gran parte auxilian normas de carácter internacional que constantemente actualizan los diferentes órganos que rigen la materia, con la finalidad de mantener vigente, en todo tiempo hasta donde sea posible, la seguridad en esta clase de operaciones.

RLOS U. MANCIAME VASQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

15 CALLE "C" 37-12, ZONA 5
JARDINES ADJORNADOS SUR
GUATEMALA, C. A.

3. Capítulo III "Bases para la Creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Este capítulo que es el medular, se encuentra bien concebido, documentado y por lógica, excepcionalmente desarrollado en todo su contexto, y en todo momento puede servir de guía en el proyecto de la nueva ley por aprobarse en relación al punto de tesis.

La creación y puesta en vigor de un Instituto de esta naturaleza, tiene extrema positividad en lo siguiente:

- a) que los recursos propios generados, no se diluyen al fondo común del estado.
- b) Que los propios recursos redunden en: capacitación integral y selección técnica del personal;
- c) adquisición de equipo moderno y la adecuación de la infraestructura aeroportuaria acorde a la técnica y las necesidades reales de la operación aérea en Guatemala.
- d) comunicaciones modernas;
- e) Dotación de instalaciones y mobiliario para el personal técnico-administrativo y;
- f) la difusión para no guardar como un secreto, de toda la información sobre las diferentes leyes, reglamentos, disposiciones, acuerdos, tratados y convenios para utilidad de pilotos, mecánicos, personal de apoyo en tierra etc. con la finalidad de que se mantengan actualizados y cumplan mejor su tarea.

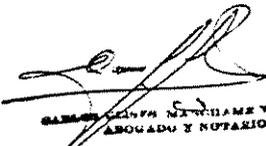
Con el manejo de fondos propios, todo lo anterior, indudablemente tendrá un solo propósito: SEGURIDAD DE LAS OPERACIONES DE CARACTER NACIONAL E INTERNACIONAL, en materia de aviación civil.

4. Capítulo IV. Organización Administrativa:

Enfocado en forma sectorizada, la encuentro muy bien adaptada a la función del Instituto, y evita como sucede en la actualidad con la Dirección General de Aeronáutica Civil, la excesiva duplicidad de funciones.

En conclusión, después de haber recorrido todos y cada uno de los capítulos desarrollados, considero que es un trabajo muy técnico y concebido para la necesidad actual en materia aeronáutica en el punto exacto de su independencia del estado, para que no se corra el riesgo de un desastre de lamentar por no atender con plena responsabilidad una dependencia que conlleva, en sus funciones la seguridad de la vida humana. Por esta razón, considero que el punto de tesis analizado, previa fase de revisión puede servir de base para el examen público respectivo.

Atentamente.


RLOS U. MANCIAME VASQUEZ
ABOGADO Y NOTARIO

DE SAN CARLOS
GUATEMALA



DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Secretaría, Zona 12
Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, siete de julio de mil novecientos noventa y -
siete. -----

Atentamente, pase al LIC. JOSE LUIS AGUILAR MENDEZ, el
trabajo de Tesis de la Bachiller ANA MARGOTH VILLEDA -
ERAZO y en su oportunidad emita el dictamen correspon -
diente. -----

alhj.

Ana Margoth Villeda Erazo





2990-97

DE CIENCIAS
Y SOCIALES

Carretera, Zona 12
Centroamérica

Guatemala, 18 de julio de 1997

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

18 JUL 1997

RECIBIDO
Horas: 18 Minutos: 15
OFICIAL

Lic. José Francisco de Mata Vela
Decano de la Fac. de CC. JJ. y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Señor Decano:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle que, por resolución de esa Decanatura se me designó como Revisor de Tesis de la Bachiller ANA MARGOTH VILLEDA - ERAZO, quien elaboró el trabajo intitulado "BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL".

El trabajo de Tesis presentado, se encuentra a mi juicio bien concebido y toca aspectos de la aeronáutica en Guatemala, desde sus inicios hasta la presente fecha, llegandose a plasmar una serie de aspectos que vienen a constituir una serie de bases para la creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, como un ente moderno, y acorde a los tiempos actuales.

En consecuencia se comparte los conceptos vertidos por el señor Asesor de Tesis, en el sentido de que el trabajo elaborado cumple con los requisitos establecidos en el reglamento para exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.

En tal virtud, emito DICTAMEN FAVORABLE, para que el trabajo en mención pueda ser discutido en el Examen Público de Tesis.

Sin otro particular me suscribo del señor Decano, deferentemente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. José Luis Aguilar Mández
ABOGADO Y ABOGADA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
GUATEMALA



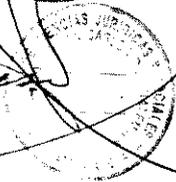
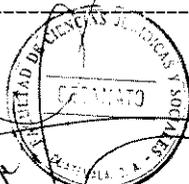
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Avenida Universidad, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, veinticuatro de julio de mil novecientos
noventa y siete. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza
la impresión del trabajo de tesis de la Bachiller ANA
MARGOTH VILLEDA ERAZO intitulado "BASES PARA UN PROYECTO
DE LEY DE CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA
CIVIL". Artículo 22 del Reglamento de Exámenes Técnico
Profesional y Público de Tesis. -----

alhj.



DEDICATORIA

S PADRES:

Rubén Villeda Nova.
Elvira Erazo de Villeda.
quienes ven hoy realizadas parte de sus
aspiraciones, y como un mínimo
reconocimiento al apoyo que siempre me
han brindado.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ARTICULAR A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

Centro de Estudio forjador de ejemplos
ilustres y múltiples generaciones.

ESPECIAL A MI FAMILIA.

CONTENIDO

No. de Pag.

PRODUCCION	i
TITULO I	
PECTOS GENERALES SOBRE ADMINISTRACION	1
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS DIFERENCIAS CON LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA	1
FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	7
CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	7
TITULO II	
DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL	23
ANTECEDENTES	23
LEY ORGANICA Y PERSONALIDAD JURIDICA	25
FUNCIONES PRINCIPALES	27
PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO DE SUS AUTORIDADES	30
REGLAMENTOS Y FACULTAD DE REGLAMENTACION	31
TITULO III	
ES PARA UN PROYECTO DE LEY DE CREACION INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL	33
TITULO IV	
UESTA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL	57
CLUSIONES	67
LOGRAFIA	69
IXO	73

REPUBLICA

REPUBLICA

REPUBLICA

INTRODUCCION

El Estado guatemalteco tiene ante sí una tarea fundamental que no puede postergarse: la reforma del sector público y consecuentemente elevar su capacidad de gestión, dentro de su papel subsidiario, y generar credibilidad en sus instituciones públicas.

Reconocemos que el Estado no ha cumplido con su tarea de satisfacción de las demandas que la sociedad plantea, que ha sido deficiente en la prestación de los servicios públicos, situación que actualmente aprovechan la clase minoritaria en el poder para justificar el traspaso a su favor de todos los bienes que pertenecen al estado, utilizando argumentaciones falsas, valiéndose de los medios de comunicación, de la ignorancia de la misma sociedad, para ejecutar políticas utilizadas en países con características completamente distintas que no se adaptan a nuestra condición de países subdesarrollados.

Estamos conscientes de la importancia de la modernización a todo nivel, pero una modernización real, honesta, ética, humana, que beneficie a la mayoría, sobretudo por las condiciones de miseria en que vive gran parte de la población guatemalteca.

Al inicio la elección de mi tema de tesis estuvo determinada por mi experiencia laboral en la institución, que me permitió observar las limitaciones, deficiencias, anarquía, empirismo y tantas situaciones más que a diario se dan, y que provocó en mí la inquietud de analizar las causas de tales circunstancias, más adelante, esa inclinación de abordar dicha problemática se vio influenciada por el manejo que del concepto de "modernización institucional" se está haciendo en este momento por las autoridades de gobierno, encubriendo así lo que en la práctica significa la "privatización de los bienes del estado".

Finalmente, se distribuyó el contenido del presente trabajo en cuatro capítulos, los cuales describo a continuación:

El capítulo I, comprende aspectos generales sobre Administración Pública, formas de organización administrativa, la centralización, la desmonopolización de las empresas del estado, la globalización entre otros.

En el capítulo II, se refiere específicamente a la situación actual de la DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL.

El capítulo III contiene la propuesta de las Bases para un proyecto de ley que permita la creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, con su respectiva exposición de motivos.

El capítulo IV presenta otra propuesta para la organización administrativa de la nueva entidad que se adapte técnicamente a sus necesidades reales y permita definir las responsabilidades de los trabajadores y elevar la eficiencia de la institución.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES SOBRE ADMINISTRACION.

ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS DIFERENCIAS CON LA ADMINISTRACION PRIVADA.

Es interesante confirmar que desde tiempos remotos hay ideas y estudios sobre Administración que aportan distintas mejoras en su beneficio. Los sumerios, los egipcios, los griegos, los chinos aunque en forma empírica reconocieron la necesidad de organizar, planear y controlar sus actividades, de la existencia de una administración honrada, de la especialización en el trabajo, de la delegación de autoridad entre otros principios, estos antecedentes sirvieron en la actualidad para estructurar lo que científicamente conocemos como ciencia de la Administración.

Al respecto, Jiménez Castro la define como:

"Ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzos cooperativos, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr. Ciencia que sirve para alcanzar los objetivos de las organizaciones mediante la planeación, organización, ejecución y control, auxiliándose de la investigación de operaciones".¹

¹ Amaro Guzmán, Raymundo y compiladores, Diccionario de Administración Pública, Publicaciones Onap, Santo Domingo, República Dominicana 1982 p 11.

Del concepto anterior podemos decir que la Administración es un procedimiento, una serie de pasos a seguir en el logro de los objetivos de las empresas o instituciones. Se da importancia al trabajo en cooperación o grupo, para alcanzar mediante la racionalización la eficiencia y reducir el costo a través del ahorro en el uso de los recursos.

Henry Fayol y Federico Taylor, son los máximos exponentes y creadores de las teorías que constituyen la Administración Científica. En sus teorías establecieron principios mediante los cuales se busca la eficiencia en el trabajo y la productividad, a través de una adecuada selección de personal, un buen adiestramiento, una buena dirección de la empresa, disciplina, iniciativa, colaboración, remuneración adecuada y orden entre otros, es decir, que hay una interrelación de todos los elementos que integran el procedimiento, de cuyo cumplimiento depende alcanzar el éxito previsto.

La ciencia denominada Administración tiene dos vertientes principales: la pública y la privada. Sin embargo, la administración es una sola, con el objetivo definido de lograr beneficios sociales a través de la prestación de servicios convenientemente planeados, dirigidos y controlados.

Hay variados criterios para determinar el concepto de Administración Pública, de acuerdo al tratadista Villegas Basavilbaso, citado por el Licenciado Raúl Chicas Hernández dice:

"La administración pública es una de las actividades del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por medio de

actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo a los fines de la ley".²

Al analizar el concepto arriba citado se observa que se enmarca la función administrativa del Estado dentro del campo jurídico, la delimita de la función legislativa y judicial que también son actividades esenciales del Estado, cuyo objeto y naturaleza permite atender directamente las demandas de la sociedad.

Otro concepto enfoca a la Administración Pública como una actividad de gobierno o subordinada al mismo es el siguiente:

"Es la ejecución y observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada por las autoridades competentes, y por tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. La Administración Pública es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno".³

En conclusión, la Administración Pública es una función que exclusivamente corresponde al Estado, la cual debe sujetarse a un ordenamiento jurídico y cuyo fin es la realización del BIEN COMUN.

² Chicas Hernández, Raúl Antonio. Apuntes de Derecho Administrativo. Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Primera Edición. Guatemala 1986. pp. 37

³ Glosario de Términos Comúnmente Utilizados en la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala 1994 p. 4

En nuestro medio, no se le ha dado la importancia que corresponde a la Administración Pública, pese a ser la ejecutora de las políticas públicas, se ha desvinculado de su verdadera naturaleza para someterse a grupos de poder y sobre la cual se ha descargado la responsabilidad del deterioro social y la crisis del Estado.

El Estado debe facilitar el logro de la realización individual y colectiva de la sociedad, sin crear contradicciones entre ambos, tratando de propiciar la participación ciudadana, en la satisfacción de las necesidades colectivas y resolver muchos de los problemas que afrontan.

Es la planificación el medio con que cuenta el Estado, para prever, promover y encausar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social a que tiende el desarrollo integral, sin embargo, en muchos casos los planes de desarrollo no se ejecutan a cabalidad, entre otras razones porque al no ser compatibles con las políticas y al no tener los medios estructurales y administrativos para hacerlos operativos, se quedan en documentos o proyectos no realizados sobretodo en países subdesarrollados como el nuestro, en los cuales es casi inexistente la planificación sistematizada.

Ahora nos referiremos al concepto de Administración Privada en función de su naturaleza y objetivos de manera general, para desarrollarlo más específicamente en un apartado posterior.

La Administración Privada:

"concierno a las actividades de los particulares en todos sus ordenes y es, por tanto, también muy amplia. La industria es la ilustración más obvia de la Administración Privada, pero la encontramos también altamente desarrollada en los organismos eclesiásticos, en los colegios, en las universidades e instituciones privadas de beneficencia".

Las administraciones privadas, organizadas a través de empresas, patronatos o sociedades mercantiles, sean estas grandes o pequeñas, también prestan servicios y ofrecen bienes a la sociedad, pero su objetivo más importante es obtener el máximo de ganancia llegando la mayoría de veces a lucrar en la prestación de los mismos.

Esta situación no es compatible con los niveles de pobreza existentes, y que se refleja en el agravamiento de la situación socioeconómica del país. Para efectos de estudio, señalamos algunas diferencias entre Administración Pública y Administración Privada.

- a) La Administración Pública corresponde al Estado, función que ejecuta a través de sus instituciones, su cobertura es mayor y su proyección de naturaleza social. La Administración Privada corresponde a los particulares sean éstos individualmente o a través de empresas o sociedades mercantiles, se rige por las leyes del mercado y su objetivo es el lucro.

- b) La propiedad del patrimonio en el sector público pertenece al Estado, en la administración privada pertenece a una o varias personas determinadas.
- c) La estructura orgánica de la administración pública se rige por la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo, o en su caso leyes orgánicas de instituciones descentralizadas. El sector privado toma sus propias decisiones para organizar sus empresas y contratar directamente el personal que necesita en el logro de sus objetivos.
- d) La Administración Pública está sujeta al cumplimiento de normas plasmadas en la Constitución Política de la República, Leyes ordinarias cuya creación corresponde al Congreso, asimismo, a la observancia de Acuerdos Gubernativos, Acuerdos Ministeriales, Reglamentos y las respectivas leyes orgánicas de las instituciones que lo integran. La Administración Privada también debe cumplir con las leyes del país, sin embargo, es el sector privado que por tradición las incumple permanentemente, no obstante son celosos cumplidores de sus propias reglas o estatutos que les permite la realización de su política de empresa.
- e) En la administración pública el nombramiento de los servidores públicos corresponde a los ministros, no así los funcionarios públicos cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República, que es la autoridad suprema administrativamente.
- f) La relación laboral entre servidores públicos y el Estado, se rige por la Ley del Servicio Civil, pactos colectivos de las instituciones, reglamentos y supletoriamente el Código de Trabajo. En el sector

privado la relación laboral de los patronos con sus trabajadores se rige por sus propios reglamentos, pactos colectivos y Código de Trabajo.

- g) La ejecución financiera del estado está sujeta al cumplimiento de leyes presupuestarias y su fiscalización corresponde a la Contraloría General de Cuentas. La Administración Privada no está sujeta a este tipo de control, debido a que administra sus propios recursos.

Las diferencias anotadas anteriormente, aunque quizá sean muy generales y elementales nos pueden servir para tener una visión más clara de cada una y evaluar de esta manera las ventajas o desventajas de los servicios que prestan.

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

En el ejercicio de la función estatal, el Estado debe coordinar la acción de las distintas instituciones y personas públicas que lo integran, estableciendo un vínculo entre sí a través de una organización que asigne la competencia que corresponde a cada dependencia, que regule las relaciones entre ellos y que a la vez fije la condición jurídica de las personas que lo conforman.

El Licenciado Chicas Hernández define la organización administrativa como:

"El conjunto de reglas que determinan la estructura y competencia de los distintos órganos de una entidad y que regulan asimismo las relaciones entre tales órganos y señalan también la situación jurídica de sus

titulares y agentes".⁵

En la definición citada se hace referencia a la competencia y la jerarquía como elementos importantes que integran una organización administrativa, cuando el empleado o funcionario público ejerce el poder que le faculta la constitución, las leyes o reglamentos estamos frente a lo que conocemos como competencia.

La jerarquía es el orden de dependencia de superiores y subordinados que en la práctica se da mediante órdenes, instrucciones y circulares y cuyo fin es que la Administración Pública funcione mejor.

3. CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

3.1 CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

Históricamente en nuestro país, la Administración Pública se ha caracterizado por la existencia de una gestión centralizada, donde un poder se sobrepone a otro, absorbe y toma progresivamente atribuciones y facultades primero en lo político y luego en lo administrativo.

El centralismo estatal ha sido reforzado en la mayoría de los países en desarrollo, debido a la existencia de sistemas políticos autoritarios y excluyentes, caracterizados por las restricciones a la participación de los ciudadanos en la identificación, planificación y control de las decisiones del Estado.

Así también la introducción de la planificación centralizada en la década de los años sesenta y setenta

⁵ Op. Cit. Chicas Hernández, Raúl Antonio. p. 90

contribuyó a fortalecer las tendencias centralizadoras en la organización del Estado, al mismo tiempo que se incrementaba el intervencionismo y se establecían controles estatales en la vida económica de los países.

El Licenciado Castillo González se refiere a la centralización de la siguiente manera: " Es el conjunto de competencias centralizadas en la organización que ocupa el más alto grado en el orden administrativo y por consecuencia en si concentra la jerarquía, la decisión y el mando".⁶

Es evidente los inconvenientes que la centralización como forma de organización administrativa genera en la toma de decisiones, ante las peticiones o planteamientos colectivos que la sociedad realiza, ante las autoridades encargadas de dar respuesta a esas demandas que muchas veces no pueden esperar.

Sin embargo, la administración sigue siendo en Guatemala, bastante centralizada, pese a estar viviendo una era caracterizada por el acelerado avance tecnológico y cuya aplicación aunque tenue mejoraría las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca.

En consecuencia, una administración fuertemente centralizada no ejecuta eficientemente sus políticas en la solución de las demandas de la sociedad y por el contrario genera lentitud en la solución de dichas demandas debido a la burocratización de las instituciones.

⁶ Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo. Centro de Impresiones Gráficas. Guatemala, 1993. p 226

3.2 DESCENTRALIZACION.

La descentralización de la vida nacional, es una tarea impostergable para la modernización del país y es uno de los retos más importantes. En su discusión convergen multitud de intereses políticos, económicos y sociales que van desde el deseo legítimo de la provincia para resolver sus problemas hasta el de los grupos y partidos que ven en este proceso una oportunidad para obtener modificaciones sustantivas del sistema político.

Las reformas institucionales en cada uno de los sectores, deben tomar en cuenta no solo la necesidad de modernizar los ministerios y entidades sectoriales, sino también su descentralización, con el fin de hacer posible una ejecución eficaz y eficiente de las políticas y programas de cada sector. Lo que permitirá una mayor vinculación entre las funciones de Estado y la Sociedad, de tal manera que los esfuerzos de ambos mejoren el enfoque, eficiencia y cobertura de los programas y la prestación de los servicios públicos.

De acuerdo con Villegas Basalvibaso citado por Chicas Hernández:

"La descentralización es un proceso de organización que tiene por finalidad disminuir los efectos de llevar a un solo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado".⁷

Otro de los conceptos define de esta manera la descentralización: "La descentralización se da cuando desde una organización administrativa superior existe delegación

⁷ Op. Cit. Chicas Hernández, Raúl Antonio. p 106

de competencias y poder de decisiones políticas, técnicas y administrativas, a una unidad jerárquicamente inferior. Esta unidad tiene personalidad jurídica propia y se constituye por órganos que expresan la voluntad del nuevo ente. La dependencia jerárquica es casi nula".⁴

La adopción de un régimen descentralizado se produce por la sión de las demandas cada vez más numerosas y apremiantes de sociedad, a través del cual el Estado agiliza los trámites y respuestas a dichas demandas, que no pueden ser atendidas ni seltas por un gobierno central. En consecuencia, es parte de concepción del servicio que debe existir en un estado moderno.

Al respecto nuestra ley constitucional dentro de su normativa hace referencia a la descentralización, estableciendo en el artículo 134 lo siguiente: "El Congreso es el órgano que puede crear o suprimir una entidad descentralizada, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que integran el pleno del Congreso".

Adicionalmente, los artículos 224, 225, 226 y 228 dan sustento legal a la Creación de la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley de Consejos de Desarrollo y su reglamento, cuyos propósitos son impulsar la modernización del Estado a través de la descentralización.

⁴ Op. Cit. Glosario de Términos Comúmente Utilizados en Administración Pública. p. 9

4. CONCENTRACION Y DESCONCENTRACION.

Indudablemente que al referirnos al término concentración administrativa, hablamos de centralización, en donde las decisiones definitivas, el poder y el mando se reserva al funcionario superior que ejerce la autoridad suprema, en el caso de la Administración Pública, es el Presidente de la República el que finalmente decide. En apartado anterior ya fue desarrollado el tema de la centralización y la inconveniencia de su aplicación.

Se dice que la desconcentración es una parte de la descentralización, puesto que el órgano inferior ejerce ciertos poderes administrativos, que le ha conferido el órgano superior del que jerárquicamente depende, facultándolo de cierta competencia con la debida supervisión o control en el ejercicio del poder que le fue otorgado.

Promover la descentralización y desconcentración de la Administración Pública, es una de las funciones que la ley le asigna a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural por medio del Consejo Nacional. Sin embargo, son varias las razones que inciden para que la desconcentración no se aplique; y entre éstas podemos señalar: la falta de capacidad de los funcionarios para tomar decisiones, resultando más cómodo asumir una posición indiferente y esperar que una sola persona se responsabilice de las decisiones importantes, aunque también se da el caso cuando los funcionarios superiores no permiten que un funcionario subordinado decida dentro de las instituciones, por considerar que pierden autoridad, por falta de confianza en los demás, prepotencia y en otros casos por conveniencia personal.

"La desconcentración es la atribución de competencias o de funciones administrativas a una organización subordinada, previsto en la ley en forma exclusiva y permanente, a efecto de que la organización desconcentrada, tome decisiones en forma definitiva en toda clase de problemas o negocios a su cargo. La organización desconcentrada recibe las competencias o funciones administrativas y la facultad de tomar decisiones definitivas. No recibe el mando y la

jerarquía. Ambos se quedan en la organización superior".⁹

REGIONALIZACION.

Del contenido del artículo 2 del Decreto 70-86 Ley Preliminar de Regionalización, se entiende por región: " La delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en los que junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población".

Históricamente los procesos de regionalización se han venido produciendo en las sociedades modernas, mejor organizadas y que funcionan en forma democrática. El Licenciado René De León Schlotter dice al respecto: "La regionalización es una forma de descentralización. En este caso, la distribución horizontal admite una concentración mayor de cierto número de facultades decisorias en materia administrativa en puntos distantes del centro de poder pero siempre dependiendo de él, que se configuran como polos de

⁹ Op. Cit. Castillo González, Jorge Mario. p 240

desarrollo... La regionalización, es especialmente en materia de desarrollo, una forma avanzada y más eficaz de descentralización.

En la regionalización se produce no solo una concentración de poder decisorio en nuevos centros ajenos al central, sino que en algunos casos, la región llega a adquirir fisonomía propia con características políticas. En lo que se refiere a Guatemala, el proceso de regionalización se mantiene dentro del esquema de una simple descentralización horizontal".¹⁰

Con respecto a la regionalización consideramos que no se ha logrado, debido fundamentalmente a la existencia de una sociedad muy dividida, con intereses distintos y contradictorios entre si, que obstaculiza su integración, el logro de un desarrollo integral, y la participación de la sociedad en la formulación de las políticas nacionales, situación que ha generado disputas entre departamentos.

La planificación a nivel regional no solo sería más objetiva y real, sino evitaría los desequilibrios que la planificación a nivel general ocasiona.

Entre los objetivos de la regionalización podemos mencionar: la descentralización y desconcentración de la administración pública; unir a los habitantes de los departamentos agrupados en regiones con base a factores que los identifican; y contribuir a superar las desigualdades sociales y económicas en que se encuentran.

¹⁰ Cardona, Rocaél y compiladores. Experiencias sobre descentralización y desconcentración en diversos países. Originales Gráficos. Guatemala, 1987. p. 455

6. NACIONALIZACION Y PRIVATIZACION.

Nacionalización:

"Es el proceso por el cual se convierten en nacionales, las empresas fundadas con capital extranjero. También se entiende por nacionalización, la expropiación por el Estado de empresas o conjunto de medios de producción,

perteneciente al sector privado, mediante el pago de una indemnización".¹¹

Casi desde principios de siglo, se instalan en nuestro país, varios monopolios norteamericanos, los cuales se asentaron sobre privilegios que resultaban onerosos para el país.

Tales privilegios les fueron otorgados durante los gobiernos de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico a cambio de que les garantizaran su estancia en el poder. Los niveles de decisión e influencia de dichos monopolios, dentro de la política nacional eran ilimitados, "... la explotación inmisericorde de los recursos de la nación y el absoluto desprecio a los intereses morales y materiales de las grandes mayorías".¹²

Estas circunstancias, hacen que durante el gobierno revolucionario y democrático del coronel Jacobo Arbenz Guzmán se tomen decisiones basadas en la ley, para realizar la expropiación de grandes extensiones incultas que

¹¹ Op. Cit. Amaro Guzmán, Raymundo y compiladores p.437

¹² Toriello Garrido, Guillermo, Tras la Cortina de Banano. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1976. p. 68

pertenecían a la empresa United Fruit Company previo pago de una indemnización.

No obstante la ejecución de la expropiación de esas tierras, tuvo un costo altísimo tanto en lo político, como en lo económico y social, que terminó con el derrocamiento del coronel Arbenz.

A mi criterio este es el caso real y trascendental de expropiación de monopolios extranjeros en nuestro país, pues a partir de entonces lo que se hace es protegerlos.

Sobre el tema de la privatización, se ha escrito bastante en nuestro medio, hay distintas opiniones encontradas al respecto, y en los momentos actuales cobra importancia debido a que dicho proyecto es parte medular de los planes del gobierno actual, y su ejecución afecta a las grandes mayorías.

La privatización se define como: "El proceso de transferencia y/o venta de los activos de las empresas e instituciones públicas, hacia el sector privado, buscando mejor eficiencia en la prestación de los servicios públicos".¹³

Se ha querido impulsar la privatización como una fórmula, basándose en experiencias de otros países, sin considerar las características que diferencian a cada uno, en el caso de Guatemala, donde hay tanta miseria, donde no hay una competencia real, la solución no es privatizar todo.

¹³ Op. Cit. Glosario de Términos Comumente Utilizados en la Administración Pública. p. 15

La privatización ha sido justificada lamentablemente en las deficiencias del estado, entonces porque no privatizar la planificación económica, las estadísticas, la policía etc. otro argumento es la desastrosa situación financiera de las empresas estatales, alegándose que con la venta de éstas, el gobierno obtendrá grandes ingresos, o serviría para pagar la deuda externa.

Dice Mario Antonio Sandoval "La privatización también tiene sus pecados: Limitarse a elevar el máximo de ingresos, sin crear un clima competitivo, sustituir monopolios públicos por privados; vender con procedimientos no transparentes, utilizar los ingresos de venta para financiar déficit presupuestarios, atiborrar los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública, hacer promesas falsas a los trabajadores, sin readiestrarlos y recurrir a ordenes de mando, sin crear un consenso político".¹⁴

Y mientras todo se privatiza a cualquier precio y el Estado se desprende de riquezas que generaciones anteriores acumularon con grandes sacrificios, empobreciéndose y renunciando a todo papel activo en la economía, el capital extranjero y las transnacionales se apoderan de los centros de producción de bienes y servicios más estratégicos.

En consecuencia, el desarrollo tiene un costo social que no cubren las empresas lucrativas, hay que preservar los recursos del estado, prestar servicios donde no hay negocios ni lucro.

¹⁴ Prensa Libre 5 de marzo de 1997 p. 12

7. DESMONOPOLIZACION DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO.

Para principiar definiremos el concepto de monopolio, el diccionario Pequeño Larousse dice: "privilegio de vender o de explotar una cosa que se concede a un individuo o sociedad. Derecho poseído por un número limitado de personas".

Con anterioridad nos referimos al tema de los monopolios, vimos algunos de los inconvenientes existentes por esa exclusividad que poseen en la producción, comercialización y explotación de un servicio o producción de bienes y hasta donde puede extenderse su poder y aunque la Constitución Política en su artículo 130 los prohíbe, se mantienen sobre todo en el sector privado, sin embargo el ataque está dirigida a ciertas entidades nacionales para ejecutar la desmonopolización de dichas empresas.

Para entender el concepto de desmonopolización transcribimos el siguiente concepto:

"Es la eliminación del privilegio exclusivo en la producción y prestación de bienes y servicios públicos, abriendo la posibilidad para que las personas individuales o jurídicas puedan participar en dicha producción y sus beneficios; con esto se pretende que la competencia genere mayores niveles de productividad y eficiencia para mejorar la satisfacción de las necesidades de la población".¹⁹

El gobierno debiera garantizar el fin de los monopolios, y no entregarlos simplemente a manos privadas,

¹⁹ Op. Cit. Glosario de Términos Comunmente Utilizados en Administración Pública. p. 6

es necesario hacer una valuación real de los bienes que se pretenden "desincorporar", de lo contrario la situación se vuelve más crítica para el país. En el caso de Guatemala, la desmonopolización es importante pero debe involucrar también al sector privado.

LA GLOBALIZACION Y SUS EFECTOS:

Antes de hablar de globalización, considero necesario referirme al modelo neoliberal: "Conjunto de políticas económicas cuya principal premisa teórica es que la intervención del estado en la economía capitalista debe limitarse a facilitar la acumulación privada, mantener la estabilidad económica (por ejemplo contener la inflación) y promover la libre competencia. En la práctica, el modelo neoliberal se sirve de la intervención estatal para obtener resultados económicos que no son posibles de alcanzar mediante "el mercado libre". "

A mi criterio esta corriente ideológica, es el marco donde se insertan las medidas privatizadoras y globalizantes impuestas por los países más industrializados del mundo que cada vez intensifican su competencia por repartirse económicamente el resto de países en desarrollo.

Se ha hecho creer que estas medidas son la solución a los problemas económicos que atravesamos, sin embargo, ha generado mucha más miseria con todas las consecuencias que esta conlleva.

¹⁶ Wannoffel Manfred. Ruptura en las Relaciones Laborales. Ed. Nueva Sociedad. Primera Edición. Venezuela 1995 pp. 257

La Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) con sede en Viena, en el año 1996, reconoció que la globalización aumentaría la desigualdad entre países pobres y ricos puesto que estos se quedarían con más parte de la riqueza generada en el mundo.

A continuación transcribimos una cita que sintetiza el contenido de las políticas neoliberales para Latinoamérica:

"En los países capitalistas desarrollados predomina cada día más las políticas neoliberales, que magnifican una supuesta eficiencia económica a costa del sacrificio social. En los países subdesarrollados como los de América Latina que sufren una crisis estructural profunda, esa política económica, importada del Primer Mundo, ha resultado desastrosa, no solo para las inmensas mayorías trabajadoras, sino también para amplios sectores empresariales llevados a la quiebra por las ventajas inapelables que ella concede a las poderosas, sofisticadas y devoradoras transnacionales americanas, europeas y japonesas llegadas del norte"¹⁷

La claridad de dicha cita es indiscutible, aparte que los efectos del Neoliberalismo ya los estamos sufriendo y ha permitido la movilización de grandes protestas de la población tanto en nuestro país, como el resto de América Latina cuya subsistencia cada día es más difícil.

¹⁷ Zacarías Abac, Walter Gonzalo, El Procurador de los Derechos Humanos como Reproductor Ideológico en las Clases Subalternas de la Formación Económico Social Guatemalteca (1989-1991). Tesis de Graduación, Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Ciencia Política. Octubre 1996.

Con la referencia anterior, entramos a definir el concepto de globalización: "Es un proceso que abarca una amplia gama de cambios en la producción, distribución, gestión, comercialización, finanzas y tecnología de información y comunicación las que están en función de las nuevas formas que ha alcanzado la internacionalización del capital y la sociedad de producción".¹⁸

Estas políticas que pretenden imponernos los países industrializados, no son viables en nuestro caso, a pesar de ello, se han ido implantando por órdenes de los organismos internacionales que condicionan sus préstamos a la ejecución de tales medidas, ejerciendo de esta manera una forma más de sometimiento y pérdida de la soberanía nacional.

Ya tenemos como ejemplo el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México que lejos de ser un tratado entre parte iguales, resaltan las diferencias estructurales entre los mismos, pero si ha concentrado la riqueza en pocas familias y marginado a la gran mayoría de la sociedad, significa que en nuestro caso sería una situación más dramática puesto que el sector privado no está preparado ni su tecnología se compara a las empresas mexicanas.

¹⁸ Op. Cit. Glosario de Términos Comumente Utilizados en Administración Pública. p. 12

CAPITULO II

LA DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL.

ANTECEDENTES:

En el año 1913 la aviación civil y militar realiza sus operaciones en el Campo Marte, el cual funcionaba como aeródromo en esa época, posteriormente, en el año 1914 se funda la Academia Nacional de Aviación, cuyos pioneros fueron los señores: Delfino Sánchez Latour, Miguel Ydígoras Fuentes y Alberto de la Riva, luego surge una segunda escuela de aviación en 1918 y una tercera en el año de 1921. Actualmente existen seis escuelas de aviación.

Algunas versiones indican que los campos de la finca nacional "La Aurora", fueron utilizados como campos de aterrizaje por primera vez en el año de 1923, con ocasión de la llegada de tres aviones procedentes de Panamá, los que luego de aterrizar en el Campo Marte fueron trasladados a dicha finca por iniciativa del general Miguel Ydígoras Fuentes, fecha a partir de la cual se abandonó por completo el Campo Marte y todo lo relacionado a la aviación comenzó a operar en "La Aurora".

El entonces aeropuerto "La Aurora" estaba construido por una pista de grama, que si bien era suficiente para satisfacer las escasas actividades de la década de los años treinta, la segunda guerra mundial obligó al asentamiento de una Base Aérea interamericana en "La Aurora" y con ello la necesidad de construir una pista pavimentada para permitir la operación de las aves aéreas existentes en el país, habiéndose construido en 1942 la primera pista pavimentada con una longitud de 2,000

metros, la cual fue utilizada tanto por la Base Norteamericana como la aviación civil alternativamente.

En 1956 se iniciaron los estudios para escoger un lugar adecuado para asentar en él un aeropuerto, los que fueron infructuosos, habiendo dado por resultado la realización de los trabajos de ampliación de la pista en ambos extremos, efectuados en 1959, extendiéndose en 500 metros en cada extremo. El primer avión comercial que aterrizó en "La Aurora" fue un DC-8 de Pan American el 12 de diciembre de 1959.

El 30 de junio de 1966 se concluyeron los trabajos de construcción de la plataforma para la nueva terminal de pasajeros con un área de 77,200 metros cuadrados y en 1969 los de la construcción del edificio.

Conforme se fueron creando las necesidades de contar con otros aeropuertos, asimismo se procedió a construirlos y ubicarlos en el interior del país, entre los cuales podemos mencionar, el aeropuerto de El Petén, Jalapa, San Pedro Pinula y Puerto de San José.

Como podemos notar, la actividad aérea desde su inicio va desarrollándose aceleradamente, y demandando responsabilidades como Estado ante la comunidad internacional. Este compromiso fue adquirido por Guatemala legalmente al haber suscrito el Convenio de Aviación Civil, más conocido como Convenio de Chicago en el año 1944 y ratificado el 31 de marzo de 1947, paralelamente también se hace necesario la seguridad aérea, brindar facilidades aeroportuarias, infraestructura, recursos tanto humanos como financieros para cumplir dichos compromisos.

Es entonces cuando imperativamente surge la necesidad de crear formalmente una institución que regulara la actividad aérea del país, en esa virtud el gobierno crea la DIRECCION GENERAL DE

ERONAUTICA CIVIL, mediante Decreto Presidencial número 1032 de fecha 11 de septiembre de 1929 y de la cual fuera su primer director el Piloto Aviador Arturo Aguirre empero, en el año 1946 dicha dependencia fue adscrita a la Fuerza Aérea Guatemalteca.

Finalmente, en el año de 1948 la Base Norteamericana abandona las instalaciones en "La Aurora" y desde entonces el aeropuerto queda prácticamente para usos civiles, aunque la Fuerza Aérea de Guatemala continuara con sus instalaciones dentro de su perímetro. Ese mismo año la Dirección General de Aeronáutica Civil se separa del citado órgano militar y corresponde ejercer la dirección administrativamente al Coronel e Ingeniero Gonzalo Yurrita Nova.

El 17 de septiembre de 1929, es publicado en el Diario Oficial No. 40 que anteriormente se denominaba El Guatemalteco, el Decreto número 1032 que crea la Dirección General de Aeronáutica Civil, durante el gobierno de Lázaro Chacón.

LEY ORGANICA Y PERSONALIDAD JURIDICA:

Efectivamente, en el año 1929 surge la Dirección General de Aeronáutica Civil, como institución encargada de la coordinación de las actividades aéreas.

El referido decreto sucintamente se refería a los fines que debía cumplir de manera muy general y en un solo artículo contemplaba lo relativo al personal el cual se integraba por un Director General y un Secretario Ayudante.

Posteriormente el 7 de abril de 1949, entra en vigor el Decreto 563 del Congreso de la República, que contiene la Ley de Aeronáutica Civil el cual consta de 127 artículos, dentro de la misma se incluye en el Capítulo II lo relacionado a la Dirección

General de Aeronáutica Civil, estableciéndose la relación de dependencia de la institución con respecto del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, el resto de normas en su mayoría corresponde a asuntos de tipo operacional.

Respecto de la personalidad jurídica, el Licenciado Jorge Mario Castillo González indica: "La personalidad jurídica del Estado de Guatemala es reconocida por la ley: Son personas jurídicas: 1o. El Estado... y también las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley" (artículo 15 numeral 1o. Código Civil). La ley puede atribuir personalidad jurídica a una institución en forma expresa y puede no atribuir dicha personalidad. En éste último caso basta que la institución sea creada o reconocida por la ley".¹⁸

De acuerdo a lo expuesto y en relación a la Dirección General de Aeronáutica Civil, aunque es una institución creada por la ley a la cual no se le atribuyó personalidad jurídica expresamente, a mi criterio se le facultó para ser una entidad que aparte de coordinar las actividades aéreas, también brindara consultoría y asesoría al gobierno en materia aeronáutica propiamente.

En el mismo texto de la Ley de Aviación Civil, se le limita en gran medida el ejercicio de su personalidad jurídica, sobretodo en el apartado que se refiere al Capítulo V De Los Servicios Aéreos y del Tráfico Aéreo Nacionales.

Para citar algunos ejemplos tenemos que el artículo 62 indica que la celebración de contratos de servicios públicos de transporte aéreo o de servicios aéreos públicos, industriales, científicos o sanitarios, son otorgados por el Gobierno de la República a través del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y

¹⁸ Op. Cit. Castillo González, Jorge Mario. p 216

as Públicas y la parte interesada.

El artículo 62 dice literalmente: "Todo contrato suscrito por empresas de transporte aéreo o de servicios aéreos podrá ser sometido a opción del Gobierno por medio del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas".

Asimismo, el artículo 70 se refiere al caso de las aeronaves extranjeras civiles y militares no autorizadas para operar en el país, para poder aterrizar en la República deberán pedir permiso al Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.

Realmente en la práctica la personalidad jurídica de las instituciones debe ser reconocida constitucionalmente o en las respectivas leyes orgánicas, caso contrario, la centralización de decisiones y funciones en organizaciones más complejas y sin especialización adecuada, crea una enorme burocratización del procedimiento administrativo con sus negativas consecuencias y en abierta contradicción del espíritu antiformalista y flexible del Derecho Administrativo.

FUNCIONES PRINCIPALES.

Al tenor del artículo 70, Capítulo II de la Ley de Aviación Civil, los deberes y fines de la Dirección General de Aeronáutica Civil, son los siguientes:

- 1) Estudiar y proponer todo lo que se refiere al fomento al desarrollo de la aviación civil y a todas las aplicaciones industriales y científicas de la misma, en beneficio de los intereses sociales y económicos de la nación.
- 2) Dictaminar sobre todos los contratos y propuestas que soliciten y ofrezcan empresas de navegación aérea para

la explotación de rutas de transporte u otras aplicaciones de la aviación civil en la República.

- 3) Estudiar, proponer e informar sobre convenciones, conferencias y congresos internacionales de aviación civil, así como la participación o adherencias de parte de la República.
- 4) Expedir, prorrogar, suspender o cancelar certificados de matrículas o certificados de navegabilidad de aeronaves nacionales y las licencias para pilotos y demás personal aeronáutico en las aeronaves nacionales en los casos especificados y previstos en la presente ley y en los Reglamentos respectivos.
- 5) Proyectar, construir, mejorar, conservar y superintender los aeródromos del Estado que sean de interés para la aviación civil, tomar todas las disposiciones necesarias para la construcción de edificios en los mismos, así como cualquier otra obra del estado que interese a la navegación aérea y supervigilar los servicios en los aeródromos y aeropuertos particulares, de servicio público y privado, informando a los Ministerios que corresponda sobre las deficiencias que se observaren y proponiendo las medidas que estime adecuadas para subsanarlas.
- 6) Llevar el Registro Aeronáutico Nacional, a que se refiere el artículo 15 de esta ley.
- 7) Conceder o denegar permisos de aterrizaje o de salida, en horas que no sean hábiles en el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, a las aeronaves extranjeras o nacionales que provengan o se dirijan al exterior, cuando no sean aeronaves de

empresas aéreas gozando de contratos o de permisos para operar en el país, dando aviso inmediato de ello al Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.

- 8) Establecer la biblioteca aeronáutica.
- 9) Concertar y coordinar en bien de los intereses públicos las actividades de las diferentes organizaciones aeronáuticas, su preparación y servicios.
- 10) Estudiar, proponer, conceder licencias y supervigilar el establecimiento y las operaciones de escuelas de aeronáutica civil en el país para instrucción de todos los ramos de la aviación.
- 11) Formular y someter a la aprobación del Gobierno los reglamentos complementarios a la presente ley y velar por su cumplimiento.
- 12) En general vigilar, estudiar y proponer todas las medidas que tiendan al desarrollo de la aeronáutica civil y al afianzamiento de su seguridad y eficiencia en la República.

Indudablemente que han sido muchas las razones que han incidido para que la Dirección General de Aeronáutica Civil, no cumpla con las funciones que tiene asignadas, las que podemos resumir en problemas de tipo financiero, técnicos y humanos, pero sobre todo por la excesiva centralización de las actividades administrativas en el Ministerio respectivo, viniendo a sumarse los constantes cambios administrativos que se realizan a ese nivel.

Lo anterior ha significado que los trámites de expedientes al enviarlos para su aprobación final a dicho Ministerio, a falta de una oportuna resolución en cuanto a cumplimiento de plazos, hace que pierda vigencia e implique el reinicio de la documentación inicial, adicionalmente porque esos cambios administrativos, quedan sujetos a criterios de quien en ese momento desempeñe el cargo, y algunas veces a criterios sin ninguna base técnica especializada.

4. PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO DE SUS AUTORIDADES.

Como señalamos anteriormente, el Decreto 1032 establecía que el personal de la Dirección General de Aeronáutica Civil se integraba con un Director General y un Secretario Ayudante únicamente, sin indicar requisitos o calidades para el desempeño del puesto, ni a quien correspondía su nombramiento.

Luego en la Ley de Aviación Civil en el artículo 8 se amplió su contenido, el cual transcribimos a continuación: "La Dirección General de Aeronáutica Civil estará dotada del personal que a juicio del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, requieran las necesidades de sus deberes y de sus funciones. Habrá un jefe de la Dirección que se denominará Director General de Aeronáutica Civil el cual será nombrado por el Ejecutivo, por el órgano del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. Tanto el Director General de Aeronáutica Civil como todo el personal de la Dirección General de Aeronáutica Civil, serán nombrados teniendo en cuenta exclusiva y estrictamente, su experiencia y competencia en aviación civil y su idoneidad para sus respectivos puestos y deberes". Este criterio es reiterado en el Reglamento Interno, emitido en el año 1966, ambos cuerpos legales aunque vigentes formalmente, en la práctica están en completa obsolencia.

Respecto de lo anterior consideramos, que cuando la decisión nombrar las autoridades corresponde al Ejecutivo, sin especificar los requisitos o calidades exigidas para el desempeño cargo, así como el procedimiento de selección, se nombra no precisamente a la persona más capaz, sino a quien tiene mejores vínculos con el gobierno de turno.

En consecuencia, si queremos que las instituciones eleven su nivel de productividad y se fortalezcan en el logro de sus objetivos, es sumamente importante que aparte de definir los requisitos que corresponden a cada puesto se califique la capacidad académica del aspirante, cuyo nivel obligatoriamente a las personas que desempeñan jefaturas o subjefaturas en la institución, acrediten dentro de la especialidad un grado universitario, y dentro de esos cánones también para el resto del personal se exija un nivel medio de escolaridad para los puestos no requieran preparación especializada.

REGLAMENTOS Y FACULTAD DE REGLAMENTACION.

El Decreto 563 del Congreso de la República que contiene la Ley de Aviación Civil, asignó a la Dirección General de Aeronáutica Civil, la creación de varios reglamentos, sin embargo, a la fecha los únicos que se registran son: el Reglamento Interno de la Institución, de fecha 4 de octubre de 1966, que regula la organización administrativa y condiciones del personal, el Acuerdo Gubernativo número 243-92 de fecha 13 de mayo de 1992, que contiene el Reglamento de la Junta Consultiva de Aviación Civil, que se refiere a las atribuciones y su funcionamiento como órgano asesor del Ejecutivo en los asuntos relacionados con la aviación civil y comercial tanto nacional como internacionalmente. Estos reglamentos si cumplieron correctamente con el procedimiento de ley en cuanto a su promulgación.

Amén de lo dicho, se emitieron Decretos-Leyes y Acuerdos Gubernativos, que regularon situaciones coyunturales vinculadas a la aviación, tal es el caso del Decreto Ley 375 relativo a la fumigación aérea, dicha actividad fue necesario regularla para proteger a quienes la realizaban, a las empresas agrícolas y a los habitantes en general, especialmente cuando nuestro país se cultivaron grandes extensiones de algodón para la exportación.

En otras ocasiones, se emitieron Acuerdos Gubernativos y dentro de los más recientes, el que regula el cobro por arrendamiento de áreas en el Aeropuerto Internacional La Aurora, y el Acuerdo para el cobro del Impuesto de Salida por Vía Aérea, ambos surgidos de la necesidad de agenciarse fondos, que permitieran financiar tanto la infraestructura aeroportuaria, como la adquisición de equipo de aeronavegación.

Lamentablemente, la Ley de Aviación Civil tiene sesenta y cinco años de vigencia, y sin reglamentos que normen la navegación aérea en general, lo que evidencia el desinterés y el abandono de la institución.

Es indiscutible, que la emisión de tales reglamentos hubiera viabilizado en parte la aplicación de la ley, con mejores y mayores resultados, pues en cierta medida contribuyen a dinamizar y actualizar la aplicación de dicha ley, con sus respectivos efectos para definir una adecuada política aérea.

CAPITULO III

BASES PARA LA CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL

EXPOSICION DE MOTIVOS

La propuesta de un proyecto de ley de Creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, surge debido a la desactualización que presenta el Decreto 563, Ley de Aviación Civil, vigente desde el año 1929, significan 66 años, tiempo durante el cual ha permanecido en su totalidad tal como fue creada.

La intención de dicho proyecto es plantear la creación de un nuevo ente descentralizado, con personalidad jurídica, que le permita adquirir derechos y contraer obligaciones, y disponga de un patrimonio propio.

En la actualidad se dan las condiciones para dar impulso a la creación, pues no obstante el descuido en que se ha mantenido la Dirección General de Aeronáutica Civil, la institución genera sus propios recursos para autofinanciar sus actividades, de la misma manera que existe el fundamento legal en que apoyarnos, puesto que la Constitución Política de la República en el artículo 119, literal b), considera que es obligación fundamental del Estado, promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país.

Así también el artículo 134 indica: que las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del estado y que la autonomía se concederá únicamente cuando se considere indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.

El convertir a la Dirección General de Aeronáutica Civil, en Instituto, implica un cambio conceptual y estructural, que daría más participación a la actividad aérea, en otros sectores productivos, comerciales y turísticos.

La renta obtenida, permitiría mayores inversiones en la seguridad aérea, en el mantenimiento de los servicios, en las radiocomunicaciones, en infraestructura física, en capacitación y tecnología moderna, principalmente.

Todo lo anterior se apoya en el programa de Modernización Institucional presentado por el Gobierno de la República, cuya intención de reestructuración administrativa de las instituciones tanto centralizadas como descentralizadas, es mejorar la capacidad gerencial del Estado, y a la vez generar credibilidad en las instituciones públicas.

La nueva entidad tiene como propósito, lograr su eficiencia, entendida ésta como la optimización de sus recursos, y alcanzar su eficacia para obtener óptimos resultados que permitan el cumplimiento de sus fines.

Los motivos fundamentales para la creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil son:

- a) Constituir un ente descentralizado con independencia económica y funcional que le permita el cumplimiento de sus fines.
- b) Instituir la investigación técnica y científica que permita estar acorde a los avances tecnológicos en materia de aviación, e implemente los mecanismos necesarios para la capacitación del personal, mediante el aprendizaje de nuevas técnicas y métodos de trabajo.

- c) Que exista un órgano asesor del Estado, en asuntos relacionados con la economía y con la política de desarrollo del transporte aerocomercial y privado.
- d) Que la actual estructura organizativa, funcionamiento, y la legislación existente, ya no responden a los requerimientos de una sociedad moderna.
- e) La importancia de que haya un ente especializado en materia de aviación civil, con una estructura jurídica adecuada, que le permita asumir responsablemente los compromisos internacionales que dicta la legislación en dicha actividad.
- f) Que dentro del proceso de modernización de las instituciones del Estado, la revalorización de la actividad aérea es importante, para su descentralización.
- g) Promover y ejecutar las políticas de fomento y desarrollo de la aviación civil comercial y privada, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social del país.

Las razones expuestas, considero son suficientes para tomar decisión de reestructurar la actual Dirección General de Navegación Civil, puesto que de continuarse con la estructura actual, la institución no podrá desarrollarse, ni su capacidad operativa y empresarial, limitando de esta manera, la realización de sus objetivos.

Guatemala_____

DECRETO No. _____

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, dentro de su normativa contempla la obligación fundamental del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económico administrativa, para el logro de un adecuado desarrollo del país.

CONSIDERANDO:

Que las actuales leyes en materia de aviación civil, no llenan las exigencias que la técnica aconseja, ni responde a las necesidades de tan dinámica actividad y por otra parte que su incremento y desarrollo hacen imperativo armonizar dicha actividades con los convenios internacionales suscritos, es necesario reorganizar y modernizar la Dirección General de Aeronáutica Civil, convirtiéndola en una entidad descentralizada, que promueva el desarrollo de la aviación civil, para lo cual es procedente que se emita la disposición legal respectiva.

POR TANTO:

En ejercicio de las facultades que el inciso a) del artículo 171 de la Constitución Política le confiere

DECRETA:

a siguiente:

LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL.

TITULO I

NATURALEZA Y FINES

CAPITULO I

NATURALEZA

Artículo 1.- CREACION Y DENOMINACION. Se crea el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, con carácter de entidad estatal, descentralizada, personalidad jurídica, y patrimonio propio, cuya denominación abreviada es "INAC", y en el texto de esta ley se denomina "EL INSTITUTO" o "INAC" indistintamente.

Artículo 2.- DOMICILIO. El instituto tiene duración indefinida. El domicilio está en el departamento de Guatemala, su sede principal en la ciudad de Guatemala y podrá establecer dependencias y realizar actividades en cualquier parte del territorio de la República.

Artículo 3.- REGIMEN LEGAL. El instituto se rige por la presente ley, reglamentos, acuerdos y resoluciones dictados por la Junta Directiva, además por los tratados, acuerdos y convenios internacionales en materia de aviación civil suscritos por Guatemala. Los casos no previstos en esta ley, se resolverán conforme a las leyes comunes y principios generales del derecho.

Artículo 4.- RELACION CON OTROS ORGANISMOS. El instituto mantendrá relación con la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- y demás organizaciones regionales de su competencia, así como con administraciones de aviación civil miembros o no de dichas organizaciones.

Artículo 5.- DISCRECIONALIDAD FUNCIONAL. El instituto tiene la discrecionalidad funcional necesaria para cumplir sus fines, especialmente en lo relacionado con:

- a) La organización interna de la institución, en todo lo que no esté previsto en esta ley;
- b) La administración de su personal incluyendo la selección, nombramiento y remoción de acuerdo con el reglamento específico que emita la Junta Directiva;
- c) El régimen económico y financiero para el cumplimiento de sus fines.

CAPITULO II

FINES

Artículo 6.- FINALIDAD. Son fines del INAC:

- a) Regular, controlar y coordinar el transporte aéreo comercial y privado, tanto nacional como internacionalmente sobre el territorio nacional.
- b) Asesorar al Estado en materia de convenios, acuerdos y tratados de aviación civil, propuestos por organismos internacionales u otros países y recomendar la conveniencia o no de la suscripción o adhesión.

- c) Fomentar y desarrollar la política general de la aviación civil, en beneficio de los intereses económicos y sociales del país.
- d) Cumplir y hacer cumplir los convenios, acuerdos y tratados en materia de aviación civil suscritos por

Guatemala, adecuar el fomento y desarrollo de la aviación civil con dicha legislación internacional, en su caso, exigir y defender los derechos del país que provengan de tales instrumentos.

- e) Dictar todas las medidas que sean necesarias para garantizar el fomento, desarrollo y la seguridad de la aviación civil y establecer los mecanismos para ejecutar y verificar su cumplimiento.
- f) Concertar y coordinar en bien de los intereses públicos las actividades de las diferentes organizaciones aeronáuticas.
- g) Crear y promover el funcionamiento de escuelas de aviación, y talleres aeronáuticos.
- h) Supervisar el funcionamiento de los aeródromos y aeropuertos de servicio público y privado.
- i) Otorgar las autorizaciones, licencias, permisos y otros que la legislación de aviación civil nacional o internacional establezcan.
- j) Llevar el Registro Aeronáutico Nacional.
- k) Establecer la biblioteca aeronáutica.

TITULO II

ORGANIZACION

CAPITULO I

JUNTA DIRECTIVA

Artículo 7.- ORGANOS. Los órganos del instituto son:

- a) La Junta Directiva y
- b) La Gerencia General.

Artículo 8.- JUNTA DIRECTIVA. La Junta Directiva es la autoridad superior del instituto. Como tal le corresponde con exclusividad definir la política que deberá implantarse para el fomento y desarrollo de la aviación civil.

Artículo 9.- INTEGRACION. La Junta Directiva se integra así:

- a) El Viceministro del área de transporte, del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, quien podrá ser sustituido por un asesor jurídico del ramo, en caso de impedimento o ausencia temporal.
- b) Un representante titular y un suplente elegido de una terna propuesta por las líneas aéreas nacionales autorizadas para operar.
- c) Un representante titular y un suplente elegido de una terna propuesta por los trabajadores de Aeronáutica Civil.
- d) Un representante titular y un suplente designado por el Ministerio de Economía

- e) Un representante titular y un suplente designado por la Cámara de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-.

La Junta Directiva será presidida por el Viceministro del área de transporte, y en su defecto, por el Asesor Jurídico del mismo que lo sustituya. A falta de ambos será presidida por cualquier miembro titular en el orden de prelación contemplado en este artículo.

Artículo 10.- REQUISITOS. Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere:

- a) Ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos;
- b) Ser mayor de treinta años;
- c) Acreditar grado académico a nivel universitario que sea afín a la responsabilidad del cargo a desempeñar.
- d) Tener conocimiento o experiencia en materia de aviación civil;
- e) No tener parentesco entre sí, dentro de los grados de ley;
- f) No haber sido condenado en juicio de cuentas, así como por delito contra la hacienda pública.
- g) No tener contratos que impliquen negocios con el instituto, no quedan comprendidos dentro de este impedimento las autorizaciones que otorga el INAC para la explotación de determinados servicios.

Artículo 11.- DURACION DEL PERIODO. Los miembros de la Junta Directiva contemplados en los incisos b), c) y e) del artículo 9 de esta ley, durarán en sus funciones dos años, pudiendo continuar en sus cargos por períodos iguales, en tanto la entidad que representan no proponga su sustitución; excepto los enunciados en los incisos a) y d), quienes durarán el tiempo que permanezcan en sus cargos. Cuando un suplente sustituya al propietario por renuncia o ausencia definitiva, concluirá el período de éste.

Artículo 12. ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA. Son atribuciones de la Junta Directiva:

- a) Definir la política administrativa, financiera y operativa del INAC;
- b) Aprobar la organización administrativa, financiera y técnica que someta a su conocimiento el Gerente General;
- c) Aprobar tarifas y derechos que el instituto deba cobrar por la prestación de los servicios;
- d) Conocer, emitir, aprobar y derogar reglamentos, manuales internos que sean necesarios para el funcionamiento del instituto;
- e) Aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del instituto, cumpliendo con los requisitos de ley;
- f) Aprobar los estados financieros correspondiente a cada ejercicio fiscal;

- g) Someter a consideración del Congreso de la República, para su aprobación, la contratación de empréstitos, préstamos u otras formas de financiamiento;
- h) Nombrar, sancionar o remover del cargo al Gerente General, Subgerente y Auditor Interno;
- i) Autorizar la contratación de auditorías externas para fiscalizar la administración financiera;
- j) Seleccionar a los miembros que formarán parte de la Junta Directiva, propuestos de conformidad con lo previsto en el artículo 9, incisos b) y c) de esta ley;
- k) Crear agencias, designar representantes y apoderados especiales para fines específicos;
- l) Conceder licencia al Gerente General, Subgerente, y Auditor Interno;
- m) Dictar las medidas y disposiciones adecuadas para proteger y defender el patrimonio del instituto.

Artículo 13.- SESIONES. Las sesiones de la Junta Directiva serán convocadas por el Secretario o por quien haga sus veces. Se celebrarán ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea necesario, sin que excedan de seis sesiones, con derecho a dieta.

En todas las sesiones será obligatoria la participación del Gerente General o quien lo sustituya, y ejercerá de oficio, el cargo de secretario. Podrán asistir los Asesores cuando sean necesarios.

El Gerente General, el Subgerente, y los Asesores participarán en las sesiones con voz pero sin voto. En caso de empate el Presidente tendrá doble voto.

Artículo 14.- QUORUM Y RESOLUCIONES. Las sesiones de la Junta Directiva podrán iniciarse y desarrollarse con la presencia de por lo menos, cuatro de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos y no se permitirán abstenciones.

Artículo 15.- MAYORIA CALIFICADA. Todas las decisiones de actos y contratos relacionados con la enajenación y gravámenes de bienes inmuebles, requerirá de resolución que deberá dictarse con el voto favorable de la totalidad de los miembros de la Junta Directiva.

Para el nombramiento, sanción y remoción del Gerente general, Subgerente y Auditor Interno, autorización de tarifas de servicios, aprobación de reglamentos, inversión de los fondos de reservas de eventualidades, cesantías, pensiones y jubilaciones se requiere el voto favorable de por lo menos cuatro de los integrantes de la Junta Directiva.

Artículo 16.- RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA. Se garantiza la libertad de criterio de los miembros de la Junta Directiva, quienes serán responsables de las resoluciones que la misma dicte y de sus efectos. Quedan exceptuados quienes hubiesen hecho constar su voto en contra en el acta respectiva.

Artículo 17.- DIETAS. Los miembros de la Junta Directiva y el Gerente General o quien lo sustituya devengarán dietas por cada sesión a la que asistan, cuyo monto será establecido en el reglamento respectivo.

CAPITULO II

GERENCIA GENERAL.

Artículo 18.- GERENCIA GENERAL. La Gerencia General es el órgano ejecutivo del "INAC". Tiene a su cargo la administración del gobierno del mismo. Al Gerente le corresponde la ejecución de las resoluciones y disposiciones dictadas por la Junta Directiva.

Artículo 19.- DEPENDENCIAS TÉCNICO ADMINISTRATIVAS. El Gerente General, someterá a consideración de la Junta Directiva, la organización técnico-administrativa que el "INAC" requiera.

La cual deberá ajustarse a los lineamientos sugeridos por la Organización de Aviación Civil Internacional, -OACI- el volumen de tráfico aéreo y cobertura de servicios en los aeropuertos del país.

Artículo 20.- REQUISITOS. Para ser Gerente y Subgerente, se requiere de los mismos requisitos y calidades señalados en los incisos a), b), c), d), e), f) y g) del artículo 10 de esta ley y demás:

- a) No tener parentesco entre sí, ni con cualquiera de los miembros de la Junta Directiva, dentro de los grados de ley;
- b) No tener contratos que impliquen negocios con el instituto.

Artículo 21. ATRIBUCIONES DEL GERENTE GENERAL.- Son atribuciones del Gerente General:

- a) Cumplir y hacer que se cumpla esta ley, sus reglamentos y resoluciones de la Junta Directiva;
- b) Ejercer la representación legal del instituto y otorgar poderes para asuntos específicos, previa autorización de la Junta Directiva;
- c) Administrar los ingresos y egresos del instituto de conformidad con la ley;
- d) Nombrar, sancionar y remover a los miembros del personal subalterno, excepto al Subgerente y Auditor Interno;
- e) Elaborar y someter a consideración de la Junta Directiva:
 - 1) Los proyectos de acuerdos que fijen tarifas y demás derechos;
 - 2) El proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos;
 - 3) Los planes y programas administrativos, financieros y operativos del instituto;
 - 4) Los proyectos de reglamentos, normativos y manuales necesarios para la aplicación de esta ley;
 - 5) Los programas de inversión de las utilidades líquidas del instituto o en su caso, la forma de absorber el déficit;

- 6) Los contratos administrativos para la adquisición de bienes y suministros, ejecución de obras y prestación de servicios que celebre el instituto, conforme a la ley;
 - 7) Los contratos y extensión de certificados para la explotación de servicios aéreos; y
 - 8) Someter aquellos informes que por su importancia y naturaleza deban ser conocidos por la Junta Directiva y los requeridos por dicho órgano.
- f) Además de las funciones y atribuciones ya señaladas, el Gerente General, ejercerá las que la Junta Directiva le asigne.

Titulo 22.- ATRIBUCIONES DEL SUBGERENTE. Le corresponde al gerente:

- a) Sustituir al Gerente General en caso de ausencia o impedimento de éste, con el ejercicio de las funciones que aquél corresponda;
- b) Planificar, organizar, coordinar, dirigir y controlar las labores del instituto en forma integral;
- c) Velar por el eficaz desarrollo y funcionamiento de los servicios del instituto y tomar las medidas que tiendan a esa finalidad;
- d) Desempeñar las funciones que específicamente le asigne el Gerente General.

TITULO III

REGIMEN PATRIMONIAL

CAPITULO UNICO

PATRIMONIO

Artículo 23. PATRIMONIO. El patrimonio del instituto se integra de la siguiente manera:

- a) Con todos los bienes muebles e inmuebles que en la actualidad están inscritos o adscritos a nombre de la Dirección General de Aeronáutica Civil, así como con los demás bienes del estado destinados al funcionamiento de la misma dependencia;
- b) Los bienes muebles e inmuebles que el Estado o sus instituciones descentralizadas, autónomas o semiautónomas, le transfieran;
- c) Los ingresos y utilidades que perciba por los servicios y desarrollo de sus actividades;
- d) Las aportaciones que el Estado acuerde otorgarle;
- e) Las asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias legadas o donaciones que le otorguen personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras;
- f) Los demás bienes, derechos y acciones que adquiriera por cualquier título.

Todos los ingresos obtenidos por el instituto, constituyen fondos privativos y como consecuencia no ingresarán al fondo común del Estado.

Artículo 24.- PRESERVACION DEL PATRIMONIO. El instituto será responsable de preservar su patrimonio y para el efecto adoptará las medidas que sean necesarias de acuerdo con los riesgos a que esté expuesto el mismo.

Artículo 25.- CRITERIO TARIFARIO. El "INAC" para los efectos de elaboración, fijación y autorización de tarifas de los servicios, deberá considerar que las mismas conserven el equilibrio económico del instituto, más las cantidades que sean necesarias para mejorar el servicio acorde a al desarrollo tecnológico de la aviación.

Artículo 26.- UTILIDADES Y RESERVAS. Las utilidades que genere el instituto podrán capitalizarse y servirán para el cumplimiento de sus fines. Las reservas de eventualidades y de cesantías, pensiones y jubilaciones, podrán invertirse en valores de fácil convertibilidad, garantizados por el Estado.

Artículo 27.- GARANTIA DE PAGO. El instituto podrá gravar sus ingresos, rentas y demás bienes muebles, cuando se constituya para garantizar los préstamos contratados conforme a la ley o para garantizar el pago de sus obligaciones. En casos especiales y con la misma finalidad podrá gravar bienes inmuebles.

Artículo 28.- DISTRIBUCION DE UTILIDADES. El instituto, en cada ejercicio fiscal aplicará sus utilidades líquidas en la forma siguiente:

- a) Sesenta por ciento (60%) para el "INAC";
- b) Veinte por ciento (20%) para el Estado;
- c) Cinco (5%) para la formación de la reserva legal;
- d) Cinco (5%) para reserva de cesantía, pensiones y jubilaciones; y
- e) Diez (10%) para distribuirlo entre sus trabajadores.

Las normas para el debido cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, quedarán establecidas en el reglamento respectivo.

Artículo 29.- PAGO DE SERVICIOS. Los servicios prestados por el instituto deberán cobrarse de conformidad con la tarifa establecida y el reglamento. Salvo lo establecido en Acuerdos, Convenios, Tratados y Leyes especiales el instituto no podrá prestar servicios gratuitos.

Artículo 30.- CUENTAS DEL GOBIERNO. Todas las cuentas por servicios prestados a las diferentes dependencias de la Administración Pública que no fuesen pagadas en su oportunidad, serán cargadas en la cuenta del Gobierno de la República y deducida del porcentaje de utilidades que corresponden al mismo.

Artículo 31.- EXENCIONES FISCALES Y MUNICIPALES. En el cumplimiento de sus funciones, el instituto queda exento de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas, arbitrios y recargos fiscales y municipales sobre:

- a) Sus bienes muebles e inmuebles, rentas e ingresos de cualquier naturaleza y sobre los actos jurídicos que celebre, en cuanto deban ser pagados por el instituto;

- b) La emisión, inscripción, negociación, pago de capital e intereses y cualquier otro gravamen sobre los valores u obligaciones que emita o adquiriera; y
- c) Los bienes que importe, cuando se destinen a la organización, instalación y operación de sus oficinas y dependencias, o que se destinen al cumplimiento de sus funciones y deban ser utilizados por el instituto, de conformidad con la ley.

TITULO IV

FISCALIZACION

CAPITULO UNICO

Artículo 32.- FISCALIZACION.- Las labores permanentes de inspección, fiscalización y control de las operaciones financieras y contables del instituto, estarán a cargo de la Auditoría Interna, la que ejecutará sus funciones de conformidad con la ley.

Artículo 33.- INTEGRACION. La Auditoría Interna se integra con el Auditor Interno, que es el Jefe de la misma, y con el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Debe velar por el cumplimiento de la ley, así como de las resoluciones de la Junta Directiva y la Gerencia General.

Artículo 34.- NOMBRAMIENTO Y REMOCION. El Auditor Interno será nombrado por la Junta Directiva dentro de una terna propuesta por la Gerencia General. El Auditor Interno será responsable ante la Junta Directiva.

Puede ser removido sin expresión de causa, para lo cual se requiere del voto favorable de, por lo menos, cuatro de sus miembros que la integran.

Artículo 35.- REQUISITOS. Para ser Auditor Interno se requiere de los mismos requisitos y cualidades señaladas en los incisos a), b), f) del artículo 9 y b) del artículo 20 de esta ley, y además:

- a) Poseer título de Contador y Auditor Público,
- b) Colegiado Activo;
- c) Acreditar por lo menos cinco años de experiencia en su profesión; y
- d) No tener parentesco dentro de los grados de ley con cualquiera de los miembros de la Junta Directiva, Gerente General y Subgerente.

Artículo 36.- AUDITORIAS EXTERNAS. Cuando las necesidades del instituto lo requieran, la Junta Directiva podrá ordenar la realización de auditorías externas, autorizando la contratación de entidades legalmente constituidas en el país o de profesionales guatemaltecos colegiados activos.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

CAPITULO I

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 37.- REGLAMENTOS Y NORMATIVOS. En un plazo no mayor de tres meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, la Junta Directiva deberá emitir los reglamentos y normativos que sean necesarios para su correcta aplicación, así como para la consecución de los fines que la misma determina.

Artículo 38.- CLASES PASIVAS. Las personas que presten sus servicios al instituto no quedan afectos a descuentos para el fondo de clases pasivas del Estado, ni gozan de los beneficios correspondientes, con excepción de aquellas que se acojan voluntariamente a ese régimen, de conformidad con la ley.

Artículo 39.- SITUACION JURIDICA DEL PERSONAL. El personal que actualmente labora para la Dirección General de Aeronáutica Civil, continuará al servicio del instituto, conservando sus derechos en materia laboral, sin menoscabo alguno, y se garantiza la estabilidad laboral, salvo los casos en que el empleado infrinja la ley en el desempeño de sus labores.

CAPITULO II

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 40.- ADMINISTRACION DEL PERSONAL. Todo lo relativo a reclutamiento, selección, contratación, promoción, traslados,

permutas, suspensión o remoción, obligaciones, y derechos del personal se regirá por las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo de la dependencia, y supletoriamente por el Código de Trabajo, mientras la Junta Directiva emite el reglamento sobre la materia.

Artículo 41.- ASIGNACION PRESUPUESTARIA. Los ingresos que perciba el instituto a partir de la vigencia de la presente ley, se destinarán para el cumplimiento de sus obligaciones. Con el mismo fin el presupuesto asignado a inversión y funcionamiento a la Dirección General de Aeronáutica Civil para el presente ejercicio fiscal, se transfiere a favor del mencionado instituto.

Artículo 42.- TARIFAS Y DERECHOS AEROPORTUARIOS. Las tarifas y derechos aeroportuarios actuales continuarán en vigor, mientras la Junta Directiva emite las disposiciones que las sustituyan.

Artículo 43.- FUNCIONES TEMPORALES. La primera Junta Directiva deberá quedar integrada y tomará posesión dentro de un plazo no mayor de diez días a partir de la vigencia de la presente ley, los miembros titulares y suplentes contemplados en los inciso b) del artículo 9, serán seleccionados por esta única vez por el Presidente de la República, de la terna que proponga la entidad que representa.

Artículo 44.- CONTINUACION DE FUNCIONES. Mientras inicia su funcionamiento la primera Junta Directiva del instituto, el actual Director de la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Subdirector General de dicha dependencia, desempeñarán las funciones que la presente ley asigna a la Junta Directiva y a la Gerencia General.

Artículo 45.- PATRIMONIO ACTUAL. El Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, impulsará los mecanismos necesarios para que todos

bienes muebles e inmuebles que en la actualidad están arrendados o adscritos a nombre de la Dirección General de Aeronáutica Civil, así como los demás bienes del Estado destinados al funcionamiento de la misma dependencia pasen a formar parte del instituto como se contempla en el inciso a) del artículo 23 de esta ley.

Artículo 46.- SUBROGACION. El instituto a partir de la vigencia de esta ley asume los derechos y obligaciones legalmente contraídas por la Dirección General de Aeronáutica Civil, sustituyendo y respondiendo a ésta en cualquier documento o contrato que se hubiere suscrito.

Artículo 47.- APROBACION Y VIGENCIA. El presente Decreto fue aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de Diputados que integran el Congreso de la República, y empieza a regir ocho días después de su publicación en el Diario oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo, en Guatemala,
de mil novecientos noventa y siete.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE AERONAUTICA CIVIL.

El organigrama que se presenta a continuación pretende ser una guía que pueda adaptarse a las necesidades de lo que sería en el futuro el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Para su elaboración se tomaron en cuenta las recomendaciones del organismo rector de aviación civil a nivel mundial nos referimos a la Organización de Aviación Civil -OACI- que además de ser el organismo ejecutor de las voluntades de todos los estados miembros, constituye además la unión de toda la experiencia aportada por dichos estados.

Siendo que el propósito de un organigrama es mostrar los diferentes cargos de una estructura administrativa, las relaciones que se establecen, y los niveles de autoridad creímos importante fuera lo más objetivo posible, evitar la creación de entidades complejas, con duplicidad de funciones o sobredimensionar las actividades que a cada sección o departamento corresponde.

Consideramos inconveniente seguir prolongando por más tiempo la aprobación de la ley que modernizará a la actual Dirección General de Aeronáutica Civil que además limita la actualización de su estructura orgánica, y a su vez la elaboración de un manual de organización y métodos que permita ordenar y optimizar los recursos humanos que laboran en ese campo.

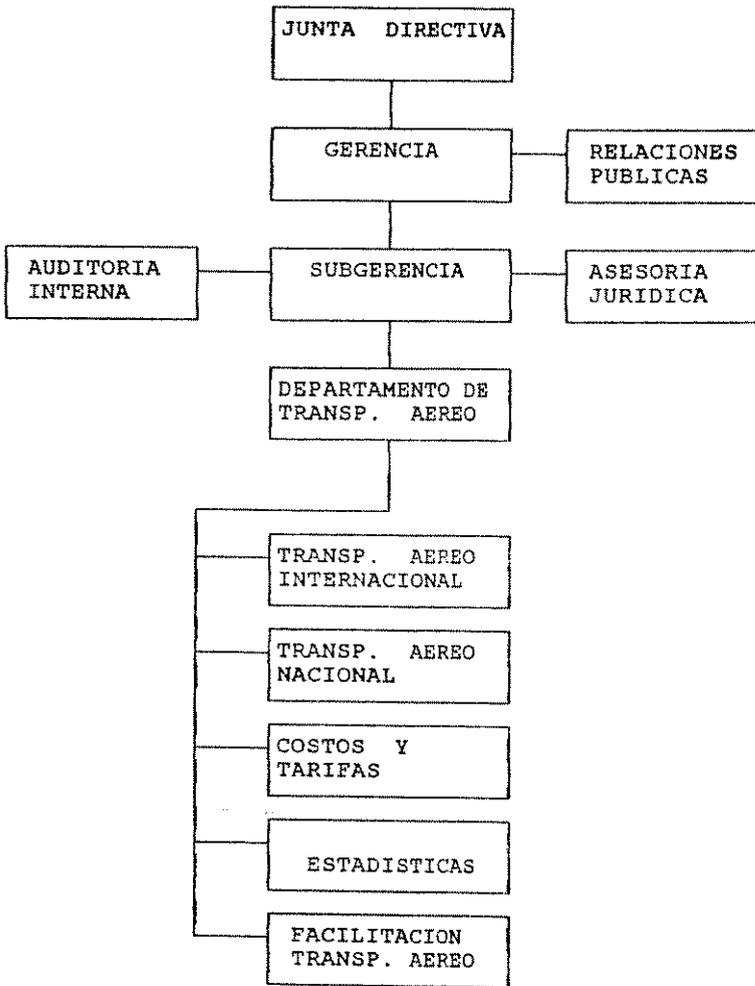
En concordancia con la propuesta de las bases del proyecto de creación del instituto, se estructuró la organización administrativa de la siguiente manera:

- Junta Directiva
- Gerencia
- Subgerencia
- Asesoría Jurídica, Relaciones Públicas, y Auditoría Interna como parte del staff del instituto.

A nivel de departamentos los siguientes:

- Departamento de Transporte Aéreo.
- Departamento de Seguridad de Vuelo.
- Departamento de Navegación Aérea.
- Departamento de Ingeniería Electrónica.
- Departamento de Infraestructura Aeroportuaria.
- Departamento de Administración.
- Departamento Financiero.
- Departamento de Aeropuertos.

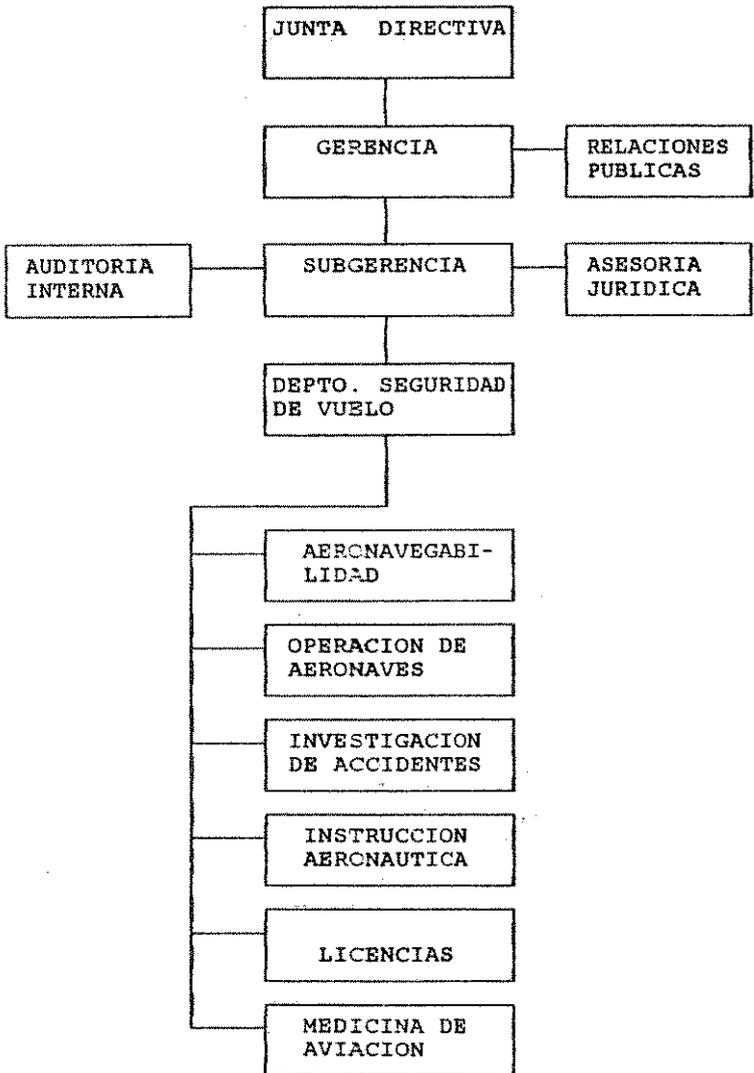
Cada uno de los Jefes de los departamentos mencionados coordina, dirige y supervisa las labores de las distintas secciones que dependen de él.



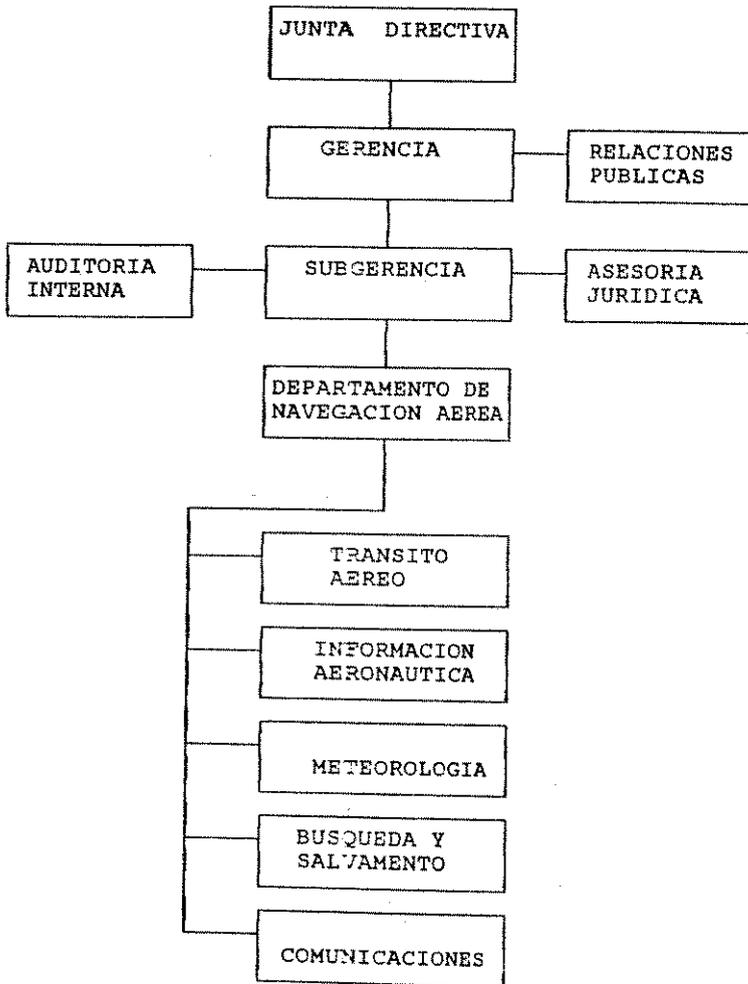
Departamento de Transporte Aéreo, se encarga de asegurar que servicios aerocomerciales internos e internacionales sean efectuados, de acuerdo con las políticas establecidas, las leyes y reglamentos aplicables, para promover su desarrollo.

SECRETARIA

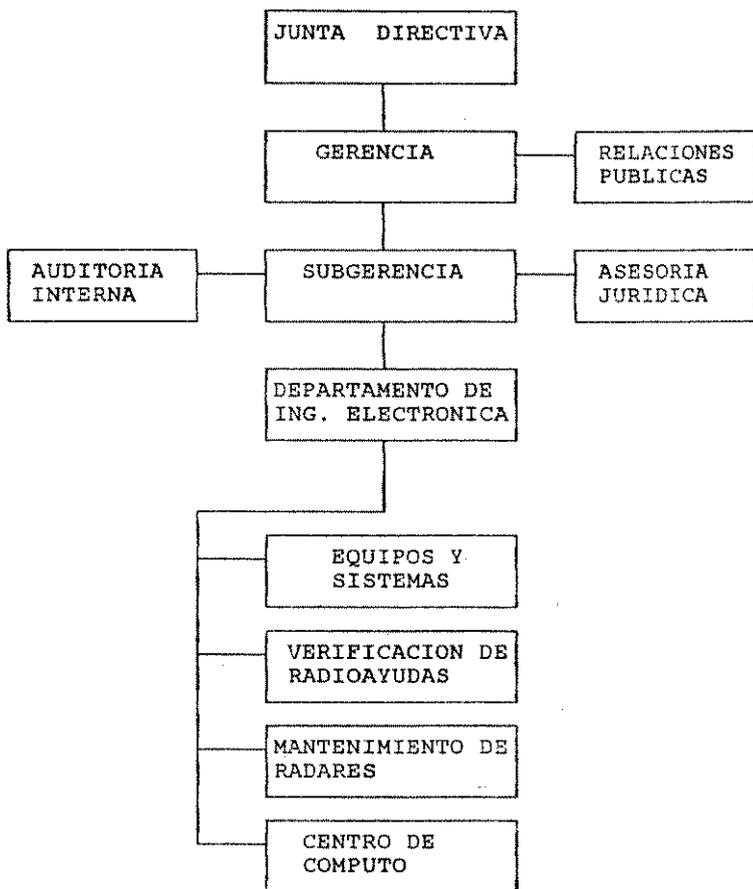
SECRETARIA
CONTROL



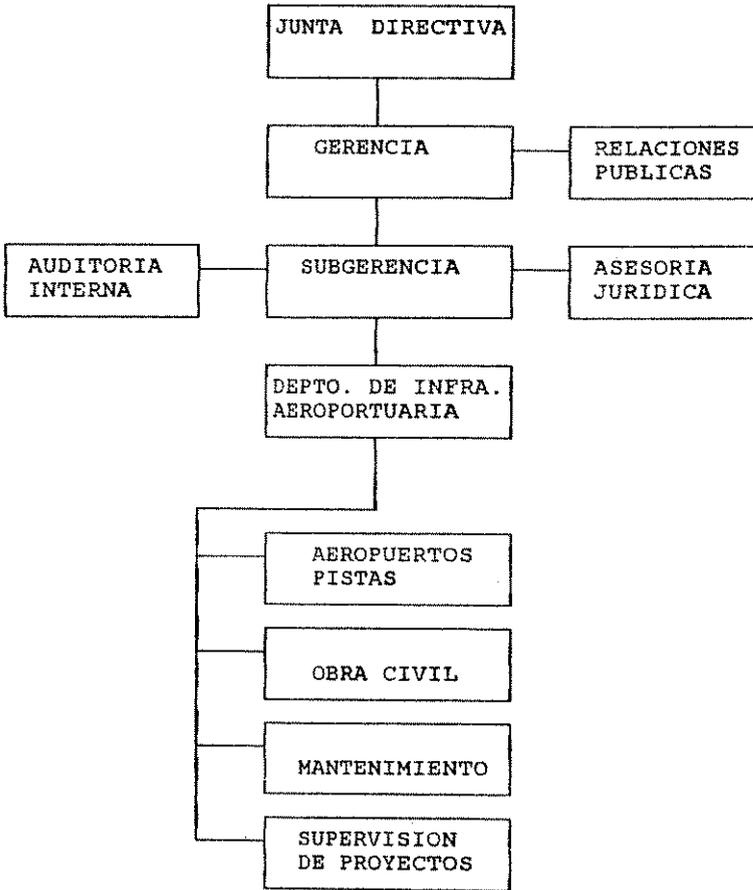
Entre las funciones del Departamento de Seguridad de Vuelo están: la reglamentación y supervisión de las operaciones de los servicios aéreos y de la aviación en general, respecto de las condiciones del material de vuelo, los equipos y los métodos. Y determina los requisitos para la concesión de licencias al personal y el cumplimiento de los requisitos médicos pertinentes.



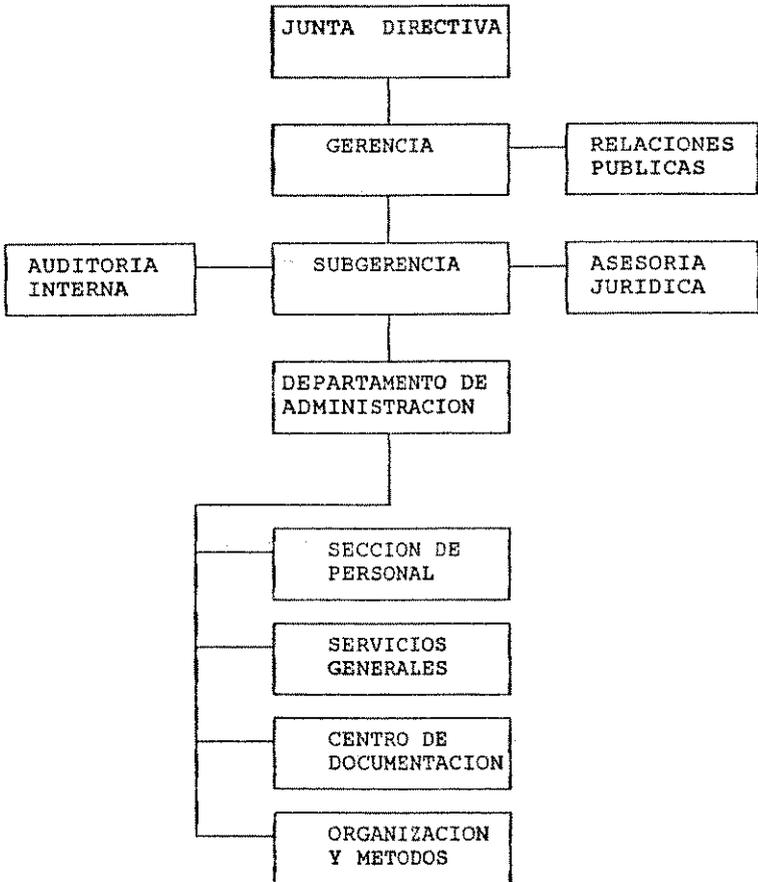
1 Departamento de Navegación Aérea, dirige el funcionamiento, coordina y desarrolla las normas y procedimientos y especificaciones técnicas de las secciones al servicio de la navegación aérea.



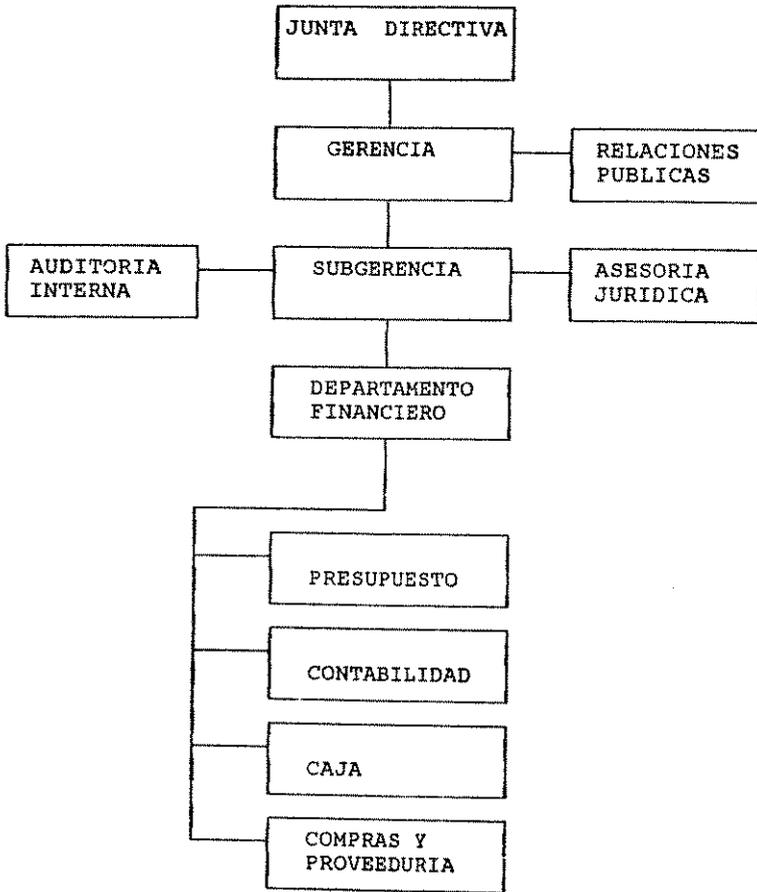
La misión principal del Departamento de Ingeniería Electrónica, es proporcionar la planificación, instalación, mantenimiento y verificación de todos los sistemas electrónicos de telecomunicaciones y radioayudas para la navegación aérea.



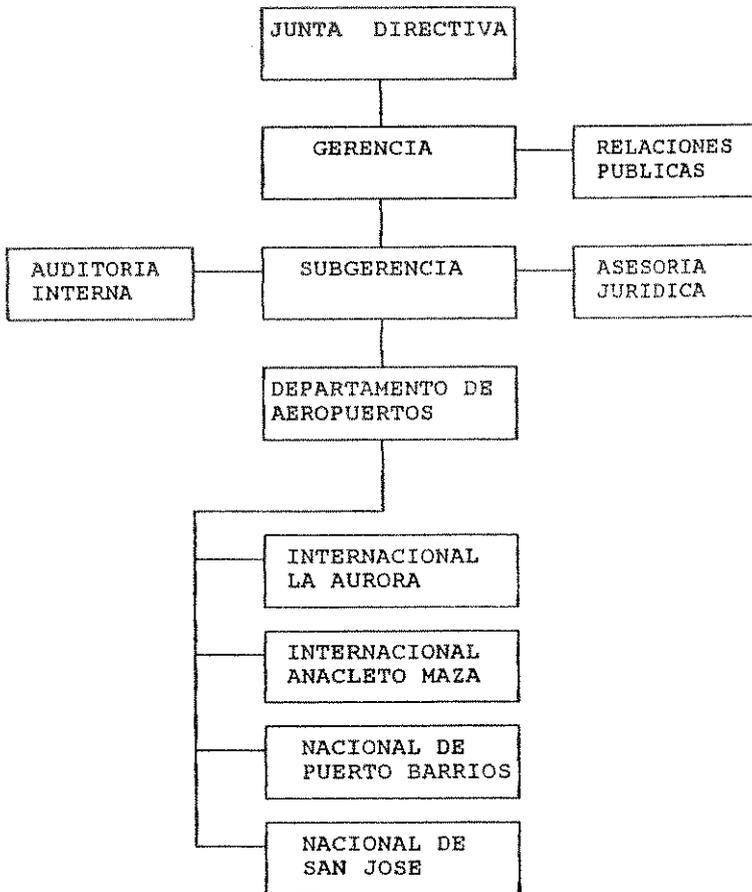
Departamento de infraestructura portuaria, es el que efectúa estudios y planificación de las obras de infraestructura de aeropuertos civiles, sus instalaciones y servicios conexos, rama el mantenimiento e inspección de los mismos.



El Departamento Administrativo, se encarga de proporcionar el apoyo logístico a la Gerencia, para el manejo de los asuntos de la administración interna y de los servicios.



El Departamento Financiero, es el responsable de la planificación, uso adecuado de los recursos disponibles en la institución, así como su ejecución en coordinación con todas las unidades del Instituto.



El Departamento de Aeropuertos, se encarga de ejercer la dirección de los aeropuertos o aeródromos, a través de la coordinación y fiscalización de todos los servicios que proporcionan los mismos.

CONCLUSIONES

Es necesaria y urgente la modernización de las instituciones del estado, que se traduzca en la satisfacción de las demandas de la sociedad y a la vez impulse la participación de los sectores mayoritarios de la misma.

La centralización y concentración administrativa excesiva ha sido una de las características de nuestro país que ha restringido la participación de los ciudadanos, y se ha fortalecido por la existencia de gobiernos autoritarios .

Específicamente en el caso de la actual Dirección General de Aeronáutica Civil, es impostergable la emisión de una nueva ley que le permita modernizarse para alcanzar la realización de sus fines, convirtiéndola en una institución descentralizada.

La reestructuración administrativa de la Dirección General de Aeronáutica Civil, contribuiría al desarrollo económico del país, puesto que involucra a otras ramas del sector productivo nacional, y cuya independencia funcional incrementaría los ingresos que genera haciéndola una institución más eficiente y autofinanciable.

La actual organización administrativa de la institución tampoco responde a su realidad, no existe una adecuación técnica del personal y sus responsabilidades, provocando de esta manera la desmotivación en la eficiencia de los trabajadores en el desempeño de sus labores.

6. Las Bases del Proyecto de ley que se propone para la creación del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, desvincula las leyes operacionales relacionadas con la aeronavegación de la ley orgánica de la institución propiamente.

7. La modernización administrativa, debe comprenderse como una transformación integral de los obstáculos estructurales administrativos, que involucre también las actitudes de las personas y no uno un traspaso de los bienes del Estado al sector privado.

BIBLIOGRAFIA

- Amaro Guzmán, Raymundo y compiladores, DICCIONARIO DE ADMINISTRACION PUBLICA, Publicaciones Unap, Santo Domingo, República Dominicana 1982.
- Castillo González, Jorge Mario, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. INAP, Guatemala, 1993, pp. 468.
- Cardona, Rokael, et. al., LA REFORMA DEL ESTADO GUATEMALTECO, Ed. INAP, Guatemala, 1990, pp. 30.
- _____, EXPERIENCIAS SOBRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION EN DIVERSOS PAISES, Serie Administración Pública y Sociedad #2, Ed. INAP, Guatemala, pp. 455.
- _____, ADMINISTRACION PUBLICA Y CRISIS, Ed. INAP, Guatemala, 1987. pp. 300.
- Chicas Hernández, Raúl Antonio, APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 1986. pp. 227.
- VIII Congreso Centroamericano de Sociología, ESTADO DEMOCRATIZACION Y DESARROLLO EN CENTROAMERICA Y PANAMA, Ed. Asociación Centroamericana de Sociología, Guatemala, 1989, pp. 1084.
- Rivas Baratto, Benjamín, DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, Tesis de Grado, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1963, pp. 74.
- Rámirez Urbina, Luis Haroldo, DESARROLLO Y CARACTERIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GUATEMALA, Tesis de Grado, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1982, pp. 68.
- Batres Villagrán, Ariel, BASES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA SALARIAL PARA EL SECTOR PUBLICO, EN LA DECADA DE LOS NOVENTA, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 57.
- Kooiman, Jan, NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, EXPERIENCIA EN EUROPA OCCIDENTAL, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 16.

Instituto Nacional de Administración Pública, GLOSARIO DE TERMINOS COMUNMENTE UTILIZADOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, Guatemala 1994, pp. 24.

Kearney, Declan, MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EUROPA Y AMERICA CENTRAL: ASUNTO DE INTERES COMUN, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 21.

Morales, Herbert, LOS CONSEJOS DE DESARROLLO EN LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 29.

Marroquín Guerra, Otto, LA NECESIDAD DE UNA MAYOR COORDINACION ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE GUATEMALA, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 10.

López García, Marco Tulio, MARCO LEGAL DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO GUATEMALTECO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REGIONALIZACION DE LAS INSTITUCIONES QUE LO ATIENDEN, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 52.

Thillet, Braulia, LA TRANSFORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN CENTROAMERICA: UNA VISION GLOBAL, Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1989, pp. 33.

Dueri Dueri, Eduardo Martín, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AERONAUTICO, Tesis de Grado, Título de Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 1988, pp. 348.

Toriello Garrido, Guillermo, TRAS LA CORTINA DE BANANO, Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México 1976. pp. 274.

Wannoffel, Manfred, RUPTURA DE LAS RELACIONES LABORALES. Ed. Nueva Sociedad, Primera edición. Venezuela 1995. pp. 257.

Zacarías Abac, Walter Gonzalo, EL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO REPRODUCTOR IDEOLOGICO EN LAS CLASES SUBALTERNAS DE LA FORMACION SOCIAL GUATEMALTECA (1989-1991) Título de Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Ciencia Política, Guatemala 1996. pp. 85.

Larios Ochaíta, Carlos, DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, Ed. MAYTE, Guatemala, 1989, pp. 306.

Lachs, Manfred, EL DERECHO DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1977, pp. 266.

FUENTES CONSULTADAS:

Constitución Política de la República de Guatemala.

Decreto No. 52-87, LEY DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, Congreso de la República de Guatemala, 1987, pp. 32.

Decreto No. 563, LEY DE AVIACION CIVIL, Congreso de la República de Guatemala, 1948, pp. 25.

Proyecto PNUD/OACI-RLA/86/031, MANUAL-GUIA DE AVIACION CIVIL, Buenos Aires, Argentina, 1988, pp. 67.

Convenio de Aviación Civil.

ANEXO

