

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



**ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL  
DEL DECRETO 1485 REFERENTE  
A LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACIÓN  
DEL MAGISTERIO NACIONAL  
Y SUS REPERCUSIONES EN CUANTO  
AL TRÁMITE PARA LOS ASCENSOS**

**GLENDA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2006.

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

**ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL DEL DECRETO 1485 REFERENTE A  
LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL Y  
SUS REPERCUSIONES EN CUANTO AL TRÁMITE PARA LOS  
ASCENSOS**

TESIS

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

Por

**GLENDA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre de 2006.



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

DECANO:	Lic.	Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic.	César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic.	Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br.	Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V:	Br.	Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic.	Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

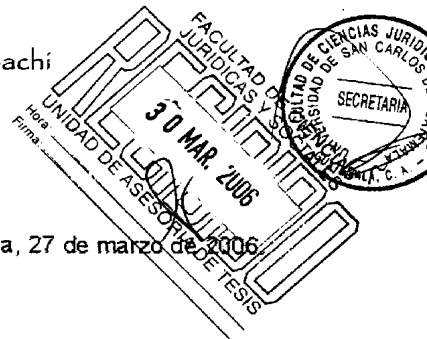
Presidente:	Lic.	Elmer Antonio Alvarez Escalante
Secretario:	Lic.	Alvaro Hugo Salguero Lemus
Vocal:	Lic.	Jaime Ernesto Hernández Zamora

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	Héctor Orozco y Orozco
Secretario:	Lic.	Carlos Humberto De León Velasco
Vocal:	Licda	María Celsa Menchú Ulín

**RAZÓN:** Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis. (Artículo 43 del Normativo para elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala)

Lic. Francisco Valencia Rejopachi  
Abogado y Notario



Guatemala, 27 de marzo de 2006

Licenciado  
Bonerge Amilcar Mejía Orellana.  
Decano de la Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Sociales.  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Ciudad Universitaria.


Señor Decano:

De conformidad con la designación efectuada, me complace informar como consejero de Tesis de la Bachiller **GLENDA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**, del trabajo titulado **"ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL DEL DECRETO 1485 REFERENTE A LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACION DEL MAGISTERIO NACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN CUANTO AL TRAMITE PARA LOS ASCENSOS"**.

Al respecto, me permito informar al señor Decano que, después de varias y fructíferas reuniones con la Bachiller Glenda Yadira Cifuentes Mazariegos, el trabajo fue finalizado, considerando el suscrito tanto en su elaboración y fundamentación como en la experiencia práctica de su actor, se han observado sobradamente los requisitos que nuestra casa de estudios exige para aceptar un trabajo de tesis.

Por lo que considero que el trabajo reúne los requisitos para ser presentado en el examen público, previo a optar el grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos de Abogado y Notario por parte de la sustentante.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar al señor Decano las seguridades de mi más alta y especial consideración y deferencia.

  
Lic. Francisco Valencia Rejopachi  
ABOGADO Y NOTARIO  
Colegiado No. 4,434

UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS  
DE GUATEMALA



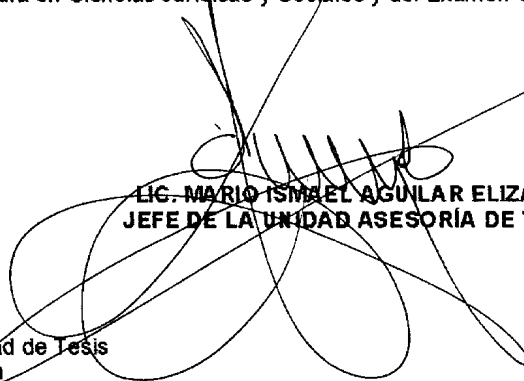
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES



**UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, treinta de marzo de dos mil seis.

Atentamente, pase al (a) **LICENCIADO LUIS ALBERTO ZECEÑA LÓPEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (a) estudiante **GLENDA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**, Intitulado: **"ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL DEL DECRETO 1485 REFERENTE A LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN CUANTO AL TRAMITE PARA LOS ASCENSOS."**

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
**LIC. MARIO ISMAEL AGUILAR ELIZARDI**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
MIAE/slh

Licenciado Luis Alberto Zeceña López

Guatemala, 2 de mayo de 2006



Licenciado  
Mario Ismael Aguilar Elizardi,  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis,  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de  
Guatemala,  
Ciudad Universitaria.

Licenciado Elizardi:



Por este medio me permito informarle que en cumplimiento de lo resuelto por la Unidad de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con fecha treinta de marzo del año en curso, revisé el trabajo de Tesis elaborado por la Bachiller **GLENDIA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**, intitulado **"ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL DEL DECRETO 1485 REFERENTE A LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN CUANTO AL TRÁMITE PARA LOS ASCENSOS"**

El citado trabajo fue realizado bajo la orientación y dirección del Licenciado Francisco Valencia Rejopachi, quien opinó que reúne los meritos suficientes para su aprobación.

El trabajo en mención trata un tema de suma importancia, referente al trámite y las repercusiones de los ascensos del Magisterio Nacional, y en el contenido del trabajo de tesis, se hace un análisis doctrinario y legal del decreto numero 1485, del Congreso de la Republica de Guatemala y sus reformas, proponiendo la sustentante una reforma al citado decreto; además la Bachiller Cifuentes Mazariegos utilizó la bibliografía adecuada en su investigación.-

En atención a lo expuesto y porque además el trabajo revisado llena los requisitos exigidos por el reglamento respectivo, lo apruebo para que el mismo pueda ser aceptado como **TESIS DE GRADUACIÓN** de la Bachiller **GLENDIA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**, y ser discutido en el examen correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar al señor Decano las seguridades de mi más alta y especial consideración y deferencia.

Colegiado 3245

9ª. Avenida 12-56 zona 1, 2do Nivel Oficina 16, Tel. 22214412

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA.



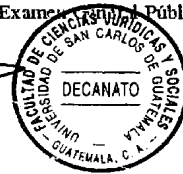
FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, C.A.



**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES** Guatemala, doce de junio de dos mil seis-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del (a) estudiante **GLENDA YADIRA CIFUENTES MAZARIEGOS**, titulado **ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL DEL DECRETO 1485 REFERENTE A LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN CUANTO AL TRÁMITE PARA LOS ASCENSOS**, Artículos 31 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen Público de Tesis.-

~~MAZARIEGOS~~





## DEDICATORIA

- A YAVÉ:** Por hacerme entender que cada meta alcanzada es para glorificarle.
- A MI PATRIA GUATEMALA:** Con mucho orgullo, y al municipio de Sibilia, departamento de Quetzaltenango, origen de mis ascendientes.
- A MIS PADRES:** Arístides Cifuentes Maldonado y Thelma Mazariegos de Cifuentes, para que vean materializadas sus esperanzas de superación; agradeciéndoles por siempre con todo mi amor, su incansable apoyo moral y económico, en todas las etapas de mi vida.
- A MI ABUELITA:** Margoth De León de Mazariegos, por permitirme compartirle mis ilusiones.
- A MIS HERMANAS:** Dra. Edna Friné y Gilma Onelia Cifuentes Mazariegos, por ser dos mujeres ejemplares en mi vida.
- A MIS SUEGROS:** Landelino Milián García y Blanca Hilda García de Milián, por sus muestras de solidaridad.
- A MI ESPOSO:** Danilo Milián García, con mucho cariño, por su apoyo incondicional.
- A MIS SOBRINAS:** Paula Friné, Eva Valeska y Lucía Jimena Villar Cifuentes, como un incentivo de superación.
- A MI FAMILIA:** Con especial cariño.





A LOS DOCENTES: Lic. Rafael Godínez Bolaños y Dra. Brenda Anabella Quiñónez Donis; muchas gracias por cimentar el profesionalismo en mi persona.

A MIS AMIGAS: Patricia Melgar Samayoa, Licda. Úrsula Teyul Yat, Licda. Lucrecia Quevedo Girón, Licda. Rina Monroy Loyo y Gilda Quintanilla Corzantes.  
Con cariño.

A MIS AMIGOS: Lic. Rafael Tol Macario, Lic. William López Sandoval, Lic. Byron Recinos Guerra, Lic. Fernando González Santos, Ing. Julio Molina Stalling y Lic. Mauricio Coronado.  
Con aprecio.

A: Lic. Francisco Valencia, Lic. Marco Tulio Monroy, Lic. Roberto Alonzo Castañeda, Lic. Francisco Quezada Sandoval y Lic. Héctor Flores García; mi reconocimiento sincero por el apoyo y consejos brindados.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrirme las puertas al conocimiento.



<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. Derecho administrativo y administración pública.....	1
1.1. Definición de derecho administrativo.....	1
1.2. Características.....	1
1.3. Sistemas.....	3
1.3.1. Sistema anglosajón, sajón o inglés.....	3
1.3.2. Sistema francés.....	3
1.4. Objeto del derecho administrativo.....	4
1.5. Fuentes del derecho administrativo.....	4
1.6. Origen del derecho administrativo.....	7
1.6.1. Etapas de la administración pública en Guatemala.....	8
1.6.1.1. Etapa indígena.....	8
1.6.1.2. Etapa colonial.....	9
1.6.1.3. Etapa independiente.....	12
1.6.1.4. Etapa liberal.....	13
1.7. La administración pública.....	14
1.7.1. Etimología de administrar.....	14
1.7.2. Definición de administración.....	15
1.7.3. Clases de administración.....	15



	<b>Pág.</b>
1.7.4. Definición de administración pública.....	16
1.7.5. Sistemas de organización de la administración pública.....	17
1.7.5.1. La centralización.....	18
1.7.5.2. La desconcentración.....	19
1.7.5.3. La descentralización.....	20
1.7.5.4. Autonomía.....	23
1.8. Actividad de la administración pública.....	25
1.8.1. Clases de actividad administrativa.....	25
1.8.2. Principios fundamentales de la administración pública	28
1.9. La estructura de la administración pública de Guatemala.....	30
1.9.1. Organismo Legislativo.....	30
1.9.2. Organismo Ejecutivo.....	31
1.9.3. Organismo Judicial.....	32

## **CAPÍTULO II**

2. Ministerio de Educación.....	37
2.1. Historia del Ministerio de Educación.....	39
2.2. Creación del Ministerio de Instrucción Pública en Guatemala.....	44



	<b>Pág.</b>
2.3. La educación.....	47
2.3.1. Antecedentes históricos.....	47
2.3.2. Definición.....	48
2.4. Leyes que regulan la educación pública en Guatemala.....	52
2.4.1. Constitución Política de la República.....	52
2.4.2. Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.....	55
2.4.3. Ley de Educación Nacional.....	59
2.4.4. El registro escalafonario del Ministerio de Educación..	69
2.4.5. Ley de Servicio Civil.....	73

### **CAPÍTULO III**

3. Las reformas al Decreto 1485 respecto a la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional y sus repercusiones en cuanto a la calificación.....	77
3.1. Análisis de las Reformas al Decreto número 1485 del Congreso de la República.....	77
3.2. Repercusiones en el magisterio nacional.....	83



**Pág.**

## **CAPÍTULO IV**

4.	Presentación y análisis de los resultados del trabajo de campo.....	87
4.1.	Análisis jurídico.....	87
4.2.	Metodología aplicada.....	88
4.3.	Cuestionario de investigación de campo.....	89
4.4.	Resumen porcentual de la investigación de campo.....	91
4.5.	Análisis estadístico e interpretación de resultados.....	92
4.6.	Propuesta de reforma del Decreto número 1485.....	102
	CONCLUSIONES.....	105
	RECOMENDACIONES.....	107
	BIBLIOGRAFÍA.....	109



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se titula ANÁLISIS DOCTRINARIO Y LEGAL DEL DECRETO 1485 REFERENTE A LA CATALOGACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN CUANTO AL TRÁMITE PARA LOS ASCENSOS. Este estudio se fundamentó en la Constitución Política de la República de Guatemala, porque esta ley establece que el Estado promoverá la superación económica, social y cultural del magisterio nacional, incluyendo el derecho a la jubilación que haga posible su dignificación efectiva y que los derechos adquiridos por el magisterio tengan caracteres mínimos e irrenunciables. También se efectuó tomando como base la Ley de Educación Nacional, Ley de Servicio Civil, Decreto 1485 y sus reformas contenidas en los Decretos 87-2000 y 95-2000 del Congreso de la República.

Este estudio se inició considerando la necesidad de buscar los mecanismos legales adecuados para que la catalogación y ascenso escalafonario del magisterio nacional se ajuste a una realidad objetiva, pretendiendo reformar la ley respectiva, a efecto de crear mecanismos que permitan obtener resultados confiables, descentralización de la actividad administrativa y controles de celeridad, ajustados a la verdad y a un control estricto en cuanto a las anotaciones registrales.



Lo anterior se deriva de que las normas vigentes para establecer los ascensos escalafonarios se encuentran centralizados en la región metropolitana; dificultando el acceso de la información a los maestros de los departamentos, municipios y del área rural; además de que esos trámites se encuentran inmersos en la burocracia, tardanza y atraso en la atención a los maestros.

El presente trabajo lo que pretende es reformar la normativa vigente y proponer un proyecto; adicionando los presupuestos legales necesarios que se ajusten a las necesidades objetivas de los docentes.

Se puede establecer con claridad y precisión que no existe celeridad en cuanto al trámite para obtener el ascenso escalafonario, al igual que la falta de una calificación objetiva por parte de la Junta Calificadora de Personal.

La hipótesis del plan de investigación presentado oportunamente, se planteó de la manera siguiente: Los cambios que deberían efectuarse a la actual Ley de Catalogación y Dignificación para que no tengan los maestros que realizar un trámite complejo para ascender a diferentes catalogaciones y evitar una calificación subjetiva por parte de la Junta Calificadora de Personal, son la descentralización para el trámite engorroso y la modificación del Artículo 51 de la misma ley.

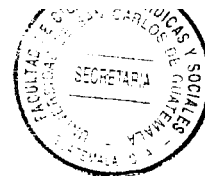


La hipótesis anterior fue demostrada con el resultado de la investigación de campo efectuada, puesto que el 100% de la muestra encuestada respondió que es necesario reformar el Artículo 51 de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional en cuanto a la descentralización, celeridad y objetividad en el trámite para el ascenso escalafonario del magisterio nacional.

El contenido de la tesis está integrado por cuatro capítulos, cuyos temas principales son: Derecho administrativo y administración pública; Ministerio de Educación; Reformas al Decreto 1485 respecto a la dignificación y catalogación del magisterio nacional y sus repercusiones en cuanto a la calificación por parte de la Junta Calificadora de Personal; presentación y análisis de los resultados del trabajo de campo, respectivamente.

Para finalizar, se concluyó y recomendó acerca del trabajo efectuado y se agregó la bibliografía correspondiente.





## CAPÍTULO I

### 1. Derecho administrativo y administración pública

#### 1.1. Definición de derecho administrativo

Para el tratadista francés Alessandro Rochild el derecho administrativo es, "Aquella rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares".<sup>1</sup>

#### 1.2. Características

El derecho administrativo tiene las siguientes características:

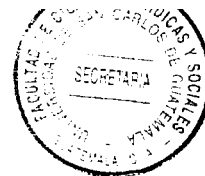
- Es un derecho reciente que surge con la Revolución Francesa y la consolidación del estado de derecho, y su estudio en forma independiente se manifiesta a principios del siglo XX.

---

<sup>1</sup> Rochild, Alessandro. **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés**, pág. 65.



- Es un derecho no codificado, pues es tan extensa la variedad de leyes administrativas que no se ha logrado su unificación en un solo cuerpo de leyes (código).
- Es una rama del derecho público, pues gracias a él se conoce la actividad del Estado, la cual se encuentra encaminada al cumplimiento y satisfacción de los intereses públicos.
- Es un derecho autónomo, pues ha logrado su independencia de la base común del derecho al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la materia.
- Es un derecho subordinado, pues se encuentra subordinado a la ley constitucional, lo cual doctrinariamente se llama constitucionalización del derecho administrativo.
- Es un derecho dinámico o mutable, pues es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, dado el constante desarrollo y evolución, que tiene la administración pública para obtener el bienestar general que realiza a través del servicio público.



### **1.3. Sistemas**

Existen dos sistemas de derecho administrativo,<sup>2</sup> los cuales son.

#### **1.3.1. Sistema anglosajón, sajón o inglés**

Aquí no existe un derecho especial que regule las relaciones entre la administración pública y los particulares, sino que estas relaciones son reguladas por el derecho común (derecho civil). Sus fuentes principales son la jurisprudencia y el precedente administrativo. Se aplica en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica.

#### **1.3.2. Sistema francés**

Este sistema surge gracias a la Revolución Francesa, la cual cambia todo el régimen monárquico, por ende el sistema administrativo existente, naciendo el derecho administrativo como un derecho especial que regula las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, y las que se dan entre las mismas instituciones administrativas. Su fuente principal es la ley, de donde deviene el denominado principio de legalidad. Se

---

<sup>2</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, pág. 31 y 32.



desarrolla especialmente en Francia e Italia y tiene aplicación en varios países europeos y en Latinoamérica, incluyendo Guatemala.

#### **1.4. Objeto del derecho administrativo**

Tiene un campo tan extenso de estudio que es difícil aseverar su verdadero sentido o finalidad y por eso muchos autores le asignan fines múltiples, sobre todo por sus aspectos públicos y sociales. Sin embargo, en forma general, Rafael Bielsa<sup>3</sup> afirma: "Que el objeto del derecho administrativo es el estudio de la administración pública y de sus relaciones entre los órganos públicos que la constituyen y los administrados". Específicamente, Rochild<sup>4</sup> expone: "Que el derecho administrativo obedece al interés público, su fin primordial es alcanzar la utilidad colectiva, el beneficio social o el bienestar general de todos los administrados, o sea, el logro del bien común".

#### **1.5. Fuentes**

En un sentido común se dice que "fuente" es el principio u origen de algo y en un sentido jurídico, "fuente del derecho" es el fundamento, el lugar

---

<sup>3</sup> Bielsa, Rafael, **Principios de derecho administrativo**, pág. 56.

<sup>4</sup> Rochild, **Ob. Cit**; pág. 65.



de dónde nace o se produce la norma jurídica. Las fuentes del derecho en general son: a) las fuentes históricas; b) las fuentes reales o materiales; y c) las fuentes formales. Todas ellas tienen aplicación en el derecho administrativo, en especial las denominadas fuentes formales, las cuales son “los distintos modos o formas a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica”.<sup>5</sup>

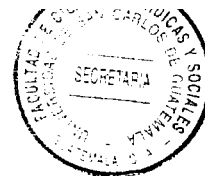
Existe gran diversidad de criterios para determinar cuales son las fuentes formales en el derecho administrativo, sin embargo, en lo personal, nos parece muy completa, relevante y aplicable a nuestro sistema administrativo la clasificación que hace el autor Rochild<sup>6</sup> al exponer que las fuentes formales con las que opera el derecho administrativo pueden ser:

- Directas, principales o primarias: La legislación (ley constitucional y ley ordinaria administrativa); los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; los reglamentos; los estatutos y ordenanzas; y los instructivos y circulares.

---

<sup>5</sup> Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 33.

<sup>6</sup>Rochild, **Ob. Cit**; pág. 82.



- Indirectas, auxiliares o secundarias: La jurisprudencia o doctrina legal; los usos y costumbres administrativas; los principios generales del derecho administrativo; y la doctrina científico administrativa.
- Concurrentes, posibles o terciarias: La supletoriedad y analogía de las leyes comunes; la equidad; y el precedente y la práctica administrativa.

En Guatemala la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, tomando como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales,<sup>7</sup> siguiendo en su orden las leyes ordinarias administrativas. "Estas últimas<sup>8</sup>, se dictan en forma de decretos, aunque el nombre varía dependiendo el gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los Decretos Legislativos, los Decretos del Congreso de la República, los Decretos Presidenciales, los Decretos Gubernativos y los Decretos Leyes".

Otra fuente de gran importancia, dice el mismo autor, la constituyen los reglamentos y los acuerdos, esta última un tanto confusa en la práctica como consecuencia de que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De

---

<sup>7</sup> En nuestro medio, las leyes de orden constitucional son: Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Orden Público.

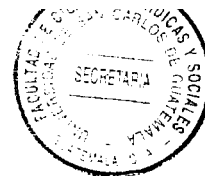
<sup>8</sup> Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 102.



éstos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, de allí que se hable de Acuerdos Gubernativos, Acuerdos Presidenciales y Acuerdos Ministeriales, los cuales contienen temas de variada índole, tales como: reglamentos, declaraciones, derechos, procedimientos, condecoraciones, nombramientos, exoneraciones, creación de oficinas estatales o de comisiones, definición de funciones. Las entidades descentralizadas y autónomas y los Organismos Legislativo y Judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas. Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la administración pública, aunque unas más que otras, dependiendo de las circunstancias y casos concretos.

### **1.6. Origen del derecho administrativo**

El tema del origen del derecho administrativo principia cuando se afirma que en ciertos Estados aun contando con una administración pública y funcional, no existe derecho administrativo. Con la anterior afirmación se quiere decir que en un Estado puede existir una administración con las características apuntadas, sin que exista por tal motivo, derecho administrativo. "Aclarando lo expuesto, Francia cuenta con administración técnica y funcional y con derecho administrativo. Al contrario, Inglaterra



cuenta con administración técnica y funcional y no cuenta con derecho administrativo. Francia es la cuna del derecho administrativo"<sup>9</sup>

## **1.6.1. Etapas de la administración pública en Guatemala**

### **1.6.1.1. Etapa indígena**

Las comunidades indígenas constituyen formaciones preestatales en que el gobierno y la religión conformaron una misma entidad, o donde el rey o príncipe ejerce funciones de señor y de jefe del ejército, apoyándose en cierta administración cuya precisión a estas alturas sólo es posible aplicando la analogía a formaciones preestatales europeas y americanas. Con estas bases, es posible intentar reconstruir en parte la administración indígena.

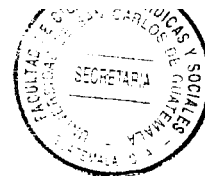
Los datos reunidos hasta la fecha permiten afirmar que los mayas alcanzaron un desarrollo equivalente a la actividad preestatal material, no formal, con cierta administración confundida o mezclada con la legislación y la justicia.

Los elementos de la ciudad estado pueden servir para detectar otros elementos que también debieron existir en las comunidades indígenas. En

---

<sup>9</sup> Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 27.





tal sentido, la ciudad estado romana, al principio denominada civitas, después res pública o cosa común a los ciudadanos. La polis griega o sea el Estado, constituye un concepto idéntico al de ciudad. Tanto griegos como romanos no contaron con un Estado como el actual; sin embargo, los pre-estados de ambos, igual que el pre-estado maya, equivalían a organización de la ciudad y como consecuencia, los bienes pertenecen en común a los habitantes de la ciudad-estado, es decir, a griegos, romanos o mayas.

La dinastía del pueblo maya conquistador constituye la organización suprema del poder público y de la administración indígena, lo que permite afirmar, que entre los mayas existió un gobierno basado en la jerarquía y que ésta, operaba basada en la dinastía. En cada pueblo debió existir una dinastía propia y cada uno, con su propia jerarquía.

#### **1.6.1.2. Etapa colonial**

La conquista española, consumada entre 1523 y 1524 significa la sustitución de la organización militar y religiosa de los indígenas, principalmente en los pueblos quiché, cakchiquel y tzutuil. Este hecho equivale a la destrucción del poder político-religioso que durante siglos gobernó en las comunidades indígenas.



El estudio de otras comunidades indígenas puede ayudar a encontrar los elementos y características de las comunidades indígenas guatemaltecas en el campo administrativo, por ejemplo, el estudio de los incas. No existe evidencia de que, los mayas llegaran a constituir un imperio y la posibilidad no se descarta del todo. Los incas sí constituyen un imperio, que luego de conquistar un territorio, ordena trabajar las tierras conquistadas y construir acequias de agua. Se supone que igual cosa hacen los mayas conquistadores. Después de consumada la conquista, los incas pasan a ser dueños supremos de las tierras conquistadas y de las aguas. Algo semejante hicieron los mayas, con la variante que atribuyen la propiedad de la tierra y del agua al sacerdote-gobernante y su familia.

La administración colonial dura aproximadamente tres siglos y no se puede explicar ni entender sin algún conocimiento del Estado existente en España y al momento de producirse la conquista. Para el año 1500, en España se efectuaba el proceso de pasar del feudalismo al Estado-Nación. Los reyes católicos habían cimentado su poder sobre casi toda la península y la hegemonía política de los señores feudales comenzaba a declinar.

Los españoles introducen por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual, dejando por un lado el tradicional derecho de propiedad en común de los indígenas, despojándolos de la tierra que habían



ocupado durante siglos, aplicándoles el principio de propiedad exclusiva para los españoles, criollos y mestizos. Durante la colonia, la actividad administrativa es realizada por cuatro instituciones: la monarquía, la Casa de Contratación de Sevilla, el Consejo de Indias y la Junta de Guerra.

En la administración colonial las autoridades emplean como documentos oficiales las ordenanzas reales, las órdenes reales, las cartas reales y los autos reales. Los autos equivalen a informes administrativos sobre agricultura, industria, régimen de trabajo, repartimientos y comercio en las zonas territoriales de la colonia. En la práctica, tales informes representan el antecedente de los dictámenes de las asesorías o de los estudios de planificación económica.

Vista la estructura administrativa, la administración colonial se organiza en dos niveles: La administración central; y la administración territorial o local. En resumen, la administración colonial corresponde a una comunidad pre-estatal de avanzada organización. El poder público se concentra en el monarca y en sus representantes en la colonia. No existe separación de funciones. Las autoridades centrales y territoriales ejercen cierto y limitado poder de decisión, discrecional por causa de la distancia entre la colonia y la metrópoli. La administración colonial como tal, no clasifica entre un tipo definido debido a que desde la transición hasta su final, adopta formas



administrativas indígenas con fines puramente utilitarios, adaptándolas primero y desconociéndolas después, siempre buscando la supervivencia, la explotación humana y el saqueo de los recursos naturales.

La administración colonial no persigue el bien común, y este es desconocido por los intereses y necesidades de los conquistadores y de la corona española. La administración colonial exclusivamente centralizada sustituye al sacerdote gobernante o cacique, por el monarca.

### **1.6.1.3. Etapa independiente**

El 15 de septiembre de 1821 se produce el hecho histórico de la independencia. Este hecho histórico importante se convierte en la base de la administración independiente y se divide en dos etapas: El Estado Federal y el Estado de Guatemala. En esta etapa, la administración indígena abarca las actividades administrativas, legislativa y jurisdiccional, no existe razón para suponer que la administración surge primero o después porque debe surgir al mismo tiempo que las otras funciones.

Al declararse la independencia, las ex colonias pasan a formar parte del Estado federal, un Estado que tuvo la pretensión de ser monárquico sin monarca. Administrativamente, el ideal independentista liberal tiene por



objeto la destrucción de toda la organización colonial y este objetivo lleva a crear una nueva organización administrativa basada en los Ministerios de Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción, de Hacienda y Guerra y de Relaciones Exteriores. También se dio la administración civil, administración religiosa y administración militar.

El Estado de Guatemala, formalmente se basa en la separación de poderes y materialmente, se basa en la dictadura, el centralismo y el caudillismo. Estos elementos corresponden al pre-estado. La administración independiente, por lo tanto, es discrecional y arbitraria, bajo la autoridad y responsabilidad del caudillo y de grupos oligarcas y religiosos.

#### **1.6.1.4. Etapa liberal**

Esta administración desarrolla la estructura estatal. Aparte de la Presidencia de la República, organiza siete Ministerios de Estado: de Gobernación y Justicia; Educación Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público; Guerra; Relaciones Exteriores y Agricultura.

La administración liberal busca el bienestar público derivado de la agricultura y la educación. El Estado liberal impone bienestar público por medio de la dictadura, sin consultar a los ciudadanos. También impone a los



ciudadanos lo que el Presidente de la República considera que puede ser su bienestar. Durante la administración liberal, la administración territorial o local continúa basándose en departamentos y municipios y éstos comprenden ciudades, villas, pueblos, aldeas y caseríos.

Al fallecer el General Justo Rufino Barrios, provisionalmente asume el poder Alejandro Sinibaldi en 1885 y más tarde convoca para elegir Presidente con la finalidad de cumplir el segundo período constitucional, pero en junio de 1887, el Ejecutivo asume el poder supremo del país y nuevamente queda en suspenso la posibilidad de un régimen constitucional. En 1889 entra en vigencia la Constitución Política que respalda a todas las dictaduras liberales. Los gobernantes que sucedieron a Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico, implantan severas dictaduras, pero curiosamente desprovistas del intervencionismo liberal.

## **1.7. La administración pública**

### **1.7.1. Etimología de administrar**

El vocablo administrar viene del latín “administrare” compuesto por “ad” (hacia), y de “ministrare” (servir, impulsar, ejecutar, gobernar, regir o cuidar),



en forma amplia significa, servir o ejercer algún ministerio o empleo, elementos que sugieren una actividad o un impulso.

### **1.7.2. Definición de administración**

Es aquella serie de actividades de la autoridad competente por medio de la cual planifica, organiza, integra, dirige y controla sus recursos humanos y materiales, con el objeto de lograr fines y propósitos de diversa índole dentro de un grupo determinado (público o privado). Esa autoridad representa un conjunto de órganos que en un momento dado van a realizar la función de administrar.

### **1.7.3. Clases de administración**

- Micro administración: Comprende la administración personal, familiar y la empresarial. Sus objetivos son mucho más concretos y reducidos por el ámbito limitado de sus intereses, igualmente sus recursos económicos, humanos y territoriales.
- Macro administración: Comprende en el ámbito privado la administración de entidades transnacionales y en el ámbito público la administración del Estado (Administración Pública), en ambos los recursos económicos,



humanos y territoriales comprenden intereses en el ámbito de todo el territorio nacional e involucra a los habitantes de uno o varios Estados y su presupuesto es de alto nivel. En el estudio del derecho administrativo es la administración pública su campo principal de aplicación.

#### 1.7.4. Definición de administración pública

Desde un punto de vista subjetivo es: “Aquella actividad 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 con los fines de la ley”.<sup>10</sup> En consecuencia sus elementos son:

- Es una actividad del Estado;
- Tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas, y
- Se da dentro del orden jurídico con los fines que el mismo establece.

Desde un punto de vista objetivo, material u orgánico, es: “Aquel conjunto de dependencias que integran la administración central e instituciones independientes, en los términos que dispone la ley”.<sup>11</sup> La

---

<sup>10</sup> Villegas Basavilvaso, Benjamín, **Derecho administrativo**, pág. 86.

<sup>11</sup> Rochild, **Ob. Cit**; pág. 97.





doctrina dice que esa actividad del Estado constituye en sí una función, de allí que se defina negativamente a la administración pública como “La función del Estado que no es legislativa ni judicial”, sin embargo, dentro del orden de la división de poderes es el Ejecutivo quien la ejerce preferentemente a través de sus órganos, siendo uno de sus objetivos más importantes la dirección y organización de los servicios públicos. Por eso, muchos suelen identificar a la administración pública con uno de los Organismos del Estado: el Organismo Ejecutivo. La finalidad de la administración pública es el logro del bien común o bienestar general, el cual se logra dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. A la Administración Pública también se le llama administración activa.

#### **1.7.5. Sistemas de organización de la administración pública**

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad en forma rápida, eficaz y conveniente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. Rafael Godínez Bolaños, citado por Calderón Morales, nos dice que: “Los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que



integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente los fines, cumplir las obligaciones del Estado, señalados por la Constitución Política de la República<sup>12</sup>. Existen cuatro formas de organización administrativa, las cuales son:

#### 1.7.5.1. La centralización

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando los órganos de la Administración tienen una relación de dependencia y subordinación directa e inmediata con el órgano superior de la misma. Se caracteriza principalmente por dos circunstancias:

- Todas las funciones estatales se concentran en un órgano superior, ejerciendo todas las facultades públicas: decisión, revisión, mando, vigilancia, disciplina y nombramiento;
- Existe una relación de jerarquía entre los órganos inferiores con el superior. Ese órgano superior jerárquico o Jefe supremo de la

---

<sup>12</sup> Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 110.



administración pública lo constituye el Presidente de la República como titular del Organismo Ejecutivo.

#### **1.7.5.2. La desconcentración**

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando, a un órgano inferior se le confieren ciertos poderes de administración del que jerárquicamente depende, para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del órgano superior. Se caracteriza principalmente por cinco circunstancias:

- Existe una independencia relativa o parcial, pues aún existe vínculo de dependencia entre el órgano superior y el interior;
- La competencia del inferior es limitada, pues las facultades son dadas en cierta materia, generalmente en la prestación de servicios públicos específicos en sus demás actividades el órgano está centralizado;
- El traspaso de poderes debe tener origen legal;



- El órgano superior es quien nombra a su personal y el que ejerce control sobre la actividad que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le fueron dados; y
- Al órgano desconcentrado se le puede otorgar cierto patrimonio y manejo autónomo de su presupuesto. Los autores del derecho administrativo sitúan la desconcentración administrativa como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización.

### **1.7.5.3. La descentralización**

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

- El órgano central les ha transferido a los órganos, descentralizados los poderes de decisión y de mando;



- Sin perder su calidad de estatal, el órgano descentralizado goza de independencia administrativa, es decir, que realiza todas sus funciones sin depender directamente del gobierno central, sin perjuicio a que en ciertos casos se ejerza determinado control o vigilancia;
- Para ejercer mejor sus facultades y atribuciones el Estado a través de la ley ordinaria les ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio para que puedan ejercer derechos y contraer obligaciones por si mismos, es decir, que se crea una nueva persona jurídica dice de carácter público distinta del Estado, pero parte de la estructura estatal;
- Poseen un régimen jurídico propio, constituido por su Ley Orgánica la cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad;
- Pueden manejar su presupuesto con el objeto de que administren sus recursos y realicen sus actividades económicas por sí mismos, sin embargo, ésta independencia financiera es relativa, pues deben hacerlo conforme a su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional la Contraloría General de Cuentas;



- Pueden emitir sus propias normas jurídicas (estatutos y reglamentos), pero sin violar la ley orgánica que las creó ni la Constitución Política de la República.

Existen tres clases de descentralización:

- a) Descentralización por servicio técnica o institucional: Se da cuando la administración pública no toma en cuenta una determinada demarcación territorial sino el ámbito de necesidades a llenar para cumplir con un servicio público técnico y específico;
- b) Descentralización por colaboración, funcional o corporativa: Se da cuando la administración pública autoriza a organizaciones privadas para hacerlas participar en el ejercicio de la función administrativa, o sea, prestar determinados servicios públicos; y
- c) Descentralización por región o territorial: Se da cuando la administración pública establece una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos dentro de determinada área geográfica.



#### 1.7.5.4. Autonomía

Es aquella forma de organización administrativa que tiene lugar cuando el Estado por disposición de la ley transfiere determinadas facultades y atribuciones a un órgano administrativo, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las mismas, actuando con plena independencia funcional y autofinanciamiento (autarquía). Se caracteriza principalmente por seis circunstancias:

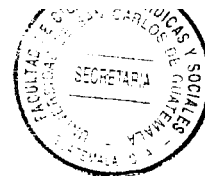
- Generalmente la autonomía es reconocida por la ley constitucional;
- Los órganos autónomos están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que sin perder su calidad de estatal constituyen una persona jurídica de carácter público distinta del Estado, contando con capacidad para tomar sus propias decisiones y gestionar sus asuntos por sí mismos;
- Su grado de emancipación funcional, administrativa y financiera es mayor que la descentralización, pues tiene como elemento esencial la autarquía, lo cual les permite el autofinanciamiento, gozando de independencia económica al disponer libremente de sus propios recursos captarlos por sí mismos sin depender del Presupuesto General del Estado;



- Las entidades autónomas no dependen del Organismo Ejecutivo, el cual no ejerce ninguna clase de control político o financiero, pues no administran fondos públicos sino privados;
- Los órganos autónomos pueden designar a sus propias autoridades, teniendo su propio representante legal y
- Se rigen por sus propias leyes, lo que los faculta a crear sus estatutos y reglamentos.

Consideramos que, en nuestro medio, técnicamente, no existe una verdadera autonomía, ya que las entidades denominadas autónomas carecen de suficientes ingresos propios, por lo que se encuentran presupuestadas, dependiendo así financieramente del Estado, por lo que al captar fondos públicos son fiscalizadas por mandato constitucional por la Contraloría General de Cuentas. Así también, el órgano central ejerce control sobre las mismas y en algunos casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, de ahí que se hable de una semiautonomía.





## 1.8. Actividad de la administración pública

Es el conjunto de tareas y atribuciones propias que realiza el Estado en el ejercicio de la función administrativa.<sup>13</sup> Menciona a ese respecto Castillo González<sup>14</sup> que: "La actividad administrativa del Estado se somete a la ley a consecuencia de basarse en el orden jurídico. Actividad administrativa existe en todos los Organismos del Estado. La actividad administrativa del Organismo Ejecutivo recibe el nombre de administración pública. Actividad administrativa también existe en las organizaciones autónomas y descentralizadas que también forman parte del Estado. El concepto de administración pública, técnicamente administración del Estado de Guatemala, es amplio y general".

### 1.8.1. Clases de actividad administrativa

- **Actividad formal:** Es la que equivale a la actividad que normalmente desarrolla cada Organismo del Estado: actividad legislativa actividad ejecutiva y actividad jurisdiccional.
- **Actividad material:** Es la que equivale naturalmente a las siguientes actividades:

---

<sup>13</sup> Rochild, **Ob Cit**; pág. 107.

<sup>14</sup> Castillo González, **Ob. Cit**; pág. 104-106.



- **Actividad interna:** Es la que se desarrolla dentro de la propia organización y en consecuencia, no afecta intereses, derechos o libertades de particulares o de otras organizaciones públicas.
- **Actividad externa:** Es la que establece relaciones entre la organización administrativa y los particulares, y en consecuencia, se proyecta al ambiente que rodea a la administración, reconociendo y afectando intereses, derechos y libertades. La interna equivale a eficiencia y la externa equivale a fines.
- **Actividad entre organizaciones:** Es la que tiene lugar entre las entidades públicas, sin descartar que también puede tener lugar entre las privadas. Esta actividad establece coordinación, colaboración y controles entre las organizaciones públicas.
- **Actividad reglada:** Es la que supone la existencia de una norma jurídica, la cual establece las funciones, facultades y atribuciones de la organización pública y de los funcionarios o empleados públicos, fijando límites a la toma de decisiones. Es una actividad en la que el administrador no se puede salir de lo que la ley le indica, en este caso, la ley le da el momento (tiempo o plazo), el contenido legal (requisitos) y la forma (oral o escrita) a los actos que realice, no teniendo margen para



poder actuar. Significa según el español Garrido Falla: Actuar dentro de la ley"<sup>15</sup>.

- **Actividad discrecional:** Es la que también supone la existencia de una norma jurídica, pero esta no precisa el momento, el contenido y la forma, o no precisa alguno de éstos elementos, y por tal motivo, la autoridad dispone de libertad para tomar decisiones, seleccionando opciones, cursos de acción, medidas o conductas. Se produce cuando la ley le otorga al órgano administrativo un margen amplio para que pueda aplicar la misma, es decir, le fija parámetros de los cuales no puede salirse.

Esta actividad no significa que la autoridad puede hacer lo que quiera y actuar fuera o al margen de la ley, lo cual no es discrecionalidad sino abuso de poder o autoritarismo. La actividad discrecional no puede descartarse por completo, dado que las leyes no regulan con precisión el momento, su contenido y la forma de la actividad, regulan uno o dos elementos, no más, lo cual produce normas incompletas, dudosas, oscuras, ambiguas o contradictorias. En la práctica no existen decisiones administrativas totalmente regladas, ni totalmente discrecionales, generalmente, cuentan con una parte reglada y otra parte discrecional.

---

<sup>15</sup> **Ibid**, pág. 107.



### 1.8.2. Principios fundamentales de la administración pública

En 1925 Merkl, citado por Castillo González,<sup>16</sup> "Divulga que la tesis de que toda la actividad administrativa del Estado debe fundarse en ley, como medio para establecer y consolidar el estado de derecho". A partir de ese año universalmente se acepte que la actividad administrativa de las organizaciones públicas debe estar basada en ley. Este es el origen del principio de legalidad administrativa. Durante dos décadas o más, los interpretes del principio de legalidad entendieron que la actividad administrativa se basa en la ley, pero que la inexistencia total o parcial de la ley autoriza al funcionario o al empleado, a tomar decisiones con libertad total, o sea con total discrecionalidad. Este es el origen de la juridicidad Así pues, existen dos principios fundamentales en la función administrativa:

- **El principio de legalidad:** Consiste en que toda la actividad administrativa de las entidades públicas debe estar sometida a lo que establecen las leyes vigentes del Estado. Tiene su fundamento en la ley y la autoridad no puede actuar si no existe una norma legal o reglamentaria que le otorgue competencia para ello, es decir que el titular del órgano administrativo para realizar cualquier acto o resolver cualquier situación

---

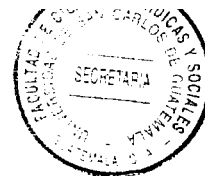
<sup>16</sup> **Ibid**, pág. 108-115.



no puede salirse de lo que la norma preceptúa. La legalidad persigue dos objetivos primordiales: a) Dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado; y b) Dar firmeza a las decisiones administrativas.

- **El principio de juridicidad o de juricidad:** Surge gracias a la preocupación de erradicar la discrecionalidad, teniendo por finalidad consolidar el sometimiento al derecho de todas las organizaciones públicas. Consiste en que a falta de ley que regule determinado asunto o caso concreto, el funcionario o empleado público no puede actuar o resolver en forma arbitraria, sino debe aplicar los principios generales y las instituciones doctrinarias del derecho administrativo. Esta aplicación se hace con la observancia de ciertos parámetros de las leyes existentes, pues si bien es cierto que no existe ley aplicable tampoco puede actuar o resolver en contra o fuera de la misma. Se fundamenta en el hecho de que es obligación del Estado resolver los problemas que se le presenten, dándole al titular del órgano administrativo un campo más amplio para poder actuar.

Existen las siguientes diferencias: La legalidad obliga a la administración a someter toda su actividad a la ley, mientras que la juridicidad obliga a la administración a someter toda su actividad al derecho administrativo; la legalidad siempre estará legislada, mientras que la



juridicidad puede no estarlo; la legalidad funciona con la escala jerárquica de las leyes que existen en cada Estado, mientras que la juridicidad prescinde de esta escala y funciona ante los vacíos o deficiencias de la legalidad; pues en cierta forma la juridicidad perfecciona la legalidad; y la legalidad se consagra en los Estados Constitucionales de Derecho, en los cuales la discrecionalidad se da en una etapa evolucionada, aunque tiende a desaparecer; mientras que la juridicidad se consagra en los Estados de facto de hecho, o con poca tradición democrática.

### **1.9. La estructura de la administración pública de Guatemala**

La administración pública en nuestro medio, es la administración del Estado de Guatemala, el cual dentro de su régimen político adopta el de la división de organismos, de conformidad con los artículos 140 y 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que permite construir la estructura de la administración pública de la manera siguiente:

#### **1.9.1. Organismo Legislativo**

Está formado por el Congreso de la República de Guatemala, su principal atribución es la de crear y derogar las leyes, y se encuentra integrado por los diputados. Su base legal está regulada principalmente en la



Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos del 157 al 181, y por su propia ley denominada Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto número 63-94 del Congreso de la República). Sus principales órganos son: El Pleno; la Junta Directiva; la Presidencia; la Comisión Permanente; la Comisión de Derechos Humanos; las Comisiones de Trabajo; las Comisiones Extraordinarias y las Específicas; y la Junta de Jefes de Bloque.

### **1.9.2. Organismo Ejecutivo**

Es el organismo principal de la administración pública por eso le está encomendada la función administrativa preferentemente, también realiza la función política o de gobierno Su denominación proviene de una de sus atribuciones primordiales: ejecutar las leyes del país, o sea, hacer que las mismas se cumplan. Su base legal se encuentra regulada principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos del 182 al 202 y por su propia ley denominada Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97 del Congreso de la República). Por estar adecuado a un sistema republicano presidencialista se encuentra integrado por: Presidencia de la República; Vicepresidencia de la República; Secretarías de la Presidencia; Ministerios de Estado; Viceministerios de Estado; Direcciones Generales; Gobernaciones Departamentales; y Consejos de Desarrollo



Urbano y Rural Alrededor del Organismo Ejecutivo, giran otras entidades u órganos estatales que no son parte del poder central, pero que se ubican dentro de la administración pública, están son las denominadas instituciones descentralizadas y autónomas.

### **1.9.3. Organismo Judicial**

Está formado por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de justicia establecidos por la ley, su principal atribución es ejercer la función jurisdiccional que consiste en la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, es decir, en la facultad que tiene el Estado a través de sus órganos respectivos de administrar justicia y aplicar la ley a casos concretos. Se encuentra integrado por los magistrados y jueces. Su base legal esta regulada principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos del 203 al 222, en su propia ley denominada Ley del Organismo Judicial (Decreto número 2-89 del Congreso de la República). Hay tres tipos de unidades que componen la estructura orgánica del Organismo Judicial:

- Las unidades con función judicial (Jurisdicción Ordinaria): Corte Suprema de Justicia, Salas de la Corte de Apelaciones de los Ramos Civil y Penal,





Juzgados de Primera Instancia de los Ramos Civil y Penal, Juzgados de Paz de los Ramos Civil y Penal (Juzgados Menores).

- Las unidades con función judicial (Jurisdicción Privativa): Tribunales de Amparo, Tribunales de Exhibición Personal, Tribunal de Conflictos de Jurisdicción. Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Juzgados de Trabajo y Previsión Social. Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunales de Familia, Tribunales de Primera y Segunda instancia de Cuentas, Tribunal y Juzgados de Menores, Juzgados de Ejecución y Tribunales del Ramo Mixto.
- Las unidades con función administrativa: Actualmente están organizadas bajo un sistema gerencial, y, en general, comprende: Corte Suprema de Justicia, Secretaría de la Corte Suprema de Justicia, Presidencia del Organismo Judicial, Secretaria de la Presidencia, Asesoría Jurídica, Auditoría Interna, Supervisión General de Tribunales, Instituto de Capacitación Institucional, Gerencia General, Equipo Gerencial, Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional, Secretaría de Información Institucional, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa y Gerencia de Comunicación



Social.<sup>17</sup> Entre otros se encuentran: Archivo General de Protocolos. Archivo General de Tribunales, Registro de Procesos Sucesorios e inscripción de Abogados, Centro Administrativo de Gestión Penal, Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia, Escuela de Asuntos Judiciales, Centro de Mediación y Conciliación del Organismo Judicial.

A los tres Organismos del Estado se les denomina órganos principales o primarios, puesto que son los de mayor relevancia dentro de la estructura estatal. Entre los mismos no debe existir subordinación, sino una recíproca coordinación y colaboración. En su conjunto forman la administración del Estado de Guatemala.

Por otro lado también existen otros órganos paralelos e independientes a los tres Organismos del Estado, denominados órganos especiales, secundarios o de control, los cuales cuentan con un fundamento constitucional y leyes propias que los instituyen y regulan. Sus funciones esenciales son el dar consulta o asesoría a los Organismos del Estado, o bien, prestar el control político y jurídico de la legalidad y juridicidad de los actos realizados por los mismos. Estos son:

---

<sup>17</sup> Organigrama elaborado por la Unidad de Modernización del Organismo Judicial, año 2000.



1. El Tribunal Supremo Electoral: Artículo 223 de la Constitución Política de la República y Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).
  
2. La Contraloría General de Cuentas: Artículos 232 al 236 de la Constitución Política de la República y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto número 31-2002 del Congreso de la República).
  
3. El Ministerio Público. Artículo 251 de la Constitución Política de la República y Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto número 40-94 del Congreso de la República).
  
4. La Procuraduría General de la Nación. Artículo 252 de la Constitución Política de la República y Decreto número 512 del Congreso de la República.
  
5. La Corte de Constitucionalidad: Artículos 268 al 272 de la Constitución Política de la República y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto número 1-80 de la Asamblea Nacional Constituyente).



6. La Procuraduría de los Derechos Humanos: Artículos 274 y 275 de la Constitución Política de la República y Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto número 54-86 del Congreso de la República).
  
7. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo: Artículo 221 de la Constitución Política de la República.



## CAPÍTULO II

### 2. Ministerio de Educación

Los Ministerios del Organismo Ejecutivo fueron creados mediante la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República. El Artículo 19 de esa ley establece: Para el despacho de sus negocios el Organismo Ejecutivo tendrá los siguientes ministerios: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Cultura y Deportes; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Gobernación; Ministerio de la Defensa Nacional; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

El Artículo 33 de la misma ley regula: Ministerio de Educación. Le corresponde lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos, para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:



- a) Formular y administrar la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de la prestación de los servicios educativos públicos y privados, todo ello de conformidad con la ley;
- b) Coordinar con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda las propuestas para formular y poner en vigor las normas técnicas para la infraestructura del sector;
- c) Velar porque el sistema educativo del Estado contribuya al desarrollo integral de la persona, con base en los principios constitucionales de respeto a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y la paz y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala;
- d) Coordinar esfuerzos con las universidades y otras entidades educativas del país, para lograr el mejoramiento cualitativo del sistema educativo nacional;
- e) Coordinar y velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas nacionales de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural ajustándolos a las diferentes realidades regionales y étnicas del país;



- f) Promover la autogestión educativa y la descentralización de los recursos económicos para los servicios de apoyo educativo mediante la organización de comités educativos, juntas escolares y otras modalidades, en todas las escuelas oficiales públicas; así como aprobarles sus estatutos y reconocer su personalidad jurídica;
- g) Administrar en forma descentralizada y subsidiaria los servicios de elaboración, producción e impresión de: textos, materiales educativos y servicios de apoyo a la prestación de los servicios educativos;
- h) Formular la política de becas y administrar descentralizadamente el sistema de becas y bolsas de estudio que otorga el Estado.

### **2.1. Historia del Ministerio de Educación**

Al efectuarlas investigaciones relativas a la creación del Ministerio de Educación, se ha descubierto una forma diferente, el modo de pensar en la época de la reforma por los liberales, tiene una íntima relación con el ambiente de subdesarrollo científico del país y del mundo en general en ese entonces. Sin embargo, hay un deseo de superación, una busca del método que produzca el milagro de formar hombres libres, sanos de cuerpo y



espíritu como lo mencionan los objetivos contenidos en la Ley Orgánica de Instrucción Pública.<sup>18</sup>

Tanto entonces como hoy, se produce una inadecuación tremenda entre el marco conceptual que pretende formar hombres con las aptitudes morales e intelectuales para ser ciudadanos dignos de una sociedad republicana y libre y la realidad socioeconómica del país. El proceso pasivo de ese cambio educativo beneficiaría sólo a una pequeña élite y, jamás a todo el pueblo, porque si en la actualidad no ha podido resolverse el problema de la dispersión humana en todas las regiones del país y el de las desigualdades lingüísticas, sociales y económicas, es mucho menos probable que haya sucedido en aquella época.<sup>19</sup>

La deficiente administración financiera, culpable de elevaciones en el costo de funcionamiento de los pocos centros educativos existentes, produciría para hacer el caso más notorio, el cierre temporal de algunas escuelas en época de Reyna Barrios.

Una diferencia muy marcada entre aquel pasado y el ahora se halla en la cantidad de maestros de que el gobierno puede valerse para llevar a cabo

---

<sup>18</sup> Hernández, Manolo, **Historia del Ministerio de Educación de Guatemala**, pág. 5.

<sup>19</sup> **Ibid.**





la labor educativa. Como podrá notarse en el cuerpo del trabajo, la cantidad de preceptores era mínima por lo que tenía que echarse mano de maestros empíricos y de recursos coactivos en vista de la falta de respuesta de los docentes a los anuncios publicados por el gobierno solicitando maestros.

Toda la problemática educativa que los líderes del movimiento liberal encuentran en el país les induce a crear el Ministerio de Instrucción Pública para que éste fuese el organismo específico encargado de la administración educativa en la nación. Sin pedagogos profesionales, sin tiempo, o tal vez sin la noción de que una investigación de la problemática socio educativa podría haber dado indicios para realizar planes educativos que vinieran a mejorar las condiciones culturales del pueblo; el ministerio de Vasconcelos adopta un modelo extranjero. "El Catecismo Político Constitucional de la República Mexicana". Esta obra ayuda a salir de la educación alienante instituida por Carrera, quien, a su vez, había borrado las reformas educativas liberales de la administración de Gálvez promulgada en 1830. La reforma educativa de Gálvez cobra vigencia nuevamente entonces.<sup>20</sup> Uno de los ideólogos del cambio educativo y relevante precursor del Ministerio de Instrucción Pública, es Arcadio Estrada, "siempre adverso al Gobierno de ineptos frailes y de hechizos próceres: al Gobierno de la teocracia y del

---

<sup>20</sup> **Ibid**, pág. 6.



privilegio" escribe en diciembre de 1867 un proyecto de ley sobre instrucción primaria y los presenta a la Cámara.

El gobierno liberal produjo avances positivos para el país. Lamentablemente la filosofía administrativa de los regímenes de García Granados y Rufino Barrios fue la traicionada por sus sucesores, particularmente por el régimen de Estrada Cabrera, que no realizó innovación alguna. La experiencia liberal se retoma hasta en 1945 cuando, aunque no a la manera de Barrios, se produce una renovación social y económica conocida como "La revolución de octubre".

Los problemas de educación en la Guatemala actual son también apremiantes, aunque en grados cuantitativos tremendamente diferentes. Nuestro sistema educativo adolece de vicios administrativos, como los siguientes.

La educación que se ofrece es una simple transmisión de información; una repetición de modelos tomados de otros países; no fomenta el espíritu crítico y, de esta manera, no se adapta a la problemática nacional pues no refuerza las capacidades de los individuos de responder a las exigencias de la vida colectiva ni favorece las inquietudes de indagación que les ayuden a generar una capacidad propia para su desarrollo científico y tecnológico. No



transmite los valores culturales acumulados en el acontecer histórico del país, de manera que se integren al ser de nuestro pueblo.

Nunca se ha hecho una planificación regionalizada y calendarizada de la educación formal, sólo se produce una educación tristemente homogénea. El sistema no brinda a la ciudadanía oportunidades de acceso a la acción educativa, porque ésta está vedada a las grandes mayorías.

Nuestros niños y jóvenes pobres permanecen hasta la fecha, huérfanos de asistencia integral, a pesar de que la Ley de Educación Nacional, vigente ahora en forma tácita después de la toma del poder por el Ejército el 23 de marzo de 1982, indica en el capítulo VI, que ésta es una de las funciones inherentes al sector educación, ciencia y cultura, para que ningún problema lo retarde o margine, creándole las condiciones óptimas para que sus estudios cobren un real valor social para él y su país. Y todo ello se debe a que los organismos, las personas encargadas de dar cumplimiento a las leyes, el presupuesto destinado a educación cada año y la problemática social, étnica, geográfica, financiera y de otras índoles, han impedido la aplicación correcta de las funciones asignadas al Ministerio y la misma renovación de éstas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> **Ibid**, pág. 8.



## 2.2. Creación del Ministerio de Instrucción Pública en Guatemala

La reforma liberal, que pretendía entre otras cosas, rechazar la costumbre de adoptar todo conocimiento proveniente de la revelación y la fe, adoptaría, en forma elemental, los principios sentados por la filosofía positiva. De esta manera, las más severas acciones a partir de 1871 fueron la posición frente a la iglesia y las reformas educativas. Una publicación denotaba de tal inquietud es la apreciada en el crepúsculo, reproducida por Hubert J. Miller,<sup>22</sup> en la que se critica el estancamiento de la educación nacional de Guatemala y se argumenta que debían servirse materias como matemáticas, física, química, meteorología, agricultura, minerología, medicina veterinaria, comercio, teneduría de libros e ingeniería, así como el aprendizaje de lenguas modernas, que sirvieran de ayuda en el estudio de las ciencias prácticas.

Un paso trascendental sería el derivado del convencimiento del gobierno de consagrar su atención a la instrucción pública. Así el 18 de julio de 1872 durante la presidencia provisional del general Miguel García Granados, se acuerda "la creación de un Ministerio Especial de Instrucción Pública y que el ramo mencionado se separe de la Secretaría del Interior."<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Hubert J. Miller, **Positivismo y reformas educativas en Guatemala, 1871-1885**, pág. 75.

<sup>23</sup> Acuerdo del Palacio de Gobierno del 18 de julio de 1872.



Los pasos iniciales del Ministerio de Instrucción Pública fueron incipientes, pero tratando de hacer algo, el mismo año de su creación, reimprimió, el catecismo escrito por Nicolás Pizarro, sería el libro de texto de las escuelas primarias y debía reemplazar los textos religiosos. Fue así como dicho Ministerio contó con un programa, que fundamentaría las reformas liberales educativas para producir un Estado secularizado.

Como la abolición de la ley de 1852 implica una transformación radical de la enseñanza, de clerical a laica y suprime, en teoría,<sup>24</sup> la voz del clero en este menester, retomando las reformas educativas liberales de 1830, realizadas durante la administración del doctor Mariano Gálvez, la curia, inconforme, entra en polémica con el gobierno y se produce el llamado "rompimiento del Concordato con el Vaticano".<sup>25</sup>

A partir de la presidencia de Justo Rufino Barrios del 4 de junio de 1873 al 2 de abril de 1885, cuando la "tendencia a mayor secularización, a mayor control del Estado sobre la educación y a mayor énfasis en los cursos utilitarios", cobra vigencia. En este período se nacionalizan todos los seminarios clericales que según el gobierno no tenían razón de ser, "puesto que la Universidad ofrecía los cursos requeridos para la preparación de

---

<sup>24</sup> **Ibid**, Las reformas prueban el interés temprano del nuevo gobierno en educación, pág. 77.

<sup>25</sup> **Revista de Educación 7 y 8**, pág. 136.



aspirantes al sacerdocio. El sistema educativo estatal necesitaba la propiedad de esos seminarios para promover el sistema educativo estatal".<sup>26</sup>

Las publicaciones de periódicos oficiales e independientes proponen modelos de reforma educativa que en otras épocas, o en otros países, habían tenido buen éxito, como el caso de las reformas de Gálvez y "las ideas del escritor chileno en materia de educación José Victorino Lastarria".<sup>27</sup>

La busca de una educación más acorde con el positivismo, "la filosofía de la correlatividad y sucesión conexas de todos los fenómenos", produce el establecimiento de la educación primaria gratuita obligatoria, controlada por el gobierno central, sin inductinación religiosa. Además el interés en las ciencias y en los cursos prácticos decretado el 2 de enero de 1875, se permite también el funcionamiento de escuelas particulares con completa libertad de cátedra.

Los nuevos objetivos de la educación primaria eran "formar hombres sanos de cuerpo y espíritu, con las aptitudes morales e intelectuales para ser ciudadanos dignos de una sociedad republicana y libre".<sup>28</sup> La enseñanza

---

<sup>26</sup> Miller, **Ob. Cit**; pág. 77 y 78.

<sup>27</sup> **Ibid.**

<sup>28</sup> **El guatemalteco**, Ley Orgánica de Instrucción Pública, 23 de enero de 1875, pág. 1-4.



será "esencialmente civil, los directores de escuela sólo considerarán a los discípulos como seres normales y sociales; más, la enseñanza no se limitará a la instrucción, sino comprenderá el desarrollo de todas las facultades del alma y de las actividades físicas del individuo".<sup>29</sup> El Decreto prohibía los castigos, los distingos sociales y subrayaba las normas generales de instrucción.

## **2.3. La educación**

### **2.3.1. Antecedentes históricos**

En la India antigua, en China, en Egipto o en Judea la enseñanza solía ser impartida por un sacerdote. El profesor gozaba de un elevado prestigio así como de privilegios. A los niños judíos se les enseñaba a honrar a sus profesores aún más que a sus padres, dado que el profesor era considerado el guía para la salvación.

Los antiguos griegos, cuyo amor por aprender es evidente en sus manifestaciones artísticas, literarias, políticas o filosóficas, dieron un gran valor a la educación de los niños. Los más ricos mantenían entre sus sirvientes a profesores que eran a menudo esclavos de pueblos conquistados. Algunos siglos después, cuando Roma estaba en toda la

---

<sup>29</sup> Miller, **Ob. Cit**; pág. 78.



plenitud del Imperio, sus ciudadanos continuaron con esta práctica de acoger a profesores entre sus esclavos, normalmente griegos, integrados en el personal de sus casas.

En la edad media la iglesia asumió la responsabilidad de la educación, que se realizaba en los monasterios o en centros de aprendizaje que gradualmente evolucionaron hasta convertirse en grandes universidades como la de París (Francia) y Bolonia (Italia). En los siglos XVII y XVIII hubo un renovado interés por la educación infantil y el conocimiento sobre los métodos de enseñanza se incrementó. El clérigo francés y educador Juan Bautista de la Salle, y posteriormente el pedagogo suizo Johann Pestalozzi, fundaron escuelas modelo para niños y jóvenes (véase Pedagogía). Fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX cuando se organizaron los primeros sistemas nacionales de educación, principalmente en Europa y Estados Unidos. Véase Historia de la educación.<sup>30</sup>

### **2.3.2. Definición**

La educación es un hecho esencialmente humano, y por consiguiente, social, cultural e histórico. Además, la educación es un proceso continuo,

---

<sup>30</sup> Microsoft © Encarta © Biblioteca de Consulta 2003.





sistemático, gradual, que tiende a través de los fines previstos a formar integralmente la personalidad del educando, haciéndolo un ser útil, individual y colectivamente.

La palabra educar se deriva del latín educare, cuyo significado es el de crear, alimentar, nutrir y de exducere, voz antigua, de la preposición ex, hacia fuera, y ducere, conducir o llevar. De lo anterior tenemos que, educar es un proceso que se da primeramente de afuera hacia adentro, en la función de nutrirse; seguidamente, se da una segunda fase, función de nutrirse, seguidamente se da una segunda fase donde se parte de adentro hacia fuera, es una forma de exteriorizar, manifestar un cambio de conducta, expresar o responder ante un estímulo. Por lo tanto, diremos que, educación es una interrelación de elementos (enseñanza-aprendizaje) que contribuyen a la formación; es un estímulo para el desarrollo, es un crecimiento físico espiritual del ser humano.<sup>31</sup>

La educación desde el punto de vista del hombre y su formación, encontramos que la educación, es la encargada de la formación de cada individuo y que tiende a la integración de la personalidad, tomando en cuenta que el sujeto es una entidad biológica, con dones posibles de

---

<sup>31</sup> Mantovani, Juan, **Educación y plenitud humana**, pág. 8.



superación. El humano es un ser biológico, que posee la cualidad de educabilidad; su naturaleza biopsíquica, recibe el influjo de la educación, haciéndolo un ser social, espiritual, un ser producto de la cultura.<sup>32</sup>

La educación, es una actividad esencialmente humana, al respecto nos dice Mantovani, "Educación a nuestro juicio, es formación del hombre, sólo realizable dentro del mundo humano. Por lo tanto, la educación no es únicamente estímulo al desarrollo de la naturaleza, ni cultivo de la subjetividad. Es mucho más, es un proceso de formación pleno por la influencia de bienes y valores espirituales. La educación se convierte así en una fuerza estimuladora de la plenitud humana, sin aislamiento ni mutilaciones que la destruyan ni aniquilen".<sup>33</sup>

El ser humano al recibir las influencias formativas, logra cambios de conducta cognoscitivos, psicomotrices y afectivos, que le permiten actuar acertadamente, en el medio sociocultural donde se desenvuelve. De ahí que la educación, ha de ser un proceso esencialmente humano, ya que permite integrar al individuo a la comunidad para la convivencia con los demás seres humanos. Además, la educación es un proceso que ha de formar en la vida misma, dotando al educando de los elementos sustanciales que le sirven en

---

<sup>32</sup> Villalpando, José Manuel, **Filosofía de la educación**, pág. 74.

<sup>33</sup> Mantovani, **Ob. Cit**; pág. 21.



el momento que está viviendo, ya la vez, fomentar actividades de aprendizaje que le sirvan posteriormente. Lo que la educación es mejorar al hombre y formarlo con sentido de elevación, para lo cual tendrá que promover actividades a lo largo de un proceso, para llegar que alcanzar dichas aspiraciones. Allí reside la esencia de la educación, que la hace la más humana de todas las actividades.<sup>34</sup>

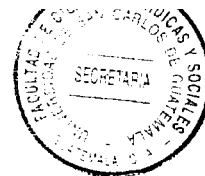
La educación debe pensarse, estudiarse, analizarse teóricamente, antes de ponerse en práctica. Al establecerse las metas que se desean alcanzar, se debe conjugar otro aspecto importante que en la actividad se realizará, como lo es la ética del educador, cualidad indispensable para poder formar.

En síntesis, puede decirse que la educación es un hecho esencialmente humano, ya que es un proceso donde intervienen seres humanos, el que dirige el proceso de enseñanza, un educador, como el que recibe el aprendizaje, el educando. La educación orienta conductualmente en la forma de conocer, pensar y sentir que el educando puede llegar a adquirir y realizar por sí mismo.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Villalpando, **Ob. Cit**; pág. 82.

<sup>35</sup> Tirado Benedi, Domingo, **El problema de los fines generales de la educación y la enseñanza**, pág. 124.



## **2.4. Leyes que regulan la educación pública en Guatemala**

### **2.4.1. Constitución Política de la República**

El Artículo 71 constitucional regula: "Derecho a la educación. Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos".

El Artículo 71 constitucional fija el principio básico de organización del sistema educativo diseñado por el texto fundamental. En esta forma se estructuran los dos pilares sobre los que descansa lo que podría denominarse el Código constitucional de la educación. Por un lado, en la primera parte acoge el principio liberal que reconoce la libertad de las personas frente al poder público en el ejercicio del derecho a la educación, y en el segundo, se consagra el principio del estado social prestador de servicios que se obliga a satisfacer las pretensiones educativas de la población.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Gaceta No. 21, expedientes Nos. 303-90 y 330-90, pág. 29.



El reconocimiento del derecho que todos tienen a la educación, y paralelamente, el de la libertad de enseñanza y de criterio docente, implica que se adopta constitucionalmente un modelo educativo basado en dos principios esenciales de nuestro ordenamiento democrático, la libertad y el pluralismo. Sistema educativo en el que coexisten centros privados y públicos de enseñanza y en el que su actividad se desenvuelve libremente. Estos dos derechos son complementarios y claramente el constituyente así los estatuyó.<sup>37</sup>

El Artículo 72 constitucional establece: "Fines de la educación. La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal".

Estas afirmaciones implican que el colegio acentúa su carácter privatista, lo cual no puede ser así, en tanto que funciona en cumplimiento de un fin y un deber del Estado, al que concurre con sus servicios para proporcionar educación, que es contribuir al desarrollo integral de la persona humana; de ahí que la educación debe cumplirse también con los alumnos que hayan incurrido en faltas y no simplemente abdicando esa obligación y transfiriéndola a otras escuelas públicas o privadas.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> **Ibid.**

<sup>38</sup> Gaceta No. 57, expediente No. 787-00, pág. 505.



El Artículo 73 de esa misma normativa constitucional establece: "Libertad de educación y asistencia económica estatal. La familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de impartirse a sus hijos menores. El Estado podrá subvencionar a los centros educativos privados gratuitos y la ley regulará lo relativo a esta materia. Los centros educativos privados funcionarán bajo la inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio. Como centros de cultura gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios".

Las normas disciplinarias de los centros educativos cuando se apliquen a menores de edad deberán guardar coherencia con los valores, principios y normas del Estado Constitucional de Derecho; de lo contrario, se causaría agravio susceptible de ser examinado en amparo. Por el hecho de que constitucional y legalmente la educación privada, onerosa o gratuita, concurre con los fines del Estado, debe quedar encuadrada dentro de los ideales del Estado social, y consecuentemente, no puede tener un significado distinto de la función generadora de cultura que le corresponde en el proceso histórico de las naciones. Así debe entenderse que los servicios educativos privados tienen como finalidad propia realizar el concepto de educación sin discriminación alguna. Es oportuno agregar que se debe



educar al alumno aplicado e inteligencia, como también debe redoblarse el esfuerzo con aquél que no lo es. Quizá el sentido de magisterio se haría más sensible en cuanto mayor sea el esfuerzo del docente por contribuir a desarrollar la personalidad integral del educando.<sup>39</sup>

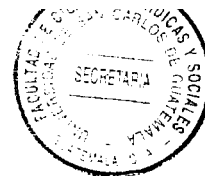
#### **2.4.2. Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional**

Catalogación significa apuntar, registrar ordenadamente libros, documentos, etc., formando catálogo de ellos. Según el Diccionario de la Real Academia Española, catalogación es clasificar, encasillar dentro de una clase o grupo.

La catalogación del magisterio nacional, es la clasificación valorativa que el Estado instituye para las personas que se dedican a la enseñanza y las que, con título docente, presten servicios en cargos dependientes del Ministerio de Educación y llenen los requisitos establecidos en la ley. Para tal efecto, se tomarán en cuenta los estudios efectuados, títulos, diplomas, certificados de aptitud, méritos obtenidos en el ejercicio de la profesión, tiempo, calidad de servicios y licencias o incorporaciones otorgadas conforme a la ley.

---

<sup>39</sup> **ibid**, pág. 500.



La Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485 del Congreso de la República, regula lo siguiente:

El Artículo 4 regula: "Se establecen seis clases de catalogación: Clase A, con el sueldo básico; Clase B, con un aumento del 25% sobre el sueldo básico; Clase C, con aumento del 50% sobre sueldo básico; Clase D, con aumento del 75% sobre el sueldo básico; Clase E, con un aumento del 100% sobre el sueldo básico, Clase F, con aumento del 125% sobre el sueldo básico.

1. Para el nivel de educación preprimaria
  - Registro de clases correspondientes a la educación de párvulos
  - Cualquiera otras que se crearen dentro de este nivel.
  
2. Para el nivel de educación primaria
  - Registro de clases correspondientes a la educación primaria rural
  - Registro de clases correspondientes a la educación primaria Urbana
  - Cualquiera otras que se crearen dentro de este nivel.





3. Para el nivel de educación secundaria y normal
  - Registro de clases correspondientes a la educación secundaria y normal, con especificación de las especialidades a que cada grupo de docentes se dedique, de acuerdo con los planes de estudio vigentes.
  - Cualquiera otras que se crearen dentro de este nivel.
  
4. Para el nivel de educación vocacional y técnica
  - Registro de clases correspondientes a la educación vocacional y técnica, con especificación de las especialidades a que cada grupo de docentes se dedique, de acuerdo con los planes de estudio vigentes.
  - Cualquiera otras que se crearen dentro de este nivel.
  
5. Para la educación especial
  - Registro de clases correspondientes a la educación especial, con especificación de especialidades.
  - Cualquiera otras que se crearen dentro de este nivel.

El Artículo 25 de esa misma norma establece: "La superación profesional, la calidad de los servicios y méritos obtenidos, serán evaluados por la Junta Calificadora de Personal y registrados detalladamente en las



clases y niveles educativos que establecen los Artículos 3 y 4 de esta ley, por la Dirección de Estadística Escolar y Escalafón".

El Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, crea un derecho tutelar que ampara y protege a todo docente catalogado, teniendo los siguientes fines generales:

- a) Normar y mejorar la docencia nacional;
- b) Propiciar la superación del magisterio guatemalteco y fines especiales: el ordenamiento y estabilidad de sus miembros; su responsabilidad y tecnificación profesional;
- c) Su perfeccionamiento cultural y dignificación económica y social.

La Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, se creó a través del Decreto 1485 del Congreso de la República y fue emitida el 13 de septiembre de 1961, reformada mediante Decreto 87-2000 del Congreso de la República, hace que su contenido ya no responda a las aspiraciones del magisterio nacional, por ser indispensable actualizarla para que cumpla con los propósitos que impulsaron su creación, reformando algunos artículos para el cumplimiento de la real dignificación del docente guatemalteco, para que se beneficie a aquellos que tiene cuatro años de servicio y así poder tener derecho a un incremento salarial del 25% del sueldo base, y el



contenido del Decreto 95-2000 del Congreso de la República, complementario del Decreto 87-2000, con la finalidad de dignificar la actividad que desarrolla el magisterio nacional y de acuerdo a las recientes reformas aprobadas por este organismo del Estado, es preciso adaptarlas con respecto a la calidad y acumulación de puntos anuales por servicio prestado, porque es necesario precisar la disposición referente a la acumulación de puntos anuales que se totalizarán cada cuatro años, para el respectivo docente.

#### **2.4.3. Ley de Educación Nacional**

La Ley de Educación Nacional fue creada por el Decreto 1291 del Congreso de la República y se estructuró en 13 títulos, siendo los siguientes:

- Título I, Principios y fines de la educación;
- Título II, Sistema educativo nacional;
- Título III, Garantías personales de educación, derechos y obligaciones;
- Título IV, Modalidades de la educación;
- Título V, Calidad de la educación;
- Título VI, Planeamiento y evaluación;
- Título VII, Supervisión educativa;
- Título VIII, Validez de estudios;
- Título IX, Programas de apoyo;



- Título X, Becas;
- Título XI, Régimen económico y financiero;
- Título XII, Disposiciones generales;
- Título XIII, Disposiciones transitorias y finales.

La familia es concebida en la Ley de Educación Nacional como núcleo básico social y como primera y permanente instancia educadora. La finalidad esencial de la familia es procurar el desarrollo integral del niño, desde su concepción hasta su desarrollo en la vida adulta, contando con el apoyo del Estado.

Entre las obligaciones de los padres de familia se señala: Brindar a sus hijos el apoyo moral y material necesario para el buen desarrollo del proceso educativo. Uno de los derechos de los padres de familia reside en optar a la educación que consideren más conveniente para sus hijos.

Basándose en los Artículos 74 y 75 de la Constitución Política de la República, se declara el derecho y obligación de la educación para todos, de recibirla en los niveles de educación inicial, preprimaria, primaria y básica y de la promoción por parte del Estado de la educación diversificada, especial y extraescolar o paralela, con orientación científica, tecnológica y humanística.



El sistema educativo nacional, es el conjunto ordenador e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.

La función fundamental del sistema educativo nacional es investigar, planificar, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso educativo en el ámbito nacional en sus diferentes modalidades.

El Reglamento de la Ley de Educación Nacional establece que la comisión nacional de educación, ciencia y cultura, orienta, coordina y evalúa la ejecución del plan nacional de desarrollo en el sector correspondiente. Se integra por el Ministro de Educación quien la preside, el Ministro de Agricultura, el Ministro de la Defensa Nacional, el Ministro de Economía, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministro de Trabajo y Previsión Social y el Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

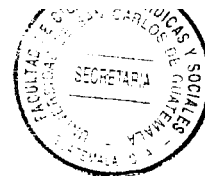
La Junta Nacional de Educación Extraescolar, coordina la acción conjunta de las diferentes instituciones del Estado que realizan este tipo de



actividades e impulsa proyectos específicos. Se integra por el Viceministro de Educación que la preside, el Gerente del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), el Director de Desarrollo de la Comunidad, el Director General de Servicios Agrícolas, el Director General de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación, el Jefe del Negociado de Educación del Ejército, el Director General de Servicios de Salud, y un Delegado de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Debe fijar sus acciones sobre la base de lo dispuesto por la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Cultura.

El Ministerio de Educación, comprende las siguientes dependencias:

1. Dependencias de la dirección superior
  - Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa (USIPE);
  - Consejo Técnico;
  - Supervisión Específica del Despacho;
  - Oficialía Mayor;
  - Dirección General de Administración;
  - Departamento Legal;
  - Departamento de Relaciones Públicas;
  - Departamento Editorial;
  - Departamento de Control y Ejecución Presupuestal;
  - Direcciones Regionales de Educación.



2. Dependencias específicas del subsector de educación
  - Dirección General de Educación Escolar;
  - Dirección General de Educación Extraescolar;
  - Junta Calificadora de Personal;
  
3. Dependencias específicas del subsector de cultura
  - Dirección General de Bellas Artes;
  - Instituto Nacional del Patrimonio Cultural;
  - Instituto Nacional de la Juventud.
  
4. Dependencias específicas del subsector de ciencia y tecnología
  - Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa (USIPE), es una dependencia técnico científica, encargada del estudio, planificación y organización de los diversos programas del sector, y depende directamente del despacho. Está a cargo de un Director, un Subdirector, y se integra por las divisiones de: estudios socio económicos, infraestructura física, documentación y estadística, desarrollo curricular, desarrollo administrativo, y otras que se establezcan.

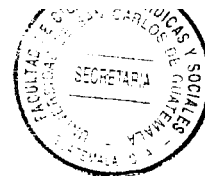


La Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa (USIPE), tiene como funciones generales las siguientes:

- El desarrollo, seguimiento y evaluación de las medidas y normas necesarias para el cumplimiento de las acciones del Ministerio en la ejecución del plan nacional de educación, ciencia y cultura;
- La formulación de las propuestas de revisión o corrección que sean precisas para el eficaz desarrollo de las acciones mencionadas; y
- La coordinación con la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y demás dependencias e instituciones que integran el sector para la elaboración y el cumplimiento de los planes a corto, mediano y largo plazo.

El Consejo Técnico, es un órgano de asesoría y consulta. Se integra con un presidente, un secretario y los asesores que se consideren necesarios. El número de asesores será determinado por el despacho y deberán ser profesionales graduados en alguno de los campos que cubre el Ministerio, buscando que estén representados adecuadamente todos los programas.





Son funciones del consejo técnico:

- Estudiar y dictaminar sobre los asuntos que sean sometidos a su consideración por el Ministro o Viceministro;
- Estudiar, revisar y proponer la legislación necesaria para facilitar la acción del Ministerio; y
- Dictaminar sobre las obras cuya publicación se solicite al departamento editorial.

La Dirección General de Administración agrupa las funciones administrativas y servicios del Ministerio y se encarga de ejecutarlas en forma coordinada. Está integrada por las siguientes divisiones: de personal; de construcciones, equipamiento y mantenimiento; departamentos de suministros y de transportes.

La división de personal del Ministerio de Educación que en lo sucesivo se denominará Dirección de Personal, tendrá a su cargo el reclutamiento y selección de personal, así como todas aquellas acciones sobre control y movimiento de recursos humanos en el Ministerio de Educación, y será la única dependencia que hará propuestas de nombramiento ante el despacho ministerial. La división de construcciones, equipamiento y mantenimiento, se



encarga de la ejecución de las obras que le asigne el despacho. El departamento de suministros se encarga de la distribución de materiales y equipos necesarios en las dependencias del Ministerio. El departamento de transporte se encargará de control, reparación y mantenimiento de vehículos al servicio de Ministerio de Educación.

El departamento de control y ejecución presupuestal es una dependencia técnico administrativa encargada del control y ejecución del presupuesto. Se integra por las unidades de control presupuestal y de ejecución presupuestal.

Las direcciones regionales de educación son dependencias técnico administrativas que tienen a su cargo la dirección, coordinación, ejecución y control de la acción educativa y cultural en el territorio a su cargo. Cada Director Regional es representante del Ministerio de Educación en su jurisdicción.

La Comisión Consultiva para la reforma educativa ha declarado su intención de proponer reformas a la Ley de Educación Nacional, Decreto número 12-91 del Congreso de la República y su Reglamento contenido en Acuerdo Gubernativo número M. de E. 13-77, y el Decreto Legislativo No.



1485, Estatuto Provisional de los trabajadores del Estado (Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional).

En la Ley de Educación Nacional deben contemplarse lineamientos generales que fijen las calidades que deben llenar los docentes de todos los niveles educativos, los procedimientos para la oposición y adjudicación de cargos docentes así como para la emisión de nombramientos, el renglón presupuestario al que deben cargarse los sueldos de todos los maestros y las prestaciones que obligatoriamente se les deben pagar. Para esto bastará con actualizar y reglamentar el artículo 53 del Decreto Legislativo 1485 y dejar en la Ley de Educación Nacional un artículo que remita al cumplimiento fiel de la ley de dignificación y catalogación del magisterio nacional.

Además, en una nueva Ley de Educación Nacional deberá quedar normada la duración del ciclo escolar, con fechas fijas para su inicio y su fin. Deberán quedar establecidos los asuetos que deba gozar el maestro, siempre que los mismos caigan en días hábiles de trabajo. También deberá quedar normado que en todo lo referente a licencias y permisos, las autoridades deberán regirse por el Reglamento para la concesión de licencias a los trabajadores del Estado, mismo que también deberá actualizarse.



La nueva Ley de Educación Nacional también deberá dar lineamientos generales, para luego desarrollarlos en el Reglamento, respecto a la duración de las jornadas de trabajo, la permanencia de los maestros en el plantel donde laboran, la prohibición para laborar en otros planteles o desarrollar otra actividad laboral que afecte la atención continua y de calidad que requieren los estudiantes.

Deberá normarse lo relacionado con los famosos "aniversarios", quermeses, carnavales, excursiones, campeonatos deportivos y tantas otras actividades que entorpecen el proceso educativo, que le restan tiempo y le dan un carácter informal y frívolo que repercute en la ausencia de calidad. No deberán dejarse en el olvido los lineamientos que regulen los períodos, los calendarios y los tipos de evaluación, para que ésta cumpla con el objetivo de ser formativa y deje de ser considerada únicamente como un mecanismo de promoción escolar. En resumen, debe normarse todo lo que garantice la utilización máxima del tiempo y la duración de un ciclo escolar que, por lo menos, llene doscientos días efectivos de clases en el aula.

Todos los docentes deberán ser sometidos a exámenes de oposición para que las plazas les sean adjudicadas por su capacidad y no porque son integrantes del partido político en el poder, familiares, amigos del alcalde del pueblo, del director o del administrador educativo de la localidad o allegados



a cualquier otro funcionario o activista politiquero. Aparte de que todos deberán ser maestros presupuestados para que desaparezca la ingrata figura de los maestros por contrato.

A los docentes con cinco, diez o 15 años de trabajo se les obligará a estudiar un profesorado, si no lo tienen, o a actualizarse, si ya lo poseen. Los maestros con 20 o más años de servicio deberán ser evaluados en el plano académico para determinar su idoneidad, pero, mucho más importante, en el plano emocional o psicológico, para determinar su disposición anímica y la motivación que poseen respecto del delicado trabajo que le corresponde desarrollar. Esto implicaría que en aquellos casos en que el maestro ya no califique para continuar trabajando en el magisterio, se le despida y se le indemnice, pero con la condición de que debe continuar aportando mensualmente al programa de clases pasivas para que al llegar al tiempo máximo que fija la ley su pensión por jubilación sea revisada y actualizada.

#### **2.4.4. El registro escalafonario del Ministerio de Educación**

Este registro depende directamente del departamento de catalogación de la junta calificadora de personal del Ministerio de Educación, fue creado para darle seguridad jurídica a las operaciones, actos o diligencias de los diferentes docentes que se encuentran registrados en el territorio nacional y



en consecuencia, el departamento de catalogación actúa de conformidad a las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 1485 de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, emitido el 13 de septiembre de 1961, con reformas incluidas en el Decreto número 87-2000 del Congreso de la República, lo que hace en su contenido ya no responde a las aspiraciones del magisterio nacional, por ser indispensable actualizarlo para que cumpla con los propósitos que impulsaron su creación, modificando algunos artículos para el cumplimiento de la real dignificación del docente guatemalteco, para que se beneficie a aquellas que tienen cuatro años de servicio y así poder tener derecho a un incremento salarial del 25% sobre el salario base, y en el Decreto 95-2000 del Congreso de la República, complementario del decreto mencionado anteriormente, con la finalidad de dignificar la actividad que desarrolla el magisterio nacional y de acuerdo a las recientes reformas aprobadas por este organismo del Estado, es preciso adaptarlas con respecto a la calidad y acumulación de puntos anuales, por servicio anual prestado, porque es necesario precisar la disposición, referente a la acumulación de puntos anuales que se totalizarán cada cuatro años, para el respectivo docente.

El departamento de catalogación de la junta calificadora de personal del Ministerio de Educación, tiene personalidad jurídica y está capacitado legalmente para efectuar las respectivas inscripciones y anotaciones de



todos los docentes egresados del nivel medio y universitarios de toda la República de Guatemala, ya que es una entidad del Estado y tiene competencia administrativa en todo el territorio nacional. Por consiguiente la actividad que desarrolla el departamento de catalogación, se enmarca dentro de la política administrativa regulada en el Artículo 36 del Decreto 1485 del Congreso de la República, referente a la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional que dice: "En los departamentos de la República, se organizan juntas auxiliares que tendrán por misión específica, recoger y ordenar la documentación de los interesados y enviarla a la junta calificadora de persona".

El registro escalafonario del Ministerio de Educación tiene los objetivos siguientes:

- Tener un control de cada docente de su récord laboral, tanto del sector público como del privado, anotando en qué establecimiento ha prestado sus servicios y en qué tiempo con su respectiva puntuación y calidad de cada docente;
- Dar el aval de la persona que contratará está debidamente registrada como docente y que el título que posee lo obtuvo de conformidad con los requisitos de ley;



- Registrar los títulos o diplomas y otros documentos de estudio otorgados o reconocidos con entera sujeción a la ley o a Convenio Internacional;
- El docente tiene la facultad de tener registrado un título y posteriormente registrar un segundo título a lo que se le llama un traslado y así poder trabajar en lo que se llama especialización, pero si posee otros títulos, únicamente se le anotará de qué posee los títulos correspondientes.
- Crear un derecho tutelar que ampare y proteja a todo docente catalogado, teniendo los siguientes fines generales: Normar y mejorar la docencia nacional, propiciar la superación del magisterio guatemalteco, y fines especiales; el ordenamiento y estabilidad de sus miembros; responsabilidad y tecnificación profesional; perfeccionamiento cultural y dignificación económica/social.
- Protege a las personas que profesionalmente se dedican al magisterio en los siguientes niveles y áreas de trabajo; educación preprimaria, educación primaria, educación secundaria y normal, educación vocacional técnica, educación especial técnico administrativo.
- Registrar las diferentes especialidades de los docentes, de conformidad a los niveles mencionados en el párrafo anterior.





#### **2.4.5. Ley de Servicio Civil**

Esta ley se fundamenta en los principios constitucionales, y del derecho de trabajo; establece objetivos y principios para armonizar la relación de los trabajadores de la administración pública.

En su tercer considerando reza lo siguiente: “Los objetivos y principios de la Ley de Servicio Civil deben ser: Garantizar a la nación la eficiente operación de los servicios públicos, afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado, remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa; establecer que a igual trabajo desempeñado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponda igual salario; estabilizar el desempeño de los distintos puestos de la administración pública mediante la eliminación de factores de preferencia puramente personal de los respectivos nombramientos, ascensos y despidos.

Propiciar que la administración pública invierta sus recursos económicos en forma ordenada y cuidadosa en el pago de servicios personales, manteniendo estos gastos dentro del mínimo compatible con las necesidades del país y en especial, reconocer que la relación de trabajo de



los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y de derechos especiales.”<sup>40</sup>

Las consideraciones que la ley establece para los trabajadores del Estado, son protectoras, busca garantizar la estabilidad económica del trabajador y el buen funcionamiento de los servicios públicos.

La Ley de Servicio Civil se refiere a todas aquellas personas que en forma individual, ocupan un puesto en la administración pública, en virtud de un nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido. Esta ley establece la remuneración de todo trabajador en forma justa y decorosa, trato justo en igualdad de condiciones y reconoce la eficiencia y antigüedad de cada trabajador.

Los principios generales, en que la Ley de Servicio Civil se fundamenta se pueden mencionar los siguientes:

- Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a cargos públicos y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen, dichos cargos

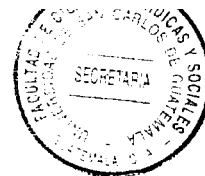
---

<sup>40</sup> Tercer Considerando de la Ley de Servicio Civil.



deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.

- Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe de hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado, civil, religión, nacimiento, posición social, económica o credo político, el defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil.
- A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponde igual salario; en consecuencia, los cargos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.
- Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal.



También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> **Ob Cit;** pág. 2 y 3.



### CAPÍTULO III

#### 3. Las reformas al Decreto 1485 respecto a la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional y sus repercusiones en cuanto a la calificación

##### 3.1. Análisis de las reformas al Decreto número 1485 del Congreso de la República

El Decreto número 87-2000 del Congreso de la República, reformó varios Artículos de Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional y quedando las reformas relacionadas de la manera siguiente:

<b>LEY DE DIGNIFICACIÓN Y CATALOGACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL</b>	<b>REFORMA CONFORME DECRETO NÚMERO 87-2000 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>
Artículo 4. Se establecen seis clases de catalogación:  Clase A con el sueldo básico Clase B con un aumento del 20% sobre el sueldo básico Clase C con un aumento del 40% sobre el sueldo básico Clase D con un aumento del 60% sobre el sueldo básico Clase E con un aumento del 80% sobre el sueldo básico Clase F con un aumento del 100% sobre el sueldo básico	El Artículo 4 reformó los porcentajes de las seis clases de catalogación de la forma siguiente:  Clase A con el sueldo básico Clase B con un aumento del 25% sobre el sueldo básico Clase C con un aumento del 50% sobre el sueldo básico Clase D con un aumento del 75% sobre el sueldo básico Clase E con un aumento del 100% sobre el sueldo básico Clase F con un aumento del 125% sobre el sueldo básico



Artículo 26. A cada clase escalafonaria le corresponde un máximo de 100 puntos independientes.	El Artículo 26 también fue reformado el cual quedó así: A cada clase escalafonaria le corresponde un máximo de 80 puntos independientes.
Artículo 28. Para cada ascenso de una clase a otra en la catalogación, será indispensable acumular un mínimo de 75 puntos, de los evaluados por la Junta Calificadora de Personal.	El Artículo 28 fue reformado de la forma siguiente: Para cada ascenso de una clase a otra en la catalogación, será indispensable acumular un mínimo de 60 puntos, de los evaluados por la Junta Calificadora de Personal.
Artículo 30. El cambio de nivel no implica pérdida de clase escalafonaria, siempre que el maestro la haya conquistado con un mínimo de 80 puntos, o demuestre ante la Junta Calificadora de Personal, méritos suficientes para ello, conforme el reglamento específico.	El Artículo 30 fue reformado de la forma siguiente: El cambio de nivel no implica pérdida de clase escalafonaria siempre que el maestro la haya conquistado con un mínimo de 60 puntos, o demuestre ante la Junta Calificadora de Personal, méritos suficientes para ello, conforme el reglamento específico.
Artículo 51. Las acumulaciones de puntos se computarán anualmente y se totalizarán por quinquenios para cada docente, en los siguientes aspectos:	El Artículo 51 fue reformado de la forma siguiente: Las acumulaciones de puntos se computarán anualmente y se totalizarán cada cuatro años para cada docente, en los siguientes aspectos:

La reforma del Artículo 4 fue favorable para el magisterio nacional, considerando que para cada clase se aumentó el salario base de un 5% a un 25%.



La reforma del Artículo 26, perjudicó a los maestros del magisterio nacional, porque de 100 puntos disminuyó a 80 puntos

Con relación a la reforma del Artículo 28, se puede determinar que sí fue favorable porque disminuyó el punteo de 75 a 60 puntos acumulables para optar el ascenso inmediato de una clase a otra.

La reforma del Artículo 30 se establece que fue favorable porque para el cambio de nivel no implica la pérdida de la clase escalafonaria, y el mínimo de puntos se estipuló en 60 puntos a diferencia de 80 puntos como estaba regulado anteriormente.

El Decreto número 95-2000 del Congreso de la República, reformó la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, en esa reforma se consideró que la finalidad de dignificar la actividad que desarrolla el Magisterio Nacional, es preciso adaptarlas con respecto a la acumulación de puntos anuales por servicio educacional. También consideró que es necesario precisar la disposición referente a la acumulación de puntos anuales que se totalizarán cada cuatro años para el cada docente, con la finalidad de que se pueda cumplir con los propósitos que impulsaron su establecimiento.



Al efectuar un análisis comparativo de la reforma al Artículo 51 de la citada normativa, se desprende lo siguiente:

<b>LEY DE DIGNIFICACIÓN Y CATALOGACIÓN DEL MAGISTERIO NACIONAL</b>	<b>REFORMA CONFORME DECRETO NÚMERO 95-2000 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>
Artículo 51. Las acumulaciones de puntos se computarán anualmente y se totalizarán por quinientos contados por cada docente, en los siguientes aspectos:	Artículo 51. Las acumulaciones de puntos se comprueban anualmente y se totalizarán cada cuatro años para cada docente, en los siguientes aspectos:
Tiempo de servicio                      40 puntos	Tiempo de servicio                      32 puntos
Calidad de su labor                      20 puntos	Calidad de su labor                      16 puntos
Superación                                20 puntos	Superación                                16 puntos
Méritos especiales                      5 puntos	Méritos especiales                      4 puntos
Servicio extracargo                      15 puntos	Servicio extracargo                      12 puntos

Como puede observarse en el cuadro comparativo anterior, el Artículo 51 antes de su reforma establece computar anualmente quinientos puntos, los cuales sumados en sus diferentes aspectos dan como resultado cien puntos, lo cual era favorable parcialmente para el magisterio nacional.

El Artículo 51 ya reformado, parcialmente favorece al magisterio nacional, tomando en cuenta que las acumulaciones de puntos se comprueban anualmente y se totalizarán cada cuatro años para cada docente y al efectuar la suma de los puntos se puede determinar que suman ochenta puntos, lo cual es desfavorable para el magisterio nacional tomando





en cuenta que a menos puntos, menos posibilidad de calificar para el ascenso respectivo por parte de la junta calificadora de personal.

La primera crítica que recibe el Artículo 51, es el hecho de calificar casi exclusivamente basándose en el tiempo de servicio, según lo publicado en el Seminario celebrado en la Universidad Rafael Landívar, sobre la hoja de servicio, por el solo hecho de ejercer la docencia durante 5 años, el docente adquiere un derecho a ascender en el escalafón magisterial.

Seguidamente el aspecto calidad, es lo que menos se califica, ya que al igual que los demás aspectos, analizándolos en forma detenida, sólo establecen la diferencia entre tiempo de servicio docente y tiempo de servicio extra-clase o extraescolar, a excepción del aspecto tercero superación, que sí reconoce los méritos, calidad de trabajo, estudios de mejoramiento, perfeccionamiento o profesionalización, en otras palabras, sí trata de reconocer la calidad del docente.

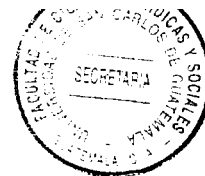
Pero este último aspecto no es suficiente, ni significativo, entonces se siente la necesidad de mejorar el instrumento, o de crear los mecanismos que conduzcan y valoren en forma eficiente y efectiva la labor docente, además que califique aspectos no solo cuantitativos (tiempo laborado) sino cuantitativos (méritos alcanzados).



La parte final del Artículo 52, segundo párrafo, es pura retórica, es decir, dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover, repitiendo aspectos que aunque constitucionalmente establecidos, nunca han sido efectivos. La dignificación del magisterio, no ha sido una realidad, aunque se logró algún incremento económico, pero éste ha sido para el maestro como empleado público y no en forma exclusiva del magisterio nacional.

Resumiendo, la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto 1485, no responde a las necesidades, exigencias, propósitos y realidad del magisterio nacional, por lo que se hace necesario e imperioso una reforma por modificación o ampliación, que en ningún momento lesione o menoscabe las conquistas logradas por gremio magisterial, sino por el contrario, tienda a perfeccionar la ley, a mejorarla en procura del bienestar del maestro.

La reforma anterior, es necesario, que desarrolle los principios constitucionales relativos a la superación económica, social y cultural del magisterio nacional, contenidos en el Artículo 78 de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como las disposiciones contenidas en la Ley de Educación Nacional, el Decreto 73-76.



### **3.2. Repercusiones en el magisterio nacional**

Las repercusiones para el magisterio nacional algunas reformas son favorables, pero puede determinarse que la mayoría de ellas se caracterizan por ser desfavorables en cada caso, de acuerdo al análisis que se efectuó en el párrafo anterior, pues ahí se explica con precisión las reformas de cada Artículo y su repercusión tanto económica, de trámite así como de calificación de puntos acumulados para cada caso en particular.

En lo que respecta al Artículo 26 ya reformado, se determina que los 80 puntos que les corresponde a cada clase escalafonaria, se redujo en 20 puntos, lo cual es perjudicial para la obtención de la calificación que en lugar de ser de carácter aumentativo, disminuye en perjuicio del magisterio nacional.

Con relación al Artículo 28, su reforma es incongruente porque de 75 puntos acumulados de los evaluados por parte de la Junta Calificadora de Personal, se redujo a 60 puntos, lo cual también es perjudicial para los maestros de Guatemala.

Como ponente del presente trabajo de investigación, considero que las reformas a cualquier ley según su jerarquía, deben contener un espíritu por



parte del legislador para favorecer a la población, pero en el presente caso que se reformó la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, los Artículos reformados que actualmente son ley vigente positiva, es perjudicial en su contenido para el magisterio nacional, tal y como se analizaron las repercusiones que se totalizaron en forma negativa, lo cual significa que son desfavorables e ineficientes para todos los maestros.

Es necesario buscar los mecanismos legales adecuados para que la catalogación y ascenso escalafonario del magisterio nacional se ajuste a una realidad objetiva, derivado del presupuesto anterior, es procedente reformar la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, a efecto de adicionar normas que regulen la descentralización de la actividad administrativa y controles de celeridad, ajustados a la verdad y a un control estricto en cuanto a las anotaciones registrales, por parte de la Dirección de Personal del Ministerio de Educación, lo cual beneficiaría los maestros en general.

Es necesario que el Ejecutivo, presente una iniciativa de ley al Congreso de la República, que permita establecer los ascensos escalafonarios en forma descentralizada por regiones o por departamentos de la República de Guatemala, pues actualmente se encuentran centralizados en la Dirección de Personal del Ministerio de Educación, y por



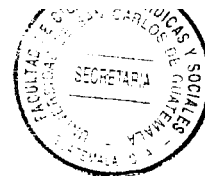
la cantidad de docentes que asisten a gestionar ascensos y aspectos registrales, dificulta el acceso de la información a los maestros de los departamentos, municipios y del área rural, además de la burocracia que es parte activa y permanente de la administración pública, lo cual genera la inaplicabilidad del principio de celeridad registral, lo cual perjudica el trámite a los maestros que se deriva en tardanza y malestar. Por lo anterior, se establece con claridad y precisión que no existe celeridad en cuanto al trámite para obtener el ascenso escalafonario, al igual que la falta de una calificación objetiva por parte de la Junta Calificadora de Personal.

Con relación al capítulo X de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, hace referencia a los docentes del sector privado, permitiéndoles la catalogación, pero desafortunadamente no va acompañada de una disposición con suficiente fuerza obligatoria, que haga y les brinde la oportunidad de hacerles efectivo su escalafón, considerándolo improcedente, puesto que los maestros que laboran para instituciones privada, también tienen derecho a que se les ascienda cada período establecido por la ley respectiva, puesto que están impartiendo docencia, sin tener derecho a los ascensos regulados para los maestros que trabajan para el Estado de Guatemala.



En el Artículo 45, el tema superación se presenta de nuevo, en los becados al otorgarles el tiempo como becario por tiempo de servicio. Aunque se cree debió ser más completo y estimulante el beneficio, completándolo con el derecho a la remuneración completa en el mismo tiempo. El profesional del magisterio se ve protegido en sus intereses laborales, puesto que es una lucha directa contra el empirismo en la docencia, al quitar al magisterio la potestad de extender los certificados de aptitud u otros certificados similares.

Los Artículos 48 y 50, plantean el problema de los técnicos o profesionales. La citada regulación legal, argumentan siempre que la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, no permite una remuneración justa y adecuada a sus capacidades y calidad académica, por lo que amparándose en el último de los Artículos mencionados. Han logrado que se les remunere de acuerdo a la Ley de Servicio Civil. Las dependencias del Ministerio de Educación, que según información obtenida, han logrado lo anterior son: Unidad Sectorial de Investigación y Planificación Educativa, Dirección General de Personal y Educación Especial.



## CAPÍTULO IV

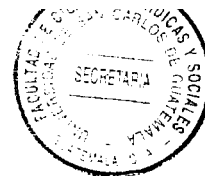
### 4. Presentación y análisis de los resultados del trabajo de campo

#### 4.1. Análisis jurídico

La presente investigación se deriva de la necesidad de buscar los mecanismos legales apropiados para que la catalogación y ascenso escalafonario del magisterio nacional, se ajuste a la necesidad objetiva y se creen mecanismos confiables que permitan establecer controles apropiados y fidedignos.

Uno de los problemas fundamentales es que para otorgar los ascensos escalafonarios, las actividades administrativas se encuentran centralizadas en la ciudad capital, dificultando la accesibilidad de la información a los maestros de los departamentos y municipios de la República, así como los trámites burocráticos y la necesidad de descentralizar esas funciones, con la finalidad de brindar al maestro de acceder a toda la información con la celeridad suficiente para evitar atrasos en los trámites de esa naturaleza.

Se considera necesario reformar el Artículo 51 de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, descentralizando el



trámite administrativo para evitar que los maestros no tengan que realizar un trámite complejo para ascender y evitar una calificación subjetiva y ponderada por parte de la Junta Calificadora de Personal, que califica sin tener los argumentos necesarios para determinar con exactitud la calidad de la labor de cada maestro y de esa manera emitir una calificación numérica justa y ecuánime que le permita ascender.

#### **4.2. Metodología aplicada**

Se utilizó el método analítico-sintético, los cuales se refieren al análisis y resumen, así como a las conclusiones que se realizaron. Este método se utilizó para desarrollar en los capítulos que contiene el presente trabajo de investigación, principalmente en la interpretación, análisis y síntesis que se dedujeron de las teorías existentes y más acordes a la investigación así como al trabajo de campo efectuado.

El método inductivo también se utilizó porque es el que dentro de la investigación nos levó de lo particular a lo general y que tiene relación directa con el método deductivo, en cuanto al análisis que se realizó sobre la información obtenida, la que se obtuvo de libros de texto, revistas y legislación nacional.





También se utilizó el método de análisis de contenido porque se refiere al estudio de la esencia de la misma de lo investigado y se utilizó en el transcurso de toda la investigación. El método estadístico fue de singular importancia puesto que se utilizó en la selección de información, tabulación, cuadros, porcentajes, así como gráficas representativas de la muestra investigada en el trabajo de campo efectuado.

### **4.3. Cuestionario de la investigación de campo**

#### **Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

#### **Universidad de San Carlos de Guatemala**

El presente cuestionario está dirigido a maestros de educación primaria, a efecto que emitan su opinión en cuanto a las preguntas planteadas a continuación.

1. Profesión u oficio: \_\_\_\_\_

2. Fecha: \_\_\_\_\_

#### **INSTRUCCIONES:**

En el espacio correspondiente, coloque una X para contestar la pregunta que se le formula.

1. ¿Conoce la definición derecho administrativo?

SÍ   

NO   

2. ¿ Tiene conocimiento de la definición administración pública?

SÍ   

NO



3. ¿Conoce los sistemas de organización de la administración pública?

SÍ

NO

4. ¿Conoce las definiciones de centralización y descentralización?

SÍ

NO

5. ¿Conoce las leyes que regulan la educación pública en Guatemala?

SÍ

NO

6. ¿Tiene conocimiento de la Ley de Educación Nacional?

SÍ

NO

7. ¿Conoce la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional?

SÍ

NO

8. ¿Tiene conocimiento de la actividad de control y anotación que efectúa el registro escalafonario del Ministerio de Educación?

SÍ

NO

9. ¿Considera favorables para los maestros las últimas reformas efectuadas a la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional?

SÍ

NO

10. ¿Considera necesario reformar el Artículo 51 de Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional en cuanto a la descentralización, celeridad y objetividad del trámite para el ascenso escalafonario del magisterio nacional?

SÍ

NO



#### 4.4. Resumen porcentual de la investigación de campo

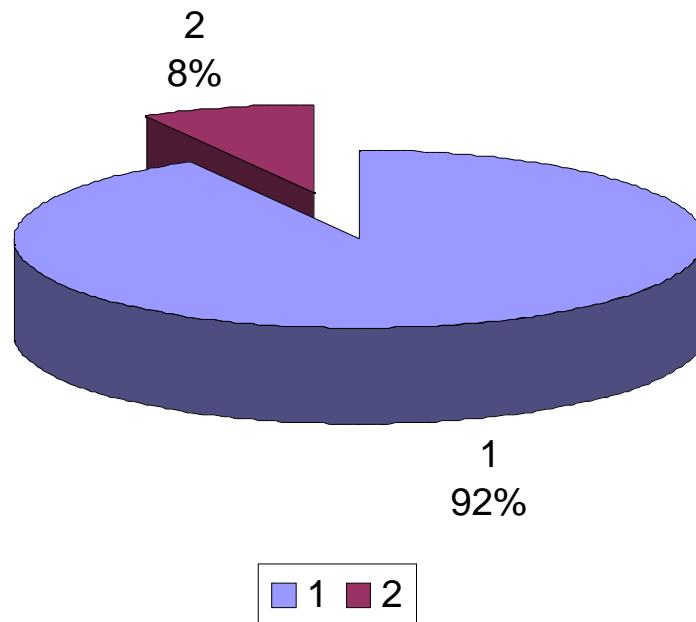
La investigación de campo se efectuó con una muestra de sesenta maestros de educación primaria urbana, la cual después de efectuar la tabulación respectiva, proporcionó los resultados porcentuales siguientes:

Número de Pregunta	SÍ	Porcentaje	NO	Porcentaje
1	55	92%	05	08%
2	53	88%	07	12%
3	50	83%	10	17%
4	60	100%	00	00%
5	52	87%	08	13%
6	58	97%	02	03%
7	60	100%	00	00%
8	60	100%	00	00%
9	32	53%	28	47%
10	60	100%	00	00%

#### 4.5. Análisis estadístico e interpretación de resultados

##### Pregunta No. 1.

¿Conoce la definición de derecho administrativo?

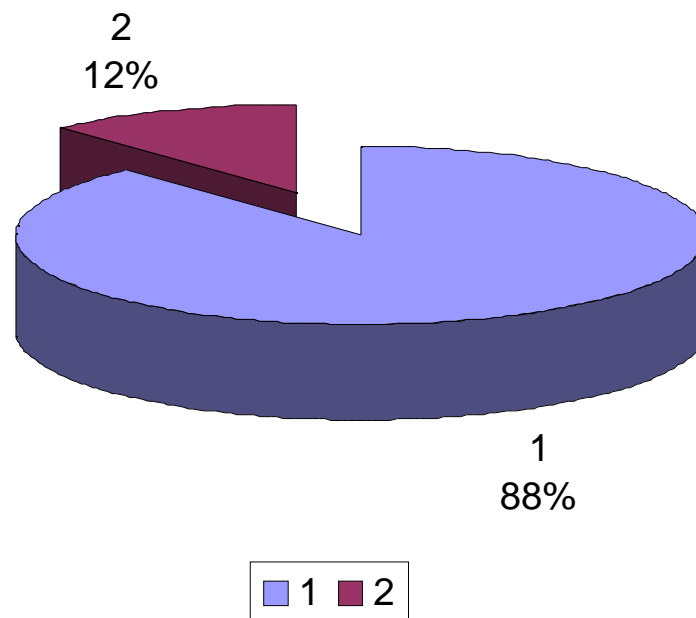


**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 92%, equivalente a 50 encuestados considera que conocen la definición de derecho administrativo.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.

**Pregunta No. 2.**

¿Tiene conocimiento de la definición de administración pública?

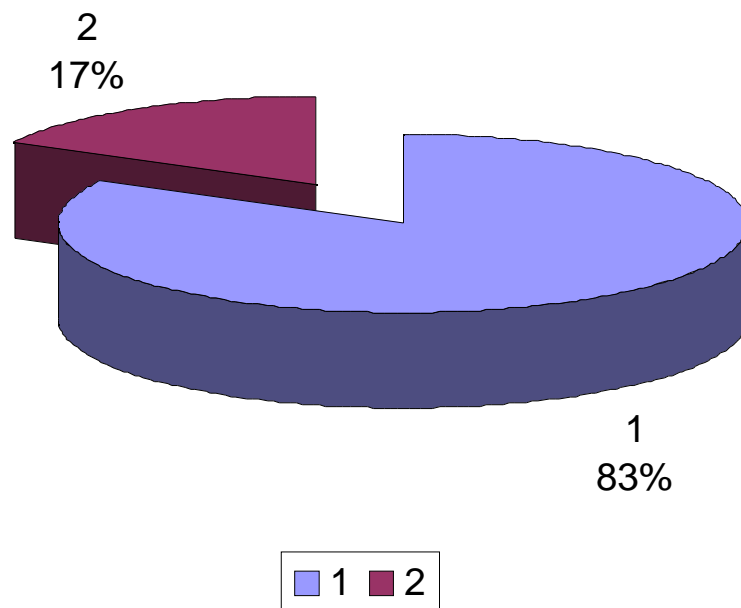


**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 88%, equivalente a 53 encuestados considera que conocen la definición de administración pública.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.

**Pregunta No. 3.**

¿Conoce los sistemas de organización de la administración pública?

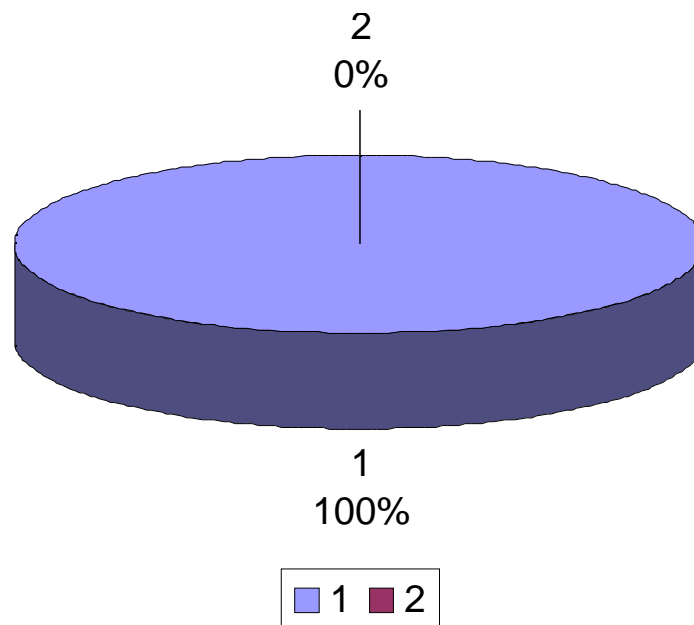


**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 83%, equivalente a 50 encuestados considera que conoce los sistemas de organización de la administración pública.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.

**Pregunta No. 4.**

¿Conoce las definiciones de centralización y descentralización?

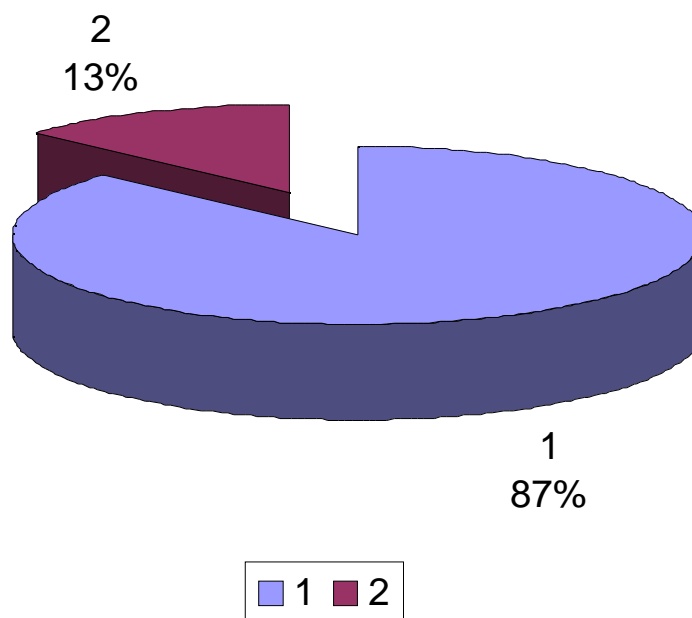


**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 100% considera que conoce las definiciones de centralización y descentralización.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.

**Pregunta No. 5.**

¿Conoce las leyes que regulan la educación pública en Guatemala?



**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 87% equivalente a 52 encuestados, considera que conoce las leyes que regulan la educación pública en Guatemala.

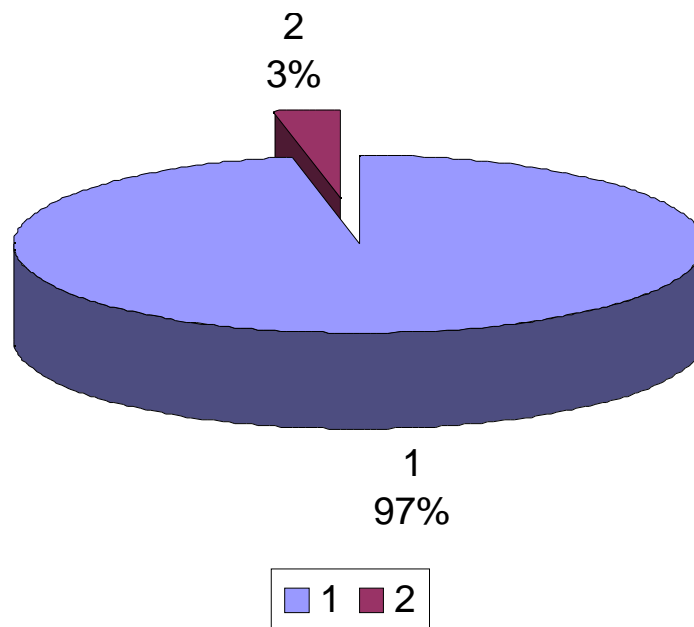
**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.





**Pregunta No. 6.**

¿Tiene conocimiento de la Ley de Educación Nacional?



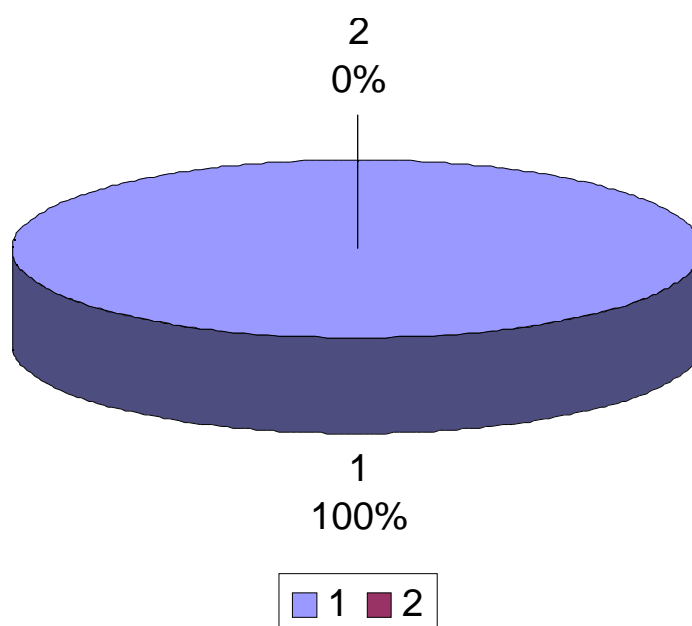
**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 97% equivalente a 58 encuestados, considera que tiene conocimiento de la Ley de Educación Nacional.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.



**Pregunta No. 7.**

¿Conoce la de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional?



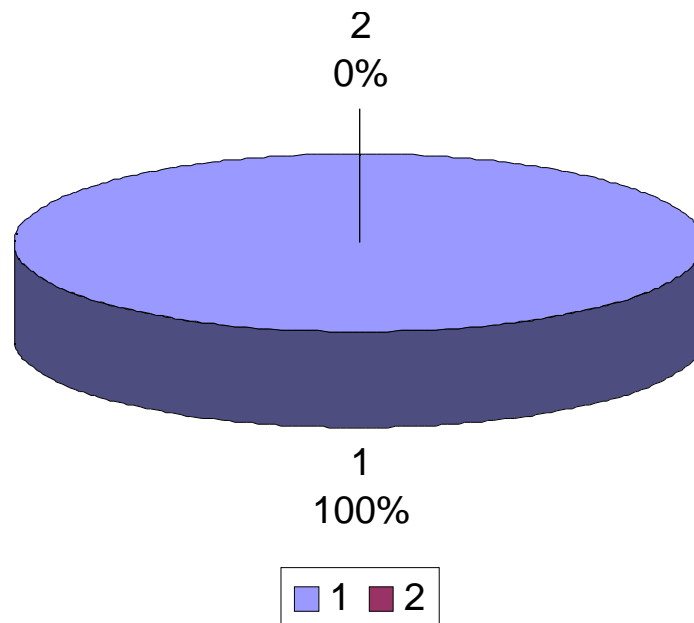
**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 100% considera que conoce la de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.



**Pregunta No. 8.**

¿Tiene conocimiento de la actividad de control y anotación que efectúa el registro escalafonario del Ministerio de Educación?



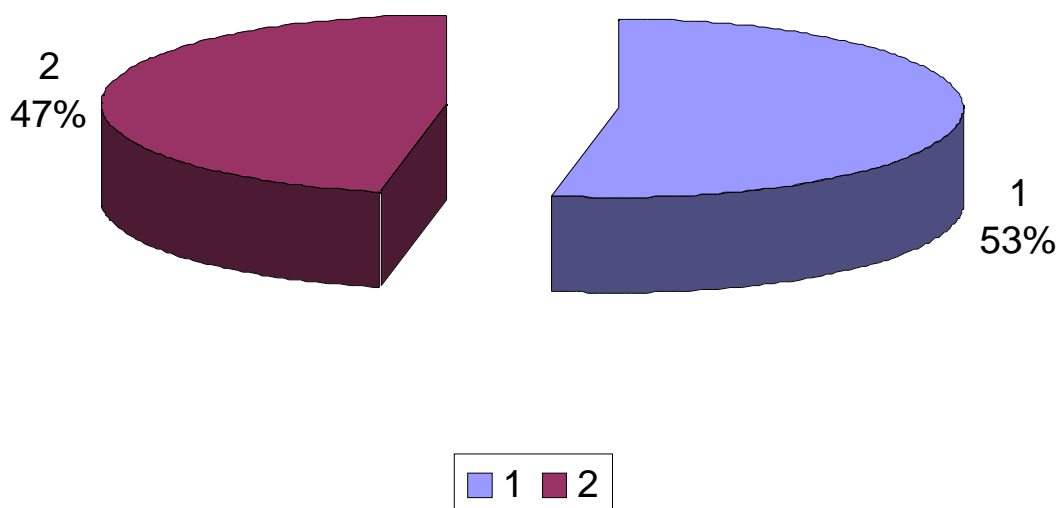
**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 100% considera que tiene conocimiento de la actividad de control y anotación que efectúa el registro escalafonario del Ministerio de Educación.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.



**Pregunta No. 9.**

¿ Considera favorables para los maestros las últimas reformas efectuadas a la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional?



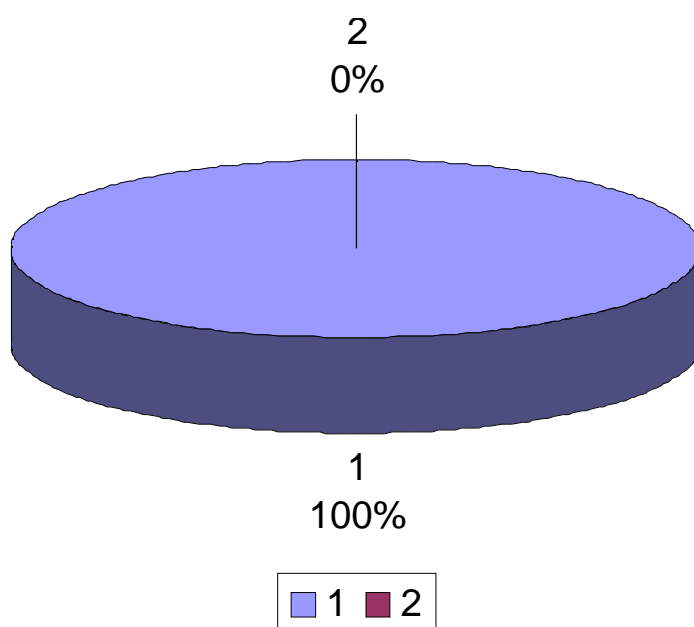
**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 53% equivalente a 32 encuestados considera favorables para los maestros las últimas reformas efectuadas a la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.



**Pregunta No. 10.**

¿Considera necesario reformar el Artículo 51 de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional en cuanto a la descentralización, celeridad y objetividad del trámite para el ascenso escalafonario del magisterio nacional?



**Interpretación:** De los sesenta casos que constituyen la muestra investigada, el 100%, considera necesario reformar el Artículo 51 de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, específicamente en cuanto a la descentralización, celeridad y objetividad del trámite para el ascenso escalafonario.

**Fuente:** Investigación de campo por la sustentante en febrero de 2006.



**4.6. Propuesta de reforma del Artículo 51 del Decreto número  
1485**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**DECRETO NÚMERO...**

**CONSIDERANDO:**

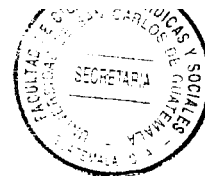
Que la catalogación del magisterio nacional, es la clasificación valorativa que el Estado instituye para las personas que se dedican a la enseñanza y las que, con título docente, presten servicios en cargos dependientes del Ministerio de Educación y llenen los requisitos establecidos en la ley.

**CONSIDERANDO:**

Que la Constitución Política de la República establece que el Estado promoverá la superación económica, social y cultural del magisterio, incluyendo el derecho a la jubilación que haga posible su dignificación efectiva y que los derechos adquiridos por el magisterio nacional tienen carácter de mínimos e irrenunciables.

**POR TANTO:**

En ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.



## DECRETA:

La siguiente reforma a la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto número 1485 del Congreso de la República:

**Artículo 1.** Se reforma el Artículo 51 el cual queda así:

Artículo 51. El registro escalafonario depende directamente del departamento de catalogación de la junta calificadora de personal del Ministerio de Educación, cuya función es promover gestiones administrativas, evitando realizar trámites complejos para el ascenso de maestros, así como una calificación subjetiva y ponderada. Se regula la descentralización de esta dependencia y se establecen regiones para el desarrollo educacional del país. Las acumulaciones de puntos se computarán anualmente para cada docente, en los siguientes aspectos:

1. Tiempo de servicio: Por tiempo de servicio educacional remunerado, 40 puntos.
2. Calidad: Por calidad satisfactoria de su labor en el cargo o cargos desempeñados, 20 puntos:
  - a) Puntualidad; b) Asistencia; c) Colaboración; d) Cumplimiento de comisiones; e) Iniciativa; f) Excesos de tiempo brindado en su labor; g) Dedicación y esmero en la técnica de su función educacional; h) Actividades en organizaciones auxiliares o aliadas a la escuela; i) Las demás que se consideren oportunas.



3. Superación: Por capacitación, nivelación o estudios a nivel superior comprobados, 20 puntos..
  - a) Obtención de título profesional universitario de tipo docente; b) Certificación de cursos aprobados por cualquier universidad del país que acrediten la superación docente; c) Investigación en función docente aprobada por el Consejo Técnico o la Universidad de San Carlos de Guatemala; d) Obtención de títulos docentes; e) Certificado de aptitud, o de asistencia a programas, cursos o cursillos de capacitación, nivelación o profesional.
4. Méritos especiales: Obtenidos por servicios a la educación. 5 puntos.
5. Servicios extraescolares: Por servicios extraescolares o independientes de su cargo remunerado, prestados a la educación. 15 puntos.

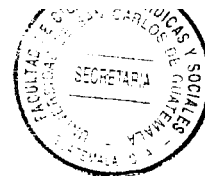
**Artículo 2. Vigencia.** El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario de Centro América, órgano oficial del Estado y será de aplicación general.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los... días del mes de... del año dos mil...

f) Presidente del Congreso

f) Secretario

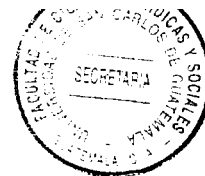




## CONCLUSIONES

1. El registro escalafonario es un registro público dependiente del Ministerio de Educación, el cual tiene como objetivo crear un derecho tutelar que ampara y protege a todo docente catalogado, llevando un control de su récord laboral, calidad de servicio, superación personal y méritos especiales.
2. Es importante que las operaciones registrales que realiza el registro escalafonario del Ministerio de Educación, tengan celeridad, certeza y seguridad en los actos sujetos a inscripción para protección de los maestros de la República de Guatemala.
3. La investigación de campo efectuada demostró que es necesario reformar el Artículo 51 de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, incluyendo la descentralización, celeridad y objetividad del trámite para el ascenso escalafonario del magisterio nacional.
4. Conforme la investigación de campo realizada, las reformas contenidas en los Decretos números 87-200 y 95-2000 del Congreso de la República, fueron favorables en un 53% y desfavorables en el 47%.





## RECOMENDACIONES

1. De conformidad con la Constitución Política de la República, que el Estado a través del Ministerio de Educación promueva la superación económica, social y cultural del magisterio, que haga posible su dignificación efectiva con carácter de mínimos e irrenunciables.
2. Derivado de ese presupuesto es necesario que se reforme el Artículo 51 de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, incluyendo la descentralización, celeridad y objetividad del trámite para el ascenso escalafonario del magisterio nacional.
3. Que el registro escalafonario de la Junta Calificadora de Personal del Ministerio de Educación gestione su propia autonomía y descentralización administrativa, de conformidad a la personería jurídica que le otorga la Ley de Catalogación y Dignificación del Magisterio Nacional.
4. Que los integrantes de la Junta Calificadora de Personal del Ministerio de Educación, creen mecanismos de control de eficiencia, celeridad, objetividad y descentralización para el departamento de catalogación, incrementando los medios de fiscalización y calidad del servicio que se presta a los docentes.





## BIBLIOGRAFÍA

BIELSA, Rafael. **Principios de derecho administrativo**, Editorial Roque Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1972, pág. 56.

BRICEÑO SIERRA, Humberto. **El proceso administrativo en Iberoamérica**, México: Ed. Instituto de Investigaciones jurídicas, 1968.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, S.R.L, 1979.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, Guatemala: Ed. Llerena, 1999.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, Guatemala: Ed. Centro de Impresiones Gráficas, 1999.

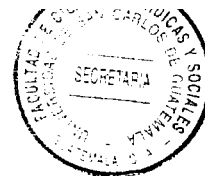
GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Política y Constitución en Guatemala**. Guatemala: Ed. Serviprensa Centroamericana, 1977.

HERNÁNDEZ, Manolo, **Historia del Ministerio de Educación de Guatemala**, Guatemala: Ed. José de Pineda Ibarra, 1984.

HUBERT J. Miller. Traductor Fernando Rivas, **Positivismos y Reformas Educativas en Guatemala, 1871-1885**, Guatemala: Ed. José de Pineda Ibarra, Revista el Maestro, 1971.

LARROYO, Francisco, **La ciencia de la educación**, Argentina: Ed. Porrúa, 1984.

LARROYO, Francisco, **Psicología integrativa**, Argentina: Ed. Porrúa, 1964.



MORGAN SANABRIA, Rolando, **Material de apoyo para el curso planeación de la investigación científica**, Guatemala: Ed. Instituto de Investigaciones jurídicas y sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1998.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1980.

Real Academia Española. **Diccionario ilustrado de la lengua española**, España: Ed. Espasa-Calpe, 1950.

ROCHILD, Alessandro. **Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés**, París, Francia: Ed. La Sorbona, 1991.

VÁSQUEZ RAMOS, Reynerio de Jesús, **Guía de investigación documental**, Guatemala: Ed. Ediciones Educativas, 1986.

VILLEGAS BASAVILVASO, Benjamín, **Derecho administrativo**, Buenos Aires, Argentina, Ed. Tipográfica Editora Argentina, 1971.

#### **Legislación:**

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

**Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional**, Congreso de la República, Decreto número 1485, 1961.

**Ley del Organismo Ejecutivo**, Congreso de la República, Decreto número 114-97, 1997.

**Ley de Educación Nacional**, Congreso de la República, Decreto número 12-91, 1991



**Ley de Servicio Civil**, Congreso de la República, Decreto número 1748, 1968.

**Reglamento de Ley de Servicio Civil**, Presidencia de la República, Acuerdo Gubernativo número 18-98, 1998.

**Reglamento de Ley de Educación Nacional**, Presidencia de la República, Acuerdo Gubernativo número 13-77, 1977.