

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

**ESTUDIO JURÍDICO DEL ENTE VERIFICADOR DEL ENVÍO DE LIBROS A
BIBLIOTECAS ESTATALES —CARACTERIZACIÓN—**



VICTOR HUGO MAJUS DE PAZ

GUATEMALA, OCTUBRE 2008

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

**ESTUDIO JURÍDICO DEL ENTE VERIFICADOR DEL ENVÍO DE LIBROS A
BIBLIOTECAS ESTATALES —CARACTERIZACIÓN—**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

VICTOR HUGO MAJUS DE PAZ

previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre de 2008

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Carlos Urbina Mejía
Vocal:	Licda. Rosa María Ramírez Soto
Secretario:	Lic. Juan Carlos Godínez

Segunda fase:

Presidente:	Lic. Ricardo Alvarado Sandoval
Vocal:	Licda. Eloísa Mazariegos Herrera
Secretaria:	Licda. Marisol Morales Chew

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

DEDICATORIA

A mi abuelo,
a mamá y papá,

Motores fundamentales en mi vida
manantiales iridiscentes, espontáneos y
constantes que alimentan mi espíritu.

Especialmente a:
mi prima Sindi Mariela y
mi amigo José Morán,

Ángeles, que, víctimas de la maldad,
postraron sus alas a este mundo
y cuyas almas departirán
eternamente con la mía.

A mis hermanos,

indispensables en mi crecimiento
como persona.
Gracias por soportar mi silencio.

A mis otros hogares,
a la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales y al *Alma Mater*

Por la que fuere una dulce presencia
y un compartir necesario.

Al Creador,

Todos mis frutos...

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	(i)
CAPÍTULO I	
1 Principios de legalidad y de juridicidad.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.1.1 Origen de la legalidad.....	1
1.1.2 Origen de la juridicidad.....	3
1.2 Definición del principio de legalidad.....	3
1.2.1 Legalidad positiva y legalidad negativa.....	6
1.2.2 Nociones de legalidad e ilegalidad.....	7
1.3 Definición del principio de juridicidad.....	10
1.4 Diferencias entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad.....	11
1.5 Fundamentos legales.....	13
CAPÍTULO II	
2 La administración pública.....	15
2.1 Antecedentes.....	15
2.2 Definiciones.....	17
2.3 Actos.....	26
2.3.1 Evolución.....	30
2.3.2 Características.....	33

	Pág.
2.3.2.1 La presunción de legitimidad, juridicidad y legalidad.....	33
2.3.2.2 La ejecutoriedad.....	36
2.3.2.3 Irretroactividad.....	37
2.3.2.4 Unilateralidad.....	38
2.3.2.5 Revocabilidad.....	39
2.3.2.6 Sometimiento al derecho administrativo.....	39
2.4 Pasos.....	40
2.4.1 La planificación.....	40
2.4.2 Coordinación.....	41
2.4.3 Organización.....	41
2.4.4 Dirección.....	42
2.4.5 Control.....	42
2.5 Reglas.....	43
2.6 Características.....	44

CAPÍTULO III

3. Órganos de la administración pública.....	49
3.1 Antecedentes.....	49
3.2 Definiciones.....	51
3.2.1 Órgano y autoridad.....	54

	Pág.
3.3 Jerarquía y competencia.....	55
3.3.1 Los órganos en una estructura jerárquica.....	56
3.3.2 Competencia de los órganos administrativos.....	57
3.3.2.1 Ámbitos de validez de la competencia.....	62
3.3.2.2 Características de la competencia.....	64
3.3.2.3 La incompetencia del órgano.....	65
3.4 Características.....	66
3.5 Legislación pertinente.....	67

CAPÍTULO IV

4 Bibliotecas públicas estatales.....	71
4.1 Antecedentes.....	71
4.2 Definiciones.....	82
4.3 Funcionalidad.....	85
4.4 Legislación pertinente.....	92

CAPÍTULO V

5 Características del ente verificador del envío de libros a bibliotecas estatales.....	97
5.1 De la función específica y atribuciones del ente.....	98

	Pág.
5.2 Características en tanto órgano de la administración pública.....	99
5.2.1 Susceptibilidad al cambio.....	99
5.2.2 Finalidad especial.....	100
5.2.3 Jerarquía y competencia especial.....	100
5.2.4 Legitimidad.....	100
5.2.5 Funcionalidad limitada.....	101
5.2.6 De administración interna y mediata.....	101
5.2.7 Competencia obligatoria e irrenunciable.....	101
5.2.8 Avocación y delegación.....	102
5.2.9 Titularidad unipersonal.....	102
5.2.10 Gratuidad.....	102
5.2.11 Entidad pública.....	103
5.2.12 De derecho público.....	103
5.3 Características en tanto dependencia del Ministerio de Gobernación.....	103
5.3.1 Breve reseña del Ministerio de Gobernación.....	103
5.3.2 Características del ente verificador.....	104
5.4 Características en tanto institución socio-cultural.....	105
CONCLUSIONES.....	107
RECOMENDACIONES.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	111

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo suele abarcar ámbitos que pudiesen tener aspecto de no pertenecer al orden jurídico. La ciencia del derecho administrativo, sin embargo, es generosa en cuanto a la variedad de su materia y de tal forma, su estudio y aplicación puede encontrarse nutridamente en temas como el que es objeto del presente estudio: los libros, las bibliotecas, la obligación de remitir ejemplares a ciertas instituciones, para tal efecto debe existir un ente que verifique dicha actividad, así pues, se investiga lo referente a principios administrativos, administración pública y órganos, entre otros conceptos. A través de esta investigación, entonces, se realiza un estudio jurídico doctrinario que permite identificar las características de un órgano perteneciente a la administración pública y del ente como ejecutor de una función especial.

El tema central del presente estudio, surge como una necesidad de conocer y profundizar sobre las funciones y cualidades que debe reunir un ente específico para adquirir el carácter para el cual fue creado, además, porque la Ley de Emisión del Pensamiento sugiere la investigación de los detalles existentes alrededor de la actividad de remitir ejemplares de publicaciones no periódicas (libros) a instituciones estatales, entre las que destacan tres bibliotecas: la Biblioteca Nacional, la Biblioteca del Congreso de la República y la Biblioteca de la Universidad de San Carlos. Como bien se sabe, las bibliotecas son centros de conservación y difusión del conocimiento y la cultura; elementos necesarios para el desarrollo de un país.

Los objetivos que antecedieron al presente estudio, se enfocaron primordialmente en identificar las características que posee o que debe reunir el ente rector encargado de verificar el envío de libros a las bibliotecas públicas estatales que señala el Artículo seis de la Ley de Emisión del Pensamiento. Esta es una tesis descriptiva, por lo cual se abordaron varias figuras doctrinarias así como distintas fases de la vida social en que el Estado tiene ingerencia por medio de la prestación de servicios públicos. Para ello se utilizaron los métodos analítico-sintético, deductivo, inductivo, histórico y el de análisis de documentos; haciendo uso de los medios bibliográficos y documentales que permitieron recopilar la información analizada.

Los capítulos trabajados se dividieron de forma adecuada para poder tratar los temas del derecho administrativo que más se relacionaban con la presente tesis; así encontramos los siguientes: Capítulo I, que desarrolla los principios de legalidad y de juridicidad, indispensables ambos para la existencia de cualquier entidad y para proporcionar el carácter de legítimo a sus actos o decisiones.

En el Capítulo II, se aborda la administración pública, sus antecedentes, definiciones, sus actos y pasos, como también las características, que fueron de suma importancia al presente estudio, en cuanto a determinar características de órganos específicos. El Capítulo III se refiere directamente al órgano administrativo, puesto que el ente verificador del envío de libro a bibliotecas públicas estatales es un órgano que pertenece a la administración pública.

El Capítulo IV, tiene las apreciaciones justas en cuanto al tema de las bibliotecas públicas estatales, debido a que éstas son instituciones de gran importancia al desarrollo intelectual de Guatemala y que además son una de las fuentes centrales que motivaron el presente estudio. Finalmente, el Capítulo V da cuenta de las características que debe reunir el ente rector encargado de verificar el envío de libros a las bibliotecas estatales que establece el Artículo 6 de la ley de emisión del pensamiento. Estas fueron tratadas en tres líneas: en tanto órgano de la administración pública; en tanto dependencia del Ministerio de Gobernación; y en tanto institución socio-cultural. También vale mencionar que el desarrollo de estas características fue enumerado solo en tanto órgano de la administración pública, por ser más amplio.

CAPÍTULO I

Principios de legalidad y de juridicidad

Sumario:

Antecedentes

Definiciones

Diferencias entre el principio de legalidad y de juridicidad

Fundamentos legales

1. Principios de Legalidad y de Juridicidad

1.1 Antecedentes

1.1.1 Origen de la legalidad

Hacia el año 1925 el jurista alemán Adolfo Merkl sostiene que toda actividad administrativa del Estado debe basarse en la ley, el único medio para establecer y consolidar el Estado de Derecho. Pese al postulado del representante de la escuela de Viena, esta tesis, de aceptación universal, degenera posteriormente en la discrecionalidad, figura interesante que merece la pena ser mencionada, debido a su aplicación generalizada dentro de la administración pública.

La discrecionalidad es entendida como la facultad o potestad que una persona, funcionario o servidor público, se arroga para poder disponer sobre tal o cual asunto puesto a su conocimiento. Es una decisión tomada por una persona sin el apego debido a lo que establece la legislación vigente positiva aplicable a un caso o procedimiento administrativo concreto.

La discrecionalidad surgió entonces, luego de que en las primeras dos décadas siguientes a 1925, los intérpretes de la legalidad aceptaran la tesis de Merkl. En determinado momento se presentaron casos de ambigüedad, vacío o inexistencia de la ley, total o parcial, y se acepta que el funcionario y el empleado público, en estos casos, tome decisiones con libertad total, o sea con total discrecionalidad. Lo que en nuestro medio, generalmente se conoce como el “criterio” del funcionario. La sujeción de la administración a la ley se entendió durante el siglo XIX y parte del recién pasado siglo XX, en el sentido de que la ley era un mero límite externo a la actuación administrativa, de modo que la administración podía hacer todo aquello que la ley no le prohíbe.

Sin embargo, actualmente se vuelve a entender el principio de legalidad en su sentido originario: todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la administración.

“La discrecionalidad se impone en todas las administraciones públicas produciendo efectos negativos: fomenta la arbitrariedad (en el derecho administrativo “arbitrariedad” significa ausencia de límites legales); fomenta la creencia que no existe el derecho; fomenta la creencia que no existe la administración de justicia; fomento el abuso de poder; y fomenta la corrupción administrativa. La necesidad de terminar con la discrecionalidad favorece el apareamiento de la juridicidad.”¹

¹ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, Pág. 23

1.1.2 Origen de la juridicidad

“La creación del principio de juridicidad ocurre en 1950. Su finalidad es restablecer el sometimiento de toda actividad administrativa a la ley y al derecho (incluida la doctrina y los principios jurídicos). En los Estados de facto y en las dictaduras se consagra la discrecionalidad y en los Estados de Derecho se consagra la legalidad y la juridicidad. A partir de 1970 el fenómeno del constitucionalismo impone la juridicidad. Este fenómeno establece gobiernos basados en normas constitucionales formales y en elecciones generales, obligando a la supresión de los gobiernos autocráticos. Se consolidan los estados de derecho basados en una constitución escrita en la que se incluyen principios jurídicos elevados a la categoría constitucional. El conjunto de estos principios conforma el fundamento de la juridicidad.”²

1.2 Definición del principio de legalidad

Al contemplar el principio de legalidad desde una perspectiva de derecho administrativo, puede expresarse abiertamente que es un principio general del Derecho, reconocido expresamente por la Constitución Política de la República y en virtud del cual se asume que la administración pública y sus respectivos servicios, se encuentran sometidos y a disposición de la legislación vigente y a las normas que constituyen el pleno derecho del Estado.

El principio de legalidad implica, sobre todo, la primacía Constitucional y la preponderancia de las leyes como expresión de la soberanía delegada por el pueblo, frente a todos los poderes públicos. El principio de legalidad también establece la

² Ibid. Pág. 24

sujeción de la administración misma a sus propias normas y a sus reglamentos creados bajo ese marco.

Este principio se aplica para el Estado bajo el aforismo *legem patere quam feciste* (soporta la ley que hiciste). Mediante este principio se impide que las actuaciones emanadas de los órganos administrativos sean producto del simple arbitrio del funcionario; forzando a que las decisiones estén fundadas en una normativa vigente. El Estado y por ende la administración pública tiene que cumplir con el derecho. Su actuación debe ser conforme a ley y no antojadiza. Si en algún caso utiliza el criterio discrecional no deberá rebasar el conjunto de disposiciones legales a las que está sometida. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución y las leyes, dentro de las facultades que les han atribuido y de acuerdo con los fines para los que han sido creadas.

El principio de legalidad es reconocido mundialmente por las distintas legislaciones, se utiliza y sirve como una garantía, para evitar que un determinado gobernante se exceda en sus atribuciones o facultades; su instrumento es la misma Constitución o las leyes, sin importar la clase de gobierno de que se trate, la legislación constitucional u ordinaria debe ser respetada por quien dirige los destinos una nación.

En Guatemala, el principio de legalidad se encuentra en varios artículos constitucionales y en todas las leyes, quizá el artículo más preciso en demarcarlo en forma general es el Artículo 5, que establece la libertad de las personas a hacer todo aquello que la ley no prohíba.

En ese sentido, según lo indica la licenciada Gladys Monterroso, en su artículo publicado en el diario Prensa Libre el dos de marzo de 2007, “cierra el círculo de lo lícito al cubrir con un manto de legalidad todo aquello que el ser humano realiza y que no está expresamente prohibido por la ley. Significa por ejemplo que si la Ley del IVA establece que se cobra el impuesto sobre los servicios prestados en Guatemala, los que no son prestados en el territorio nacional no lo deberán pagar.”

Podemos definir entonces al principio de legalidad como un principio fundamental del derecho público, en virtud del cual todo ejercicio de potestades y actuaciones ejercidas por un órgano administrativo debe sustentarse en normas emanadas de la Constitución y las leyes ordinarias vigentes en un determinado territorio.

Se podría decir que el principio de legalidad es la regla de oro del derecho público y en que en dicha posición actúa como el justo lineamiento para establecer que un Estado se desempeña como Estado de Derecho, pues en él el poder tiene su fundamento y es plenamente limitado por las normas jurídicas.

Los principios de legalidad y de juridicidad son de aplicación obligatoria en la administración pública en general por mandato constitucional.

Según el licenciado Calderón Morales, “este principio debe entenderse desde el punto de vista de la ley. Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el administrador no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia

para poder actuar. Lo fundamental en este principio es la norma legal y el funcionario o administrador no puede salirse de la misma para resolver.”³

Para el principio de legalidad lo fundamental es la ley y el funcionario público a cargo de un determinado órgano no puede actuar si no existe una norma legal que le otorgue competencia, atribuciones o capacidad para decidir, o sea que el funcionario o administrador no puede resolver fuera de la norma legal.

1.2.1 Legalidad positiva y legalidad negativa

“La distinción se refiere al formalismo en la aplicación de la ley. Positiva es la legalidad cuando funcionarios y empleados públicos aplican la ley observando las normas con exactitud “como está redactada o concebida” sin tomar en cuenta valores como la justicia o bien común, o situaciones económicas y sociales. La ley se aplica sin tomar en cuenta sus consecuencias.

Negativa es la legalidad cuando funcionarios y empleados públicos aplican la ley omitiendo algún presupuesto o requisito con la finalidad de realizar valores como la justicia y el bien común, o con el propósito de que la ley no constituya obstáculo para la realización de proyectos y programas sociales o económicos. La legalidad y la justicia siempre se encontrarán en conflicto. Algunos tratadistas afirman que la legalidad es negativa en cuanto sacrifica la justicia. Este aspecto negativo de la legalidad obliga a los funcionarios y empleados públicos a tomar un determinado criterio: o aplican la ley sacrificando la justicia o hacen valer la justicia a costa de la ley. El criterio que se

³ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, Pág. 42

adopte no excluye la ética del funcionario y empleado público. La legalidad negativa se justifica afirmando: “ocasionalmente es necesario salirse de la ley para encontrarse con la justicia”.⁴

Diremos, pues, que la legalidad positiva es aquella postura referente a la aplicación de tal principio, apegándose rigurosamente a la ley, a la norma prescrita por la legislación vigente; en tanto que la legalidad negativa, se entiende como la acción mediante la cual, un funcionario tiende a aplicar cierto grado de discrecionalidad apegado a lo preceptuado por lo establecido en la legislación respectiva, es decir, que a lo señalado por la ley le agrega un poco de lo que considera justo.

1.2.2 Nociones de legalidad e ilegalidad

El rasgo que mejor tipifica al Estado de Derecho, que es el estado constitucional, es la sujeción de todos sus actos a la ley, asegurándose así, el imperio de ésta. Significa la supremacía absoluta o predominio de la ley opuesto a la influencia del poder arbitrario y excluye la existencia de lo arbitrario. En este sentido, el imperio de la ley se opone a todos los sistemas de gobierno por personas investidas de poderes amplios, arbitrarios o discrecionales. El principio fundamental está basado en que son las leyes y no los hombres quienes gobiernan. Dicho principio se formula sobre la base de que ningún órgano del Estado puede adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición por vía general anteriormente dictada, esto es, que una decisión individual no puede ser jamás adoptada sino dentro de los límites

⁴ Castillo González, Jorge, Ob. Cit., pág. 25

determinados por una ley material anterior, es así un principio esencialmente protector del individuo.

En el caso del presente estudio, ningún órgano puede disponer la estricta vigilancia sobre el envío de libros a las bibliotecas estatales o arrogarse la función de supervisar tal envío, si ello no ha sido normado o no está previamente establecido por la legislación vigente del país.

El principio de legalidad es aquel según el cual toda actividad del Estado debe estar conforme con el Derecho de Estado. Por lo tanto la ilegalidad es la violación del principio de legalidad por una autoridad administrativa cuyo acto se vicia.

La Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos de pleno derecho. Existen dos tipos de usurpación de funciones: la usurpación de la autoridad y la usurpación de funciones propiamente dicha. La usurpación de autoridad es aquella en que el usurpador de autoridad la ejerce y realiza sin ningún tipo de investidura. Ahora, la usurpación de funciones se da cuando una autoridad perteneciente a una de las ramas del poder público usurpa funciones correspondientes a otra rama del mismo poder público.

En materia administrativa la invasión o interferencia de un funcionario administrativo se supone en atribuciones que no les corresponden y que están atribuidas específicamente a otra autoridad administrativa. La diferencia con la

usurpación de funciones es que esta emana de la violación de lo contemplado por la carta magna en cuanto a las funciones administrativa y la extralimitación de funciones es de orden legal, mas no constitucional.

“Los casos de violación resultan de violar la ley o de incurrir en ilegalidades. Estos casos se producen cuando existe ley que puede ser aplicada pero los funcionarios y los empleados públicos ejecutan sus actividades y toman sus decisiones sin basarse en la ley; cuando interpretan la ley existente en forma indebida y caprichosa; cuando restringen y amplían el campo de aplicación de la ley (incluyen actividades y decisiones no previstas, o las eliminan); cuando se adjudican competencias, atribuciones, facultades o funciones no previstas en la ley; o cuando aplican la ley que no procede aplicar.”⁵

El abuso o exceso de poder puede cometerlo cualquier empleado o funcionario público, aun en el caso de que estén dando cumplimiento estricto de una norma escrita, porque en la aplicación de esta norma legal bien pueden haber malinterpretado las atribuciones y funciones que autorizan la actuación de cada funcionario.

En tanto que la desviación de poder son los actos que a pesar se conservarse siempre formal; y aparentemente dentro de los límites de las facultades discrecionales, éstas son usadas para fines distintos de aquellos para los cuales fueron atribuidas al funcionario esas facultades.

⁵ Castillo González, Jorge, **Ob. Cit.**, pág. 24

No se puede confundir el abuso de poder con la desviación de poder, pues la primera consiste únicamente en hacer uso indebido del poder y el segundo se caracteriza más que en ningún otro aspecto “la mala interpretación”, es decir, que ese tipo de acciones, sin violar una norma legal, altera la verdad.

1.3 Definición del principio de juridicidad

Por el principio de juridicidad o juricidad, se entiende la “Tendencia o criterio favorable al predominio de las soluciones de estricto derecho en los asuntos políticos o sociales. (...) El vocablo presenta importancia jurídica por cuanto preconiza el imperio del Derecho sobre el uso de la fuerza. Los gobiernos de facto estiman la fuerza por encima de la juridicidad.”⁶

En el Artículo 221 de la Constitución Política encontramos el término “juridicidad”, al mencionar como “contralor” al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a este mismo principio, el jurista argentino Guillermo Cabanellas apunta que juridicidad es la “tendencia a la aplicación del Derecho estricto en materias políticas y sociales.”⁷

Una sentencia de inconstitucionalidades de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador, de fecha uno de febrero de dos mil uno, se refiere a tal principio de esta manera: “El principio de juridicidad implica el sometimiento de la

⁶ Osorio, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, Pág. 408

⁷ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario de Derecho Usual**, Pág. 468

administración al cumplimiento de las atribuciones y competencias que por ley se le establecen; es decir, todos los entes que conforman la administración se encuentra vinculados por el principio de legalidad en tanto que toda actuación de estos ha de presentarse necesariamente como el ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley, la que le construye y limita.

El principio de juridicidad no hace referencia sólo a la legalidad ordinaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad, es decir, la legalidad supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende a la Constitución.”⁸

Es claro que el principio de juridicidad es aquel que establece la necesidad de apearse no solo a la legalidad en la solución a un caso concreto, sino a los principios jurídicos en el más amplio sentido, utilizando, además de la norma, la doctrina, los principios generales del derecho, etcétera; y es obvio que la administración pública a través del órgano administrativo, debe actuar apegada a éste principio junto al de legalidad, para alcanzar debidamente sus fines.

1.4 Diferencias entre el principio de legalidad y el principio de juridicidad

“Suele confundirse el principio de legalidad con el principio de juridicidad, manejando los conceptos como sinónimos, lo que es incorrecto, pues no deben aplicarse con iguales significados, aunque ambos conceptos son similares, podemos decir que, la juridicidad es el género y la legalidad es la especie.

⁸ <http://www.csj.gob.sv/lineas%20jurisprudenciales.nsf/>

Con la aplicación del principio de juridicidad implica someter los actos, decisiones o resoluciones de la administración pública al Derecho.

Podemos distinguir que si la actuación administrativa debe someterse al derecho, significa que el Derecho es una ciencia y toda ciencia descansa en “principios” y toda ciencia tiene “instituciones doctrinarias” y por supuesto el derecho es la “norma jurídica”, que son elementos importantes que contiene la ciencia del Derecho Administrativo.

De lo anterior podemos inferir que si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, implica la aplicación del Derecho y esto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, y en caso de no haber una norma, necesariamente hay que aplicar los principios generales del Derecho y en última instancia se pueden aplicar las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.”⁹

Para señalar algunas ideas más en cuanto a la diferencia entre ambos principios, se apuntan a continuación los enunciados que el licenciado Castillo González aporta al respecto.

Enunciado del principio de legalidad: “Toda la actividad administrativa estará sometida a la ley”.¹⁰

⁹ Calderón Morales, H. H., **Ob Cit.**, Pág. 43

¹⁰ Castillo González, Jorge, **Ob. Cit.**, pág. 24

Enunciado del principio de juridicidad: “Toda actividad y decisión administrativa debe someterse a la ley y a los principios jurídicos, incluida la doctrina”. “Las actividades y decisiones administrativas deben someterse al derecho en el entendido que el “derecho” comprende la ley, la doctrina y los principios jurídicos”.¹¹

La finalidad de estos principios es “dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado de Guatemala. Esta seguridad consiste en el acatamiento de la ley a efecto de evitar actividades y decisiones arbitrarias. Dar firmeza a las decisiones administrativas. Esta firmeza consiste en dar estabilidad a las actividades y decisiones para que no queden sin efecto por beneficios e intereses personales. Convertir a la ley en un instrumento de poder y de competencias, limitado por la ley.”¹²

1.5 Fundamentos legales

Según nuestro ordenamiento jurídico, el principio de legalidad es mencionado expresamente y es claro en cuanto a su aplicación. A continuación se presenta una recopilación de Artículos atendiendo las palabras del licenciado Castillo González: “En varios artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala se localiza el principio de legalidad. Seguidamente se enumeran los principales Artículos: “Toda persona... no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella” (art. 5). “Ninguna persona puede ser juzgada... por procedimientos que no estén establecidos legalmente” (art. 12). “Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones, podrán ser

¹¹ **Ibid**, pág. 27

¹² **Ibid**, pág. 24

revisados por la autoridad competente de conformidad con la ley” (art.24). “ Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley” (art. 28). “Toda persona tiene libre acceso a ... dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley” (29). “ Toda petición (política)... si la autoridad no resuelve (en 8 días hábiles) ... se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley” (art. 137) “El poder... su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley” (art 152). “ Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella” (art. 154). “ Ningún funcionario o empleado público, civil o militar está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito” (art. 156). “Son funciones del Presidente de la República: a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes” (inciso a, art. 183). “Son funciones del Presidente de la República: e) ... ejecutar... las leyes... dictar decretos, acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes” (art. 183). “Son funciones del Presidente de la República: nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley” (inciso s, art. 183). “Son funciones de los Ministros... velar por el estricto cumplimiento de las leyes” (inciso i, art. 194). “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar los impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales” (art. 239), lo que significa que los tributos pueden ser decretados por medio de la ley. “¹³

¹³ **Ibid**, pág. 26, Sic

CAPÍTULO II

La administración pública

Sumario:

Antecedentes

Definiciones

Actos

Pasos

Reglas

Características

2. La administración pública

2.1 Antecedentes

Antes de abordar completamente la figura de la “administración pública”, es necesario entender la administración como término general. De tal cuenta encontramos datos que determinan los orígenes de dicho término y los cuales establecen que: “La palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo Ministro-as-are, que se traduce en: administrar, servir, ejecutar, etc., y más singularmente del sustantivo ministratio-ministrationes, que significa: servicio o acto de servir. La preposición ad rige acusativo, de donde resulta administrationem, acerca del servicio, administración, régimen, gobierno.

Tomando frases de autores latinos significa dirigir, gobernar, gestionar, etc. Cicerón habla de administrare provinciam, administrare bellum, que significa: gobernar la provincia, dirigir la guerra, etc. La palabra administración se forma del prefijo ad,

hacia, y de ministratio. Esta última palabra viene a su vez de minister, vocablo compuesto de minis, comparativo de inferioridad, y del sufijo ter, que sirve como término de comparación”.¹⁴

Su definición etimológica “se obtiene del significado de cada una de las palabras que la componen. Administración significa “actividad” o “acción de administrar” o también “actividad o acción de servir”. Tratándose de la administración pública, ésta sirve a los habitantes del Estado de Guatemala a efecto de realizar el bien común o interés público. El artículo 1 de la Constitución Política considera el bien común como el fin supremo del Estado de Guatemala.”¹⁵

Otros autores son más concisos y así registran el origen de la palabra: “Administrar. Este verbo proviene de dos palabras latinas: *ad*, a, y *ministrare*, servir, y es sinónimo de “gobernar, regir”.

Administración. El término se refiere a la acción de cumplir deberes ejecutivos en una institución y abarca “las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes”. La voz administración se usa también para “referirse a las normas de conducta que son comunes a muchas clases de grupos cooperativos”. No atañe generalmente a los métodos tecnológicos escogidos sino que, más bien, se ocupa de cuestiones como: a) el mejor método para resolver determinado problema; b) la selección del personal; c) maneras de lograr colaboración; d) la mejor y más racional

¹⁴ Calderón Morales, H. H., **Ob. Cit.**, Pág. 3

¹⁵ Castillo González, Jorge, **Ob. Cit.**, pág. 19

división del trabajo; e) cómo enseñar a cada empleado sus tareas; y f) cómo coordinar los esfuerzos comunes. La administración en general “abarca las normas de conducta que son comunes a la cooperación humana en las agrupaciones”.¹⁶

2.2 Definiciones

Se entiende, pues, en virtud de lo anterior, que del verbo administrar, genéricamente, deviene la idea “a servir”, o bien “dirigir para el servicio”, desempeñarse en la actividad regidora tras el servicio. En esa misma línea, se define primeramente el concepto amplio de administrar y administración; y posteriormente la idea central de este capítulo, que es la administración pública.

“Administrar es el proceso de llevar a cabo las actividades, labores o trabajo, efectivamente, con personas o por medio de personas. Este proceso comprende las funciones administrativas: planificación, organización, liderazgo y control.”¹⁷

“Administración es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.

Es el arte o técnica de dirigir o inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana.

¹⁶ Litton, Gaston, **Administración de bibliotecas**, Pág. 15

¹⁷ Castillo González, Jorge, **Ob. Cit.**, Pág. 19

Es una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular. Es la organización de un organismo social, y su efectividad consiste en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.”¹⁸

“Administración es el empleo de la autoridad para organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables (y consiguientemente, a los grupos que ellos comandan), con el fin de que todos los servicios que se prestan se debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa.

“Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.”¹⁹

Es necesario y obligatorio establecer la diferencia entre la administración privada y la administración pública, debido a que para la primera, el objetivo primordial es el lucro por excelencia; en cambio, para la segunda, es importante señalar que su finalidad, tal como se establece en la Constitución, es el bien común o como lo expresan algunos otros intelectuales, el bienestar general. Esto debe quedar claro para no confundir lo que en ciertas oportunidades representan las concesiones que el Estado otorga a entidades no gubernamentales y demás personas jurídicas, para la prestación de algunos servicios públicos.

Para tal efecto, la siguiente es una definición clara y precisa de lo que es la

¹⁸ Reyes Ponce, **Ob. Cit.**, pág. 15

¹⁹ **Ibid**, pág. 16

administración pública: “La administración pública es la actividad que busca servir a los habitantes del Estado de Guatemala, persigue la realización del bien común, es un servicio a cargo de personas (funcionario y empleados) que ejecutan funciones administrativas con efectividad. Esta definición descarta las definiciones académicas y las clasificaciones que dividen la administración en activa, consultiva y de control.”²⁰

La administración pública es la principal actividad que corresponde ejercitar y desarrollar al organismo ejecutivo para la prestación de los servicios públicos, implica cumplir con la legislación en general o la norma jurídica en particular, ejercitar dichas atribuciones, para cumplir a cabalidad con los fines que se traza el Estado de Guatemala. Entonces, la manifestación de las funciones administrativas se dará por medio de los actos administrativos.

“La actividad administrativa debe estar sometida a la ley (Merkl). La actividad administrativa se desarrolla en los tres principales organismos del Estado de Guatemala. Actividad legislativa en el Organismo Legislativo, actividad administrativa en el Organismo Ejecutivo y actividad jurisdiccional en el Organismo Judicial. Actividad administrativa, existe en los tres organismos del Estado, pero, la actividad del Organismo Ejecutivo es la única que se denomina administración pública. Actividad administrativa también existe en las organizaciones autónomas y descentralizadas del Estado de Guatemala. Desde un ángulo técnico en lugar de “administración pública” la denominación correcta es “administración del Estado de Guatemala”.²¹

²⁰ Castillo González, **Ob. Cit.**, pág. 19

²¹ **Ibid**

El jurista Agustín Gordillo anota una corta definición, en la cual toma en cuenta al elemento órgano y al elemento acción, diciendo: “Administración pública es el ejecutivo en acción.”²²

Siempre mencionando a los órganos del Estado, pero en esta ocasión incluyendo a los servicios públicos, el maestro Ossorio señala: “La administración pública la constituyen los organismos del Estado prestando servicios públicos.”²³ Sin embargo, acá no queda explícito que dichos servicios sean en verdad la realización del bien común que persigue el Estado.

“La administración definida desde el criterio orgánico es un complejo integrado en el poder ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituye el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno.”²⁴

En busca de concluir con las propuestas de los autores estudiosos del derecho administrativo, se toman las palabras del licenciado Calderón; quien indica: “Si la

²² Gordillo, Agustín, **Derecho administrativo**, Pág. 1

²³ Ossorio, Manuel, **Diccionario de derecho usual**, Pág. 154

²⁴ Prat, Julio A., **Derecho administrativo**, Pág. 132

administración pública se estudia desde el punto de vista de la aplicación de políticas para la satisfacción de necesidades generales y a quien va dirigida la finalidad y propósito de la administración se ve desde el punto de vista de las ciencias sociales.

En fin, no podemos estudiar a cualquier rama de la ciencia en una forma aislada, existe una gran vinculación entre todas las ciencia.

Llegar a una definición exacta de una ciencia es algo muy difícil, pues al analizar los diferentes criterios, unos nos parecen adecuados otros no, pero es necesario tratar de establecer la definición del concepto en una forma que se entienda y que se pueda explicar.

Habiendo analizado algunos de los autores del derecho administrativo, que necesariamente tratan lo relativo a la administración pública, podemos establecer una definición que consideramos que es la más adecuada y vemos a la administración pública como:

El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

Podemos decir que la administración pública y sus órganos y entidades es un medio por el cual el Estado ejecuta su actividad.

La administración pública se presenta con un doble aspecto:

- a) Como sujeto, es un complejo de órganos armonizados, constituido, unido por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados;
- b) En su objeto, que la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de finalidades, como ya lo indicamos el bienestar de todos;
- c) Regulada estructuralmente y en su competencia por el derecho administrativo, pues dentro del derecho administrativo encontramos toda la regulación legal que entraña los principios, normas, regulación de relaciones, control, etc.

Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera: el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.²⁵

Tal parece que ya todo está dicho al respecto de definir a la administración pública. Sin embargo, aún es posible agregar algunas líneas que pretenden enriquecer el tema. Puesto que la administración pública no es sino una actividad de servicio para generar o alcanzar los fines de un determinado Estado, se debe tener en cuenta que la

²⁵ Calderón Morales, **Ob. Cit.**, pág. 9

misma debe apegarse en todo momento a los principios de legalidad y juridicidad, ya que en nuestros actuales sistemas democráticos, cuyo ideal es fortalecer y garantizar un verdadero Estado de Derecho, no se puede permitir que un órgano administrado por un funcionario público, se manifieste o pronuncie ante la sociedad sin actuar y encontrarse bajo lo establecido por una legislación vigente.

En cuanto a la definición de los elementos mencionados con anterioridad, el mismo autor habla someramente de cada uno de ellos, por lo que se considera necesario apuntarlos en el presente trabajo, para mantener la hilaridad y una línea de ideas similar. Atendiendo a tal consideración, se agregan las siguientes definiciones:

Órgano administrativo: “Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública que son el medio o conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.”²⁶

La figura del órgano administrativo, incluyendo su definición, será objeto de análisis un tanto más detallado en el capítulo que prosigue, puesto que es necesario tratarlo detenidamente como referente de lo que implica el estudio de un determinado órgano del Estado que tiene a su cargo un servicio público representado en la verificación de una actividad mandada por la ley.

La actividad: “Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los

²⁶ **Ibid.**, pág. 11

cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. Podemos ver al servicio público, como el instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración pública para el logro de su propósito.”²⁷ Acá vemos inmersas dos definiciones, la de actividad y la de servicio público. En el caso que atañe al presente estudio, comprendemos dicho servicio público traducido como el envío de libros y, simultáneamente, la acción de suministrar nuevos títulos a las bibliotecas que de acuerdo con la ley debe hacerse y cuya finalidad es de interés general.

La finalidad: “es el elemento teleológico de la administración pública, como analizamos dentro de la definición de la administración pública tiene una finalidad y podemos afirmar que su finalidad es “el bien común” o “bienestar general” de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del artículo 1º que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo el bien común.”²⁸

La función administrativa: los fines del Estado señalan los propósitos generales o las metas que se proponen alcanzar que son incorporados al texto constitucional y que desarrolla la legislación administrativo (Artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala).

“La corriente más aceptada considera que el Estado tiene fines concretos o dicho de otra manera, que el Estado tiene una causa final, que en términos generales

²⁷ **Ibid.**

²⁸ **Ibid.**

es la consecución de los fines humanos y que en términos generales se traduce al bien común, que al final puede ser definida como la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de la vida debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en la plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el bien común perfecto en cuanto puede tenerse en este mundo.”²⁹

El Estado desarrolla su actividad coactiva por medio de sus funciones; la función administrativa que tiene como base el acto administrativo. Estas funciones, son desarrolladas por los organismos del Estado.

La función administrativa, claro está, es la que normalmente comprende al organismo ejecutivo, que se realiza por medio de un orden jurídico determinado (el derecho administrativo) y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control.

La función administrativa es regulada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rige, necesariamente a la administración pública y demás actividades relacionadas con la función administrativa, que corresponde al Ejecutivo.

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, **Derecho administrativo**, pág. 27

El Organismo Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que resuelve a través de actos administrativos, con alcances jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en la toma de decisiones particulares, que crean situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de acto condición y de actos subjetivos y que se encamina a la satisfacción de necesidades generales de interés público.

“La función administrativa puede verse desde dos puntos de vista (formal y material). Desde el punto de vista formal la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Organismo Ejecutivo. Este criterio es aceptable porque normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Organismo Ejecutivo. Pero, debemos hacer algunas consideraciones, puesto que también los otros organismos del Estado, excepcionalmente, desarrollan actividad administrativa (por ejemplo: cuando aplican la Ley de Contrataciones del Estado). Desde el punto de vista material se puede entender la función administrativa como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes.”³⁰

2.3 Actos

La administración pública realiza la función administrativa, que le es propia, a través de actos administrativos, así como también los otros organismos del Estado los realizan, aunque su principal función sea legislar (el organismo legislativo por medio del Congreso de la República) o impartir justicia (el organismo judicial, por medio de los

³⁰ Murcia Martínez, Lázaro Steve, **La función administrativa como una facultad exclusiva de los órganos de la administración pública guatemalteca**, pág. 6

tribunales competentes y la Corte Suprema de Justicia).

La función administrativa se va a manifestar a través de los actos administrativos que tienen diferente connotación y contenido, especialmente con los hechos administrativos. Los actos administrativos son una declaración unilateral del órgano y es mediante ellos que la administración se manifiesta a los particulares.

A decir del maestro Delgadillo Gutiérrez, “hemos de establecer que antes de entrar al estudio de actos administrativos, es conveniente recordar que de acuerdo con la teoría general del derecho, los diferentes fenómenos que se producen por los hombres y la naturaleza, pueden o no estar regulados por el derecho; cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, lo cual permite hacer la diferenciación entre hechos naturales o materiales y hechos jurídicos. Estos a su vez pueden ser diferenciados en razón de la manifestación de la voluntad del agente que los genera, expresada o no con el propósito de producir los efectos jurídicos en sentido estricto y de actos jurídicos. Por ello, se dice que el acto jurídico es una manifestación de voluntad en cuyo caso podemos hablar de hechos jurídicos en sentido estricto y de actos jurídicos. Por ello, se dice que el acto jurídico es una manifestación de voluntad para producir efectos jurídicos.”³¹

De esta manera, se puede identificar que la actuación de la administración pública puede ser jurídica o no jurídica y que la misma puede externarse mediante los hechos o los actos no jurídicos y por los hechos o los actos jurídicos, en donde los

³¹ Delgadillo Gutiérrez, **Ob. Cit.**, pág. 257

actos no jurídicos son declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos. Los hechos no jurídicos consisten en operaciones técnicas o materiales que no producen consecuencias de derecho, tal el mantenimiento de las instalaciones de alguna institución pública. En cambio, los actos jurídicos son declaraciones de voluntad que sí producen efectos jurídicos directos, pues crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones, como por ejemplo un contrato administrativo o una normativa.

Los hechos jurídicos constituyen conductas administrativas de carácter material o técnico, que pueden o no producir efectos jurídicos. La diferencia entre actos y hechos jurídicos radica en que para los primeros, la estricta declaración de voluntad depende del órgano y va dirigida a un particular, en cambio en los hechos no depende de la voluntad del órgano, los hechos son aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, pero que en determinado momento pueden llegar a producir efectos jurídicos.

Aproximarse a una noción del acto administrativo, según lo expresa el maestro uruguayo Delpiazzo, como manifestación fundamental de la actividad administrativa supone señalar, en primer término, que se trata de un acto jurídico, a diferencia de un mero hecho (acontecimiento de la naturaleza o comportamiento material) ya que el acto administrativo implica una exteriorización intelectual proveniente de su autor, realizada mediante la palabra escrita, oral, u otro signo convencional o ideográfico dirigido a la mente del o de los destinatarios del acto.

Dado el segundo paso, dentro del universo de los actos jurídicos, el acto

administrativo (en sentido amplio) ha sido definido por la doctrina uruguaya, a partir de Sayagués Laso “como una declaración de voluntad de la administración destinada a producir efectos jurídicos.”³²

Por definición, la administración pública es una acción. La administración como actividad se encamina al logro de algo y se caracterizan por el cumplimiento de fines, que es el bienestar general, el que se genera a través de una actividad administrativa y en el sentido más amplio por medio del acto administrativo.

Resulta difícil concretar la definición del acto administrativo, por cuanto de esta materia se han generado constantes discusiones.

Rodríguez-Arana Muñoz, dice que “el acto administrativo es toda decisión unilateral sometida al derecho administrativo que ejecutivamente crea, modifica o extingue una relación jurídica subjetiva, ejercitando una potestad administrativa a través del procedimiento legalmente establecido.”³³

El acto administrativo constituye la base esencial y fundamental de la actividad jurídica del Estado, en sentido amplio, y regula la función administrativa, ya sea en forma de actos jurídicos o de actos materiales, dando origen, por su complejidad, a la llamada teoría del acto administrativo, regulada por el derecho administrativo y que constituye la rama del derecho público.

³² Delpiazzo E., Carlos, **Derecho administrativo uruguayo**, pág. 151

³³ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, **Derecho administrativo español**, pág. 163

Doctrinariamente se ha definido en diversas formas el acto administrativo y se ha llegado en ocasiones a confundirle con el acto jurídico, cuando realmente puede tomarse a éste último como el género y al acto administrativo como la especie.

2.3.1 Evolución

Tomando como base la relación histórica que hace Rodríguez-Arana vemos como es que evoluciona el acto administrativo en el estado francés y como el acto administrativo toma matices diferentes hasta llegar a una concepción más exacta para dicha figura.

Como ocurre con muchas categorías jurídicas, especialmente en el derecho administrativo, el acto administrativo nace en el derecho francés y, con algunas pocas diferencias, es posteriormente incorporado a otros ordenamientos jurídicos de ese continente y así sucesivamente a otros Estados.

El acto administrativo surge inicialmente para consagrar una idea completamente opuesta a la que con el tiempo se impondrá: las actuaciones del poder ejecutivo no son susceptibles de ser controladas por los tribunales de justicia. Así, en Francia, esta idea se sustentó ya durante el antiguo régimen al afirmarse que determinados actos del monarca, en tanto que manifestaciones de poder o autoridad, no eran fiscalizables.

Esta idea va a sufrir una importante transformación a raíz de dos hechos

históricos y a la vez hitos jurídicos estrechamente relacionados: la elaboración del principio de legalidad, a partir de la revolución francesa de 1789; y el nacimiento de la jurisdicción especializada en asuntos de la administración (la jurisdicción contencioso-administrativa).

Efectivamente, la revolución francesa supuso, entre otras cosas, el reconocimiento del sometimiento de la actuación administrativa a derecho. Pero también, por circunstancias históricas perfectamente comprensibles, como la desconfianza a los tribunales por considerárseles herederos del antiguo régimen por parte de los revolucionarios; dicho sometimiento a derecho no se canalizó a través de los tribunales de justicia. Cuáles eran entonces los actos de la administración sometidos al principio de legalidad y quiénes llevarían a cabo dicho control.

De esta manera, el acto administrativo es definido como el acto dictado por la administración y sometido al derecho administrativo, entendiéndose inicialmente comprendidos en esta categoría los llamados actos de autoridad, dictados en materia de libertades, policía y propiedad, fundamentalmente; y diferenciándose de los actos de gestión, sometidos a los tribunales ordinarios.

Con el tiempo, la categoría de acto administrativo va experimentando una importante ampliación, sobre todo al distinguirse, dentro de los actos de gestión de la administración entre actos de gestión privada y actos de gestión pública que son los que dicta la administración en relación con los llamados servicios públicos, que quedan también excluidos del conocimiento de los tribunales ordinarios.

Consecuentemente, había que determinar quiénes llevarían a cabo el control de la legalidad de los actos administrativos. La desconfianza hacia los tribunales ordinarios provocó que varios textos legislativos franceses de la época se pronunciaran de la siguiente manera: “No podrán los jueces y tribunales, sin incurrir en delito de prevaricación, intervenir de ninguna manera en las operaciones de los cuerpos administrativos (Francia, 1970).”³⁴

Con ello surge también la jurisdicción administrativa, de lo que se le ha denominado como justicia delegada, el tribunal de lo contencioso administrativo es un órgano administrativo; la separación misma de los poderes del Estado y la desconfianza del pueblo francés en los tribunales ordinarios, obliga a que los actos administrativos sean controlados en el propio seno de la administración pública.

El acto administrativo, como la parte medular de la función administrativa, el apareamiento del estado de derecho, han provocado que se apliquen principios que no habían aplicado para la administración.

Las estructuras del sistema de un Estado absoluto se fueron deteriorando a través de las arbitrariedades y abusos de los monarcas de turno, de la falta de reglas claras, de las violaciones a los más elementales derechos del hombre, hasta llegar a conformar un Estado de derecho, en donde el poder pertenece al pueblo y únicamente delegado para su ejercicio en las autoridades. Entonces los actos de la administración

³⁴ **Ibid.**, pág. 162

van ajustándose a la legalidad y la juridicidad. Con ello también el surgimiento de controles, para garantizar a los subordinados la aplicación de los principios en que debe basarse la función administrativa y la finalidad del Estado, por medio de órganos jurisdiccionales especializados.

Consecuentemente surgió luego, en forma paralela, la necesidad de la aplicación del principio de legalidad, en donde el funcionario público no puede dictar un acto administrativo, sin la existencia de una norma legalmente establecida que le autorice la actuación, de lo contrario el funcionario incurre en abuso de poder o de autoridad. Pero dicho principio se tornó muy rígido. Se plantea entonces una nueva necesidad y surge el principio de juridicidad, para que el funcionario tuviese la oportunidad de aplicar los principios generales del derecho a falta de una norma concreta y definitiva.

2.3.2 Características

Las principales características del acto administrativo y que se consideran de mayor importancia para dicha figura son las siguientes: la presunción de legitimidad, legalidad y juridicidad; la ejecutoriedad o la posibilidad de ejecución; la revocabilidad; irretroactividad; unilateralidad; la decisión administrativa; el sometimiento al derecho administrativo. A continuación se trata cada una de ellas por separado.

2.3.2.1 La presunción de legitimidad, juridicidad y legalidad

El acto administrativo goza de la suposición que ha sido dictado con arreglo al ordenamiento jurídico.

Desde el punto de vista del principio de juridicidad, se trata de una presunción relativa que encuentra su fundamento en que bajo la aplicación de este principio, cuando se resuelve en base a derecho, son aplicables los principios.

En opinión del maestro Comadira, mencionado por el profesor Delpiazzo, de la presunción de juridicidad se derivan principalmente las siguientes consecuencias:

- “No es necesario que ningún órgano jurisdiccional declare la legitimidad de los actos administrativos.
- En razón de ella, los actos administrativos no pueden ser anulados de oficio jurisdiccionalmente.
- Ante un acto administrativo que no esté afectado por vicio grave y manifiesto, es necesario alegar y probar su ilegitimidad.
- Los particulares deben obedecer los actos administrativos, si n perjuicio de las impugnaciones que puedan corresponder.
- Entre dos interpretaciones posibles, se debe elegir la que favorezca la validez del acto administrativo.”³⁵

En tanto que para el maestro Godínez Bolaños “la legitimidad del acto administrativo se da cuando se ha cumplido con todas las etapas del procedimiento administrativo y los requisitos de fondo y de forma que señale la ley, se produce el acto administrativo que se presume legítimo y empieza a producir efectos jurídicos luego de su notificación, salvo que sea impugnado por el afectado por medio de los recursos

³⁵ Delpiazzo, **Ob. Cit.**, pág. 153

administrativos o en la vía judicial por medio del contencioso administrativo, el amparo y la inconstitucionalidad.”³⁶

La presunción de legitimidad, consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme al principio de juridicidad (acto apegado a derecho), es decir, que su emisión responde a todas las prescripciones legales y a la de los principios del derecho administrativo. Esa presunción de legitimidad solo puede hacer referencia al acto administrativo perfecto, o sea que tenga validez y eficacia. Quien pretenda la ilegitimidad o nulidad de un acto administrativo debe alegar y probar que el acto no cumplió con los principios y la acción solo puede darse a los interesados o administrados a quienes la ley permita ejercer tal poder; es claro que la ilegitimidad no puede declararse d oficio ni la legitimidad presumida debe ser declarada por el tribunal contencioso administrativo.

Consecuentemente la presunción de juridicidad, denominada también presunción de validez, consiste en una suposición legal que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho.

Esta presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico administrativo y es válido en cuanto a los efectos que produce; tiene como fundamento el hecho de que las garantías de los administrados han sido respetadas en cuanto a que previamente los órganos administrativos han instruido un procedimiento en el cual se contienen los hechos, circunstancias y demás elementos

³⁶ Godínez Bolaños, Rafael, **Los actos administrativos**, pág. 1

materiales y jurídicos que debe reunir todo acto de la administración.

La validez de un acto administrativo deriva de una presunción legal o humana, que la ley establece a favor de los actos administrativos del órgano, los cuales subsisten mientras no se demuestre su invalidez. De esto se deduce que la presunción de legitimidad, legalidad o juridicidad no es absoluta sino relativa, pues la misma admite prueba en contrario.

2.3.2.2 La ejecutoriedad

La ejecutividad del acto administrativo consiste en que produce todos sus efectos jurídicos e inmediatos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad de los administrados a que va dirigido, es decir, la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una declaración posterior.

Mientras tanto, la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en la posibilidad que el órgano administrativo, por sí mismo, haga efectivos los efectos jurídicos sin necesidad de recurrir a una autoridad jurisdiccional.

La doctrina ha considerado que los órganos administrativos pueden valerse de algunos medio de ejecución del acto administrativo como: a) la coacción directa; b) la coacción indirecta; y c) la ejecución subsidiaria.

“Cuando el acto administrativo llena los requisitos de fondo y de forma que

exige la ley, debe cumplirse luego de notificado.”³⁷

Atendiendo a las literales anteriores, veamos a qué se refiere cada una:

- Ejecución directa: cuando los propios órganos centralizados o las entidades autónomas o descentralizadas del Estado se encargan de ejecutarlo, pues el particular voluntariamente lo acepta en su totalidad y empieza a cumplirlo.
- Ejecución indirecta: cuando debe pedirse la intervención de un órgano jurisdiccional, para que coactivamente proceda a la ejecución del acto.
- La ejecución subsidiaria: la efectuada directamente por el propio órgano de la administración o encomendada a un tercero, con cargo al obligado a cumplir el acto. Esta tiene lugar tratándose de obligaciones que no son personalísimas y que impliquen una actividad material y fungible.

2.3.2.3 Irretroactividad

Toda norma de cualquier naturaleza, en cuanto al presente principio, establece que la ley no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal en lo que favorezca al reo, preceptuado incluso en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Entonces, el acto administrativo por regla general es irretroactivo. No obstante, puede ser objeto de retroactividad en algunas condiciones o circunstancias, en diversas situaciones, especialmente cuando satisfaga las necesidades públicas o los fines del Estado, aun a costa del interés particular. El acto administrativo emitido en tales circunstancias jamás puede ser atacado de ilegítimo.

³⁷ **Ibid.**, pág 1

La irretroactividad implica que el acto administrativo, en primer lugar, puede ser dictado posterior al otorgamiento legal de una competencia administrativa del órgano; en segundo lugar, debe surtir efectos a partir de la notificación o publicación a la persona a quien se dirige y nunca antes.

2.3.2.4 Unilateralidad

El acto administrativo es unilateral, ya que se establece que para la administración pública, tomar una decisión no depende de la voluntad del particular. Algunos autores no aceptan la unilateralidad del acto, manifestando que esta característica se pierde cuando un acto se emite por varios órganos. Particularmente existe la consideración de que no existe tal diversidad de voluntades sino que pueden existir varias competencias para tomar una decisión en la administración pública.

La unilateralidad implica que los actos administrativos son válidos por la mera voluntad de la administración pública. Con esto es posible excluir la actuación bilateral, que supone la integración de la voluntad de más de un sujeto. Las decisiones administrativas corresponden con exclusividad al Estado, a través de sus órganos administrativos.

El Estado puede también entablar relaciones bilaterales, como en el caso de un contrato administrativo, en el cual una persona, ya sea individual o jurídica, se pone de acuerdo con la administración sobre un negocio y ambos adquieren derechos y obligaciones, por lo que se vuelve bilateral. Sin embargo, ni un tercero ni el Estado

pueden ser obligados a suscribirlo. Ambos deben someterse a la libre voluntad para poder contratar. Esto es lo que distingue al acto administrativo, puesto que éste sí es unilateral, depende únicamente de la voluntad del Estado y es de derecho público, en tanto que la contratación corresponde al derecho privado.

2.3.2.5 Revocabilidad

La revocabilidad del acto administrativo se entiende como la posibilidad que tiene la administración pública, por medio de un determinado órgano, para dejar sin efecto o impugnar un acto administrativo; ya sea a manera oficiosa o por medio de la petición de la persona interesada a través de los recursos administrativos.

Puede ser de oficio cuando el superior jerárquico del órgano administrativo revoca la decisión tomada por el subordinado o sucede que el propio órgano que ha tomado la decisión es quien la revoca. En el caso de que sea la parte interesada la que solicita la revocación, acontece cuando una resolución administrativa ha sido notificada legalmente al particular y éste hace uso de los medio que la ley le otorga para oponerse a dicha resolución, debido a que tal acto va en su perjuicio. Esto puede hacerse en la vía administrativa o la judicial. La impugnación es tomada, pues, no como una nueva característica, sino como una revocación a petición de parte.

2.3.2.6 Sometimiento al derecho administrativo

Esta característica “permite incluir en el concepto las actuaciones de personas o entes que, aún no formando parte del complejo órgano que es la administración pública (personas privadas a las que se les encomienda la gestión de un servicio

público) y los actos administrativos de ciertos órganos del Estado que no están integrados en la administración.”³⁸

2.4 Pasos

A decir del maestro Calderón Morales, los pasos de la administración pública son parte esencial de la función administrativa, los cuales son necesarios desarrollar, importantes y esencialmente son cinco: la planificación, la coordinación, la organización, la dirección y el control. Atendiendo la clasificación de éste profesional del derecho, dichos pasos se tratan generalmente de la siguiente manera:

2.4.1 “La planificación

Que significa la investigación para garantizar los resultados de la finalidad que se pretende. La planificación significa *ver hacia el futuro*. Para planificar se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas. La planeación fija con precisión lo que va a hacerse. La planeación consiste, por lo tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización.

La actividad de planificar tiene gran importancia y es tan importante como el hacer de la administración pública. Pues primero hay que establecer cuales son las necesidades, para posteriormente de establecerlas ver hacia delante o en el futuro, las acciones que tenemos que realizar para cubrir las necesidades.

³⁸ Rodríguez-Arana Muñoz, **Ob. Cit.**, pág 165

2.4.2 Coordinación

La coordinación significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se pueden involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado. Algunos autores como Reyes Ponce analizan a la coordinación como la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.

Es necesario obtener los elementos materiales y humanos que llenen los marcos teóricos formados por la planeación y la organización: esto lo hace la integración o la coordinación. Puesto que en las funciones que se ejerce se estudia la integración de cosas, refiriéndonos especialmente a las personas, y sobre todo, al aspecto específicamente administrativo.

2.4.3 Organización

La organización es la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

Organización implica estructura la organización, corresponde a la mecánica administrativa y se refiere también a cómo se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro

de la administración.

Esta organización implica, las tareas se van a realizar dentro de la administración pública, las personas con que se cuenta, cómo deben ser agrupadas las tareas y finalmente lo más importante dentro toda organización administrativa la persona que va a tomar las decisiones.

2.4.4 Dirección

La dirección es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las órdenes emitidas. En síntesis, significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador.

2.4.5 Control

El control es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. También implica que las tareas se realicen conforme a las normas establecidas, tomando en cuenta control de calidad, auditorías, especificaciones técnicas, procedimientos establecidos, etc.”³⁹

“Las personas públicas están sujetas a las normas administrativas de control,

³⁹ Calderón Morales, **Ob. Cit.**, pág 14

en particular las de hacienda pública; no así el de las personas jurídicas privadas. Sin embargo, estas últimas cuando sean concesionarias de servicios públicos están sometidas a control administrativo.”⁴⁰

2.5 Reglas

Las reglas se refieren a la forma en que debe regirse la toma de decisiones por los titulares de los órganos de la administración pública, tomando en cuenta la jerarquía de los mismos y, sobre todo, con firme apego del principio de juridicidad; el profesor Jorge Mario Castillo explica: “En cada administración pública se aplican reglas propias. En la administración pública guatemalteca las reglas son las siguientes: 1ª- Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en las leyes ordinarias. 2ª- Las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las disposiciones contenidas en los reglamentos. 3ª- las actividades y las decisiones de funcionarios y empleados públicos subordinados o dependientes, no contradirán, tergiversarán o disminuirán las actividades y las decisiones de los funcionarios y empleados públicos superiores. En este sentido las decisiones contenidas en un Acuerdo Ministerial (dictado por un Ministro) no contradirán las decisiones contenidas en un Acuerdo Gubernativo (dictado por el Presidente de la República).”⁴¹

⁴⁰ Farrando, Ismael, **Manual de derecho administrativo**, pág. 83

⁴¹ Castillo González, **Ob. Cit.**, pág. 25

2.6 Características

Para tratar directamente uno de los enfoques principales del presente estudio, como lo son las características, surge la necesidad de aproximarnos inicialmente a las que pueden atribuirse a la administración pública, para luego, en el capítulo siguiente, abordar las correspondientes o que puedan aplicarse al órgano administrativo. Según el Diccionario de la Real Academia Española, en su versión electrónica, *característica* es, entre otras acepciones, “un dicho de cualidad: que da carácter o sirve para distinguir a alguien o algo de sus semejantes”.⁴²

Entonces, partiendo de esta definición, se entiende como características de la administración pública a aquellas cualidades que la distinguen y que le dan carácter como tal.

De acuerdo con todo lo que se ha desarrollado con anterioridad, principalmente el proceso histórico a que se vio afecta la administración pública, bien se puede establecer entonces como primera característica, que la administración pública es “evolutiva”, debido a que en todo momento puede ser objeto de cambios que proyecten una mejora social o una disminución de derechos, dependiendo del tipo de Estado que prevalezca en una determinada sociedad y de las leyes que respondan a los intereses del modo de producción respectivo.

Otro aspecto característico es que su finalidad es especial, pues persigue que se alcance efectivamente el fin supremo del Estado, que es el bien común.

⁴² <http://www.rae.es/rae.html>

También se caracteriza por que posee una estructura jerárquica, la cual es conformada legalmente y guarda competencias especiales. Generalmente esta estructura es el conjunto de instituciones que conforman el poder ejecutivo.

Una de las características más importantes es su legitimidad, pues todos los órganos administrativos que conforman la administración pública han sido creados y mantienen su categoría y funcionalidad por virtud de la legislación vigente. Al ser producto del principio de legalidad, puede decirse que poseen plena legitimidad.

Existen otras posturas sobre características de la administración pública, entre las que se encuentra información importante como la siguiente: “La administración es de vital importancia para el ser humano en los momentos actuales, pues los recursos con que la naturaleza dispone para su explotación en potencia, son en realidad limitados. Como se desprende, tanto las personas como las entidades públicas pueden practicar los actos que tiendan a la administración de sus bienes, pues ambas tienen necesidades que cubrir ante la escasez de haberes.

Así observamos tres diversas circunstancias de aplicación de la administración, y que consisten a saber en las siguientes: a) la administración que es efectuada por los particulares para distribuir el uso y consumo de sus recursos, y que conocemos adjetivada como administración privada; b) la administración que realizan los tres órganos gubernamentales para poder satisfacer sus requerimientos propios, tal como lo hacen las personas colectivas.

Esta administración que realizan los órganos del gobierno para aprovisionar sus necesidades, tiene las características de ser interna y mediata. Es interna porque los órganos públicos tienen necesidades propias que satisfacer, mismas que deben proveer primeramente para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas.

Es mediata porque con su realización, los órganos públicos no efectúan sus funciones, pero sí es un medio que les permite a los órganos como a cualquier otro individuo, satisfacer sus carencias. Una vez cumplido lo anterior, los tres órganos utilizan sus provisiones para ejecutar las funciones de que son depositarios para atender al bien general.

Podemos resumir que las entidades públicas primero se administran y ulteriormente realizan los actos tendientes a ejecutar su función para cumplir con la sociedad y realizar el bien público. Así pues, la administración aplicada de esta manera es un medio.

Por último, c) la administración que realiza el poder Ejecutivo, y que es a la que llamamos Administración Pública, y a diferencia de la que explicamos en el inciso b), tiene las características de ser externa respecto del órgano Ejecutivo que la realiza, así como cumple con la cualidad de ser inmediata.

La administración pública es externa respecto al órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino de la población.

Y también la administración pública es inmediata, porque el ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.”⁴³

⁴³ <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html>

CAPÍTULO III

Órganos de la administración pública

Sumario:

Antecedentes

Definiciones

Jerarquía y competencia

Características

Legislación pertinente

3. Órganos de la administración pública

3.1 Antecedentes

Ya se ha visto que el Estado, para alcanzar sus fines, recurre a la prestación de los servicios públicos. Pues bien, estos servicios son materializados por medio del órgano administrativo respectivo a cargo de ejecutarlos. En tal virtud, es necesario darle un estudio específico a la figura del órgano, ya que tiene mucha importancia para el presente estudio en cuanto a sus características. Abordando aspectos históricos, se encuentra que “la conceptualización del órgano más influyente en la dogmática administrativa parte de Gierke. La teoría del órgano superó la idea de la relación de representación entre el funcionario y el Estado: los servidores del Estado no deben reputarse personas ajenas al mismo, representantes, antes bien se incrustan en la organización de la persona estatal como parte integrante -órgano- de la misma. El funcionario no es, pues, un representante que actúa para el Estado; actúa él, en cuanto forma parte de él; es una y la misma persona, a la que presta su voluntad psicológica.

Este concepto, ha tenido una evolución realmente atormentada: sin pretender agotar, ni de lejos, la abundancia de teorías, mientras que para la doctrina clásica, órgano era el concepto aplicable a la persona física del servidor del Estado, otros autores defendieron que la noción debía aplicarse no tanto a la persona, sino al complejo de funciones unificadas en una figura abstracta, del que la persona sería mero titular; para otros, en cambio, el complejo de funciones debería designarse “oficio”, siendo el órgano la unidad formada por las funciones y su titular; otros, finalmente, entienden que el concepto de órgano debe reservarse para aquellas unidades administrativas cuyos titulares están capacitados para emitir declaraciones ad extra, que se imputan como propias a la administración.

La teoría orgánica explica el fenómeno de la imputación jurídica. El punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave del acto, se halla en el fenómeno de la imputación, en virtud del cual los actos realizados por los servidores de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de ésta. Dos son las cuestiones a tratar: qué es lo que se imputa, es decir, el objeto de la imputación y con qué límites. La imputación puede ser total o parcial.

La imputación total acaece en los supuestos en que el titular de un órgano en sentido estricto (esto es, el habilitado para expresar ad extra la voluntad de un ente público), realiza actos formales con este preciso objeto (p. ej. dictar un reglamento o un acto administrativo, concluir un contrato). Es el acto mismo, y no sólo sus efectos, lo que se imputa a la persona pública, lo que implica que el acto imputado al ente público incorpora no sólo su contenido objetivo, sino también todas las posibles vicisitudes

psicológicas del proceso de formación de la voluntad del agente o agentes que lo realizaron (p. ej. dolo, error, causa ilícita, coacción; vicios éstos que se tienen por sufridos por la propia administración a la que el acto se imputa).

La imputación parcial, o sólo de los efectos del acto (pero no de éste) tiene lugar respecto de aquellas actividades o conductas de los órganos lato sensu, o agentes públicos de cualquier nivel que no constituyen emanación de un acto formal y tipificado de expresión de voluntad. En tal caso, lo único que se imputa a la administración es la obligación de indemnizar de las consecuencias dañosas a que, eventualmente de lugar aquellas actividades o conductas al igual que ocurre en el campo civil.”⁴⁴

3.2 Definiciones

Órgano del Estado, según lo define el maestro Acosta Romero, “es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; ...El órgano de la administración o unidad administrativa es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.”⁴⁵

“El poder necesita, para realizarse, de una inteligencia, de una voluntad, de una fuerza humana que lo concrete, que lo haga efectivo, siendo, por lo tanto, personas

⁴⁴ derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/Xopa/Captulo%20IV.doc

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel, **Compendio de derecho administrativo parte general**, pág. 135

físicas, con inteligencia y voluntad, las que actúan por el Estado con “atribuibilidad” de sus actos a éste.

La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.”⁴⁶

Para el profesor Calderón Morales, “son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado.

La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución. La persona jurídica estatal no necesita un acto valitativo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho. La expresión órgano no debe ser confundida con la concepción del organismo biológico, pues el vocablo ha sido acogido en las disciplinas jurídicas en sentido meramente metafórico, basándonos en su valor etimolingüístico, que implica órgano=instrumento.”⁴⁷

La figura del órgano está íntimamente ligada a la personalidad del Estado. Los órganos que componen el Estado de Guatemala, corresponden o pertenecen a los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero los que son netamente

⁴⁶ Farrando, Ismael, **Ob. Cit.**, pág. 83

⁴⁷ Calderón Morales, **Ob. Cit.**, pág. 11

administrativos derivan del Ejecutivo, el cual está compuesto, para expresarlo en forma resumida, por el Presidente, el Vicepresidente, los Ministros de estado, los Secretarios y Directores de dependencias estatales.

“Un examen cuidadoso demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y solamente desde ese último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano corresponden. Además el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares de él.

Concebidos los órganos de la administración como unidades entre las que se divide la competencia que el corresponde en materia administrativa, su estudio se relaciona íntimamente con el de la naturaleza de la competencia y con la delimitación del origen de ésta”.⁴⁸

“Es compartida la idea que el órgano está compuesto por tres tipos de elementos: un conjunto de atribuciones (competencia), un titular y una serie de medios materiales.

El órgano administrativo es creación del derecho, de suerte que, en principio, cuando el orden jurídico crea un centro de imputación, un conjunto de competencias,

⁴⁸ Farrando, Ismael, **Ob. Cit.**, pág. 89

está creando un órgano. Sin embargo, si bien la competencia es el dato principal, presenta una serie de modalidades a tomar en consideración, puesto que el sólo listado de atribuciones o facultades no basta para identificar al órgano.

Se entiende por órgano toda unidad de competencias que forme parte de una organización (persona jurídica). El órgano puede ser simple o complejo, a su vez puede estar compuesto de otros órganos secundarios.”⁴⁹

3.2.1 Órgano y autoridad

La palabra y figura jurídica que corresponde al órgano puede ser a veces tomada como sinónimo del término autoridad, en este punto del presente estudio, se pretende diferenciar ambas figuras. “Precisado que ha sido el concepto de órgano, será mucho más fácil distinguirlo del de autoridad, aunque a veces se usen como sinónimos. El concepto de autoridad se refiere al tipo de facultad que ejerce el órgano, al “carácter” con el que actúa. Si la atribución corresponde a la “*potentior personae*”, donde el Estado actúa en su imperium, afectando unilateralmente el ámbito del gobernado, se dice que actúa como autoridad.

El concepto de autoridad ha correspondido a la jurisprudencia que tiende a ampliar su comprensión. Inicialmente se consideró a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. El concepto evolucionó

⁴⁹ derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/Xopa/Captulo%20IV.doc

prescindiendo de la fuerza pública, debe entenderse (por acto de autoridad) la actuación de funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados que imponga unilateralmente obligaciones a los particulares con motivo de funciones oficiales, ya sea modificando las obligaciones existentes o limitando derechos; es decir, cuando actúan con el imperio propio de sus funciones. El concepto tiende a ser expansivo. El horizonte en la era de la privatización, se perfila hacia los poderes públicos ejercidos por particulares.

Cuando un órgano actúa sin que en sus atribuciones cuente con potestades de *imperium*, esto es sin que formalmente esté investido de autoridad, tal actuación será *ultra vires*, o bien cuando actúa aun órgano *de facto*, se configura el caso de autoridad *de facto*.

En una interpretación discutible, se ha llegado a configurar como un acto de autoridad la actividad de dependencias o entidades derivadas de contratos de prestación de servicios públicos, como la suspensión del suministro de energía eléctrica.”⁵⁰

3.3 Jerarquía y competencia

La jerarquía y la competencia son dos aspectos fundamentales para el estudio del órgano administrativo, puesto que la primera ayuda a establecer la gradación en cuanto al nivel de mando e, incluso, al nivel de competencias, que deban respetarse por parte de los titulares de los órganos, funcionarios o empleados públicos; y la segunda,

⁵⁰ **Ibid.**

aclara y delimita las percepciones en cuanto a la porción de autoridad, capacidad o atribuciones que correspondan a cada órgano, así como a todos y cada uno de los elementos que lo conforman.

3.3.1 Los órganos en una estructura jerárquica

En la estructura de la administración pública, para generar un funcionamiento más eficaz, existe un orden jerárquico, una jerarquía determinada y establecida por mandato legal. Así se considera que es más viable para el desarrollo de las tareas del Estado. En Guatemala, debe respetarse la jerarquía establecida por la Constitución y por la Ley del Organismo Ejecutivo, donde se establecen qué órganos pertenecen al mismo. “Recordando a Merkl, una de las características fundamentales de la Administración es su estructura jerarquizada y la presencia de la regla de la instrucción. Es pues necesaria la determinación de cuál es el lugar de los órganos en una estructura que es en principio jerarquizada.

Del examen del ordenamiento encontramos una serie de disposiciones que van determinando la estructura. En algunos casos, la Constitución establece la jerarquía de los órganos o el modo de establecerla. También la Ley y los reglamentos llevan a cabo determinaciones de jerarquía o autonomía.

Los reglamentos interiores desarrollan la estructura y pueden llegar a precisar las jerarquías. Además de la estructuración de la organización por vía normativa, la misma puede llevarse a cabo a través del acto administrativo conocido como "adscripción de unidades administrativas" que realiza el titular de la dependencia.

La jerarquización tiene como función precisar el modo en que operarán los poderes derivados de la relación de jerarquía (mando, nombramiento, presupuestario, revisión, disciplinario, de resolución de conflictos de competencia). En contrapartida, los ordenamientos también establecen los casos de órganos autónomos, en los que los poderes de jerarquía son relativizados en grados variables. Dependiendo de la función del órgano se justifican jerarquías debilitadas cuando los órganos cumplen funciones técnicas o consultivas que excluyen por su naturaleza el obedecimiento de instrucciones.

La dependencia jerárquica o la autonomía es relevante también para determinar las posibilidades de tráfico de competencias.”⁵¹

3.3.2 Competencia de los órganos administrativos

Tal como se mencionó con anterioridad, la competencia es una porción o ámbito especial de aplicación, para el ejercicio de las atribuciones conferidas a cada órgano, entendiéndose esto también para sus titulares.

“Suelen emplearse diversidad de términos para referirse a las funciones que el ordenamiento establece a los órganos: competencia, atribución, facultad, prerrogativa, derecho, capacidad y potestad, entre los principales. La significación que se da a cada uno de ellos varía tanto por razones de orden teórico como jurídico positivo. Así pues, en el primer terreno se identifican en función de determinadas construcciones o

⁵¹ **Ibid.**

concepciones teóricas o ideológicas; en el segundo, la identificación busca encontrarse con aquella que haya querido ser dada por el "legislador" o por la jurisprudencia.

La competencia es un término que expresa una técnica propia del derecho moderno para configurar posibilidades autorizadas de actuación. Lo que un órgano jurídico puede y debe es construido por el ordenamiento. En términos de Fraga -basándose en Bonnard y Carré de Malberg-, las "atribuciones", son los medios para alcanzar fines estatales, Cortiñas Peláez señala "las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotadas los órganos de la administración pública para el cumplimiento de sus respectivos cometidos en función administrativa", el cometido es la misión global o tarea concreta, que es responsabilidad u obligación del poder u órgano.

Luciano Parejo distingue entre potestad y competencia. Las potestades son títulos de acción administrativa, referidos normalmente a organizaciones enteras, a administraciones determinadas, bien a una sola de ellas, bien a varias al mismo tiempo. El término competencia es de un uso más restringido al referirse a la parte o medida de una potestad (habilitación y deber concreto de actuación) asignada a un determinado órgano de la Administración destinataria de ésta.

Otra distinción relevante es la que se da entre competencia y capacidad. Para Carlos Santiago Nino la capacidad se refiere a la modificación de la propia situación jurídica, a auto obligarse; en cambio, la competencia se refiere a la modificación de la conducta de otras personas. Siendo la competencia facultad para regular jurídicamente la conducta de los demás, obviamente está relacionada con la forma de organización

política de una sociedad. Eso supone, por lo menos en sociedades medianamente desarrolladas, la centralización de la competencia en ciertos individuos especialmente designados. Mientras todos los individuos son civilmente capaces ya que la facultad de auto obligarse está descentralizada sólo determinados individuos son jurídicamente competentes.

En cuanto a posibilidades de actuación autorizada, las posiciones de los sujetos (gobierno-gobernados) los colocan en los extremos. En el caso de los gobernados, la capacidad es la regla (los particulares pueden hacer lo que no esté prohibido); la competencia es la excepción (sólo pueden hacerlo que les esté facultado).

El tipo de funciones a cargo de los sujetos públicos y el régimen jurídico al que se someten resulta de la dualidad competencia/capacidad. Encontramos una gama de funciones que va desde los actos de autoridad en los que se muestra a plenitud el poder coactivo estatal explicado como propio de la relación de supra a subordinación gobernante-gobernado, consustancial al *ius imperium*, hasta las actividades en las que el Estado establece relaciones consensuales con otros sujetos jurídicos sean públicos o privado. El abordaje de la situación anterior ha originado explicaciones por demás sofisticadas y problemáticas como la teoría de la doble personalidad.

Tal teoría sostiene que el Estado cuenta con una personalidad de derecho público y otra de derecho privado: la primera como titular del derecho subjetivo de soberanía y la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

En opinión de Fraga, la tesis de la doble personalidad es innecesaria, ya que el Estado con personalidad única desarrolla actividades entre las cuales se puede hacer una diferenciación, no por virtud de que provengan de personas diferentes, sino en razón de que en unos casos están sujetas a un régimen de derecho público y en otros al de derecho privado especial o al de derecho común.

Para responder a la objeción que se formula que cómo es posible que una misma voluntad en ocasiones se imponga unilateralmente y en otras busque la cooperación voluntaria de los particulares, Fraga responde de la misma manera que el Estado limita su acción frente a los individuos reconociéndoles a éstos una esfera de autonomía que las constituciones de los Estados modernos reconocen en el capítulo de las libertades individuales, así también puede autolimitarse frente a los particulares y prescindir de su poder de mando para someterse a normas de derecho civil especial o común.

De la misma manera que resulta innecesaria la teoría de la doble personalidad del Estado para explicar la diversidad de actuaciones, lo es la idea de la doble voluntad. Estamos ante un mero asunto de ámbitos materiales que establecen regímenes de actuación aplicables a los sujetos jurídicos. Es pues una condición de regulación de las situaciones o de las relaciones jurídicas. De esta suerte, es perfectamente posible que un sujeto jurídico pase de ámbitos en los que actúe como autoridad a otro que lo tenga como particular. En uno actuará investido y en ejercicio de atribuciones o facultades (competencia) en el otro de derechos (capacidad). La distinción entre régimen de derecho público y régimen de derecho privado no es pues más que una diversidad de

ámbitos materiales de validez, de "papeles", de guiones que va asumiendo una misma persona o sujeto jurídico en la trama del orden jurídico. Así pues, un órgano se moverá de la competencia a la capacidad, del carácter de autoridad al carácter de particular en la medida en que cambian los escenarios.

En este terreno, es definitoria la distinción entre competencia y capacidad -en el sentido de Nino- en tanto la ubicación de la función, de la actividad, es relevante para determinar el régimen al que se está sujeto, la situación de los sujetos, las características formales de sus actos, la calificación jurídica de sus actos, las vías de justiciabilidad, etc. No sería, visto en esos términos, ningún despropósito afirmar que las funciones del Estado pueden verse o como competencias o como capacidades.

La delegación es un acto administrativo por el cual un órgano, por medio de su titular, decide "compartir" a otro órgano o unidad administrativa parte de las atribuciones que le fueron creadas o asignadas. El delegante conserva el ejercicio de la facultad delegada, aun cuando su ejercicio pudiera condicionarse, por lo que no es en estricto sentido una "transmisión". La delegación de facultades puede distinguir dos modalidades, cuando opera dentro de una misma dependencia o bien cuando tiene como delegado a una diversa organización o nivel de gobierno (federal, estatal o municipal). En el primer caso, la delegación se da de superiores a inferiores jerárquicos y requiere: a) que el delegante se encuentre facultado para llevar a cabo tal acto; b) que las facultades no sean indelegables; c) que se publique el acuerdo delegatorio; y d) que el delegante conserve su ejercicio.

La delegación no es una forma de “creación” de la competencia, opera sobre atribuciones previamente creadas o asignadas y de las cuales el órgano es ya el titular. Se justifica por razones de eficiencia en la función administrativa donde una dependencia o entidad reasigna como parte de su potestad de autoorganización y de división del trabajo el ejercicio de sus funciones.”⁵²

3.3.2.1 Ámbitos de validez de la competencia

Se establece que la competencia no es la misma en virtud de un área específica que le corresponde. La doctrina genera algunas clasificaciones, siendo algunas más acertadas y generales que otras. Cuando la competencia tiende a pertenecer a circunstancias específicas, entonces se crea un ámbito de validez. En esa misma línea de ideas, se agrega que “Toda vez que la competencia crea un ámbito de actuación, el órgano constituido se encuentra delimitado en su poder de actuar. Tales limitaciones son por razón de materia, territorio, tiempo, cuantía y grado.

Por razón de la materia. El ámbito material del derecho no es más que la regulación que hace el derecho atendiendo a ciertas orientaciones de conducta. Así pues, de acuerdo a ciertos criterios es posible distinguir distintos regímenes jurídicos o y dentro de éstos subdivisiones que van conformándose como los ámbitos de actuación de los órganos administrativos: las relaciones exteriores, lo agrario, la ecología y el medio ambiente, el comercio, etc. la división de las competencias generan especializaciones en el quehacer administrativo.

⁵² **Ibid.**

Competencia por razón del territorio. El ámbito espacial de actuación de los órganos administrativos es determinado por el ordenamiento jurídico. Es posible que se establezcan ciertas demarcaciones territoriales en las que pueda actuar, las cuales pueden consistir en la totalidad o una fracción del territorio federal estatal o municipal.

El territorio como ámbito espacial de actuación se convierte en el lugar de actuación válida de la autoridad. La actuación extraterritorial es causa de invalidez de los actos administrativos. Este tipo de competencia no está necesariamente presente ya que hay órganos con capacidad para actuar a la manera de las personas morales, independientemente del territorio, y en las que éste no está presente, o es un dato que condicione la regularidad de sus actos.

La competencia por razón del tiempo. La competencia surge a partir del momento en el que el ordenamiento o el acto dispone. Es posible que las normas de creación de competencia establezcan ciertas modalidades temporales para la existencia de la competencia

La competencia por razón de la cuantía. En ocasiones el derecho tratándose de una misma materia establece divisiones de competencia entre diversos órganos atendiendo a cuestiones cuantitativas: el monto económico del asunto, la gravedad de la falta, la gravosidad de la sanción, etc.

La competencia por razón del grado o jerarquía. Relacionada con la anterior, suele establecerse divisiones de competencia entre órganos superiores y órganos

inferiores en los que los asuntos que atienden cada uno de ellos son asignados por criterios cuantitativos o cualitativos de menor a mayor importancia.”⁵³

3.3.2.2 Características de la competencia

Con el antecedente anotado sobre las características, cabe anotar que la competencia también tiene rasgos que la distinguen y asimismo le dan carácter como tal. Entonces, se mencionan como principales que “La competencia es objetiva, obligatoria, fragmentable, irrenunciable y con prorrogabilidad condicionada.

Objetiva: La crea una norma jurídica y determina el ámbito de actuación. La competencia es constitutiva del órgano.

Obligatoriedad: La competencia establece deberes de actuación variable pudiendo ser de ejercicio obligatorio o potestativo, determinando también los grados de facultades regladas o discrecionales.

Fragmentable: Se divide entre varios órganos, cada uno de los cuales intervienen en partes de la creación del acto o tiene potestades de decisión.

Prorrogabilidad condicionada: Corresponde originariamente al órgano que se atribuye por ley o reglamento y su delegación está condicionada.

⁵³ **Ibid.**

Irrenunciabilidad. El postulado de que la competencia no está sujeta a pactos, no puede comprometerse en su ejercicio, no puede ser objeto de contrato a la manera de un bien dentro del comercio, no puede predicarse como un absoluto. La necesidad de moderar su ejercicio cuando se está ante un motivo justificado, lleva a casos de compromisos sobre el ejercicio de la competencia. Por ejemplo, si el ordenamiento permite casos de delación o de información útil a cambio de inmunidades o los tratados internacionales donde se adquieren compromisos de no modificar el ordenamiento interno o de modificarlo, lo que compromete la soberanía de generaciones posteriores y por tanto discutible.”⁵⁴

3.3.2.3 La incompetencia del órgano

Un ente que desempeña funciones administrativas y públicas que responden a una política estatal, no posee capacidad para intervenir en toda situación que esté a su alcance, en cuanto a disponer o conocer. Existe un límite trazado por su competencia determinada. Si se extralimita, entonces incurre en incompetencia. “La revisión de las formas adecuadas para crear, asignar o trasladar competencias tiene en su opuesto problemas de validez en la competencia. Además de los anteriores se presentan casos de actuación fuera de competencia (*ultra vires*) o bien actuación sin competencia (*órganos de facto*). En el primer caso, el órgano tiene competencia, pero la actuación concreta excede sus atribuciones. En el segundo se trata de la inexistencia de competencias que equivale a la inexistencia del órgano pero que actúa de hecho.”⁵⁵

⁵⁴ **Ibid.**

⁵⁵ **Ibid.**

3.4 Características

Los órganos de la administración pública, entes por los que se manifiesta la personalidad y la voluntad del Estado, poseen características que los determinan como tales y que los diferencian de otros tipos de organismos pertenecientes a la iniciativa privada u otras instancias ajenas a la administración pública y al Estado mismo.

Una de las características principales que destacan de los órganos de la administración pública es su legalidad, explicada ésta como la indispensable necesidad de un decreto legal que le de nacimiento y forma al órgano que se trate. De igual forma se establecerán las atribuciones, las funciones, la competencia, la línea jerárquica de que dependerá, la administración de sus fondos, su finalidad, etcétera. Entonces, es imprescindible que el nuevo ente cuente con legitimidad, la cual es adquirida únicamente por su carácter de legalidad, con apego también a la juridicidad, pues ambas van de la mano. En resumen, el órgano administrativo es creado por ley, de ahí la fuerza ejecutiva que poseen sus disposiciones.

Tienen o son de competencia obligatoria e irrenunciable. Los órganos o entes administrativos, cuando son creados, se les asigna una competencia determinada, sea por la razón que sea,

Son susceptibles de avocación o delegación de algunas funciones en forma condicionada, ya que existen decisiones que los órganos no pueden tomar de forma unilateral y dependen de alguna autorización superior.

Otro detalle que caracteriza a los órganos de la administración pública es que el titular del ente es un funcionario público, una persona individual que ha sido investida por el Estado de Guatemala para hacerse cargo de un determinado órgano que presta servicios públicos.

Se caracteriza también porque no es lucrativo, sino que persigue el bienestar social, a diferencia de las distintas formas de asociación de tipo mercantil o civil que existen en el país y que se organizan para generar utilidades y repartírselas. Las ganancias o los ingresos que pueda percibir un órgano o ente de la administración pública únicamente puede tener como objeto más inversión social.

Son unidades ejecutoras de servicios públicos, puesto que han sido creados con ese fin para fortalecer las políticas de desarrollo nacional, en virtud del principio de que el Estado persigue el bien común, en consecuencia no pueden en ningún momento dedicarse a perseguir actividades de interés particular.

Pertenece al derecho público, por lo tanto debe ceñirse a los procesos de orden administrativo o económico coactivo, según el caso.

3.5 Legislación pertinente

Al entender la administración pública como la encargada de ejecutar los servicios públicos para alcanzar el bien común, es práctico y obvio relacionarla directamente con el Organismo Ejecutivo, en virtud del cual se organizan todas las dependencias, entes u órganos que prestan atención a los ciudadanos, en nombre del

Estado de Guatemala. Entonces, es indispensable apegarse al Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, que entre sus disposiciones primeras señala: *Artículo 2.- Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno.*

En Guatemala, además, con la finalidad de descentralizar la administración pública, se crearon regiones de desarrollo, lo que está regulado en el Decreto 70-86, Ley Preliminar de Regionalización, que atañe a los órganos de la administración pública y asimismo crea nuevos entes, como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

En cuanto al órgano objeto del presente estudio, que es el encargado de verificar el envío de libros a bibliotecas estatales, en el Decreto 9, Ley de Emisión del Pensamiento, el Artículo 6 establece: *Los propietarios de establecimientos tipográficos y litográficos, o sus representantes legales, tienen obligación de remitir un ejemplar de cada una de las obras no periódicas que editen, a las dependencias siguientes: Ministerio de Gobernación, Archivo General del Gobierno, Biblioteca del Congreso de la República, Biblioteca Nacional, Dirección General de Estadística, Universidad de San Carlos de Guatemala y Archivo de la Tipografía Nacional. El envío debe hacerse dentro de los tres días siguientes a la respectiva publicación, y de él se dará recibo o constancia al remitente. Si se hubiere omitido el envío deberá hacerse su reposición dentro de los dos días siguientes al requerimiento so pena de una multa de uno a cinco quetzales, que impondrá un Juez de Paz, a solicitud del Ministerio de Gobernación, previa audiencia al interesado.*

El Artículo 36 de la ya mencionada Ley del Organismo Ejecutivo, contempla la normativa relacionada con las funciones y atribuciones que corresponden al Ministerio de Gobernación, el cual, según el párrafo anterior, es quien debe solicitar a un juez de paz la imposición de una multa por la omisión de remitir ejemplares a las instituciones relacionadas, entre las que sobresalen tres bibliotecas estatales. De ello, entonces, se vincula el referido Ministerio con la labor de verificar tal envío.

CAPÍTULO IV

Bibliotecas públicas estatales

Sumario:

Antecedentes

Definiciones

Funcionalidad

Legislación pertinente

4. Bibliotecas públicas

4.1 Antecedentes

El presente capítulo tiene como objeto de estudio las bibliotecas, que aunque podría parecer un tema ajeno al ámbito jurídico, es realmente un enfoque necesario a esos centros de conservación de conocimientos que atañen a toda sociedad organizada jurídica y políticamente. También debe tomarse en cuenta que algunas de ellas son entidades de derecho público, pues se constituyen y se rigen como toda institución perteneciente al derecho administrativo. Los antecedentes son bastante remotos, en tal virtud se consignará a continuación la referencia histórica más significativa en cuanto al nacimiento de las mismas. “El origen de las bibliotecas nacionales hemos de buscarlo en el Renacimiento. Determinantes en su formación, fueron las bibliotecas de los gobernantes y de sus súbditos allegados, es decir, de los miembros de la burguesía y la nobleza. Es pues en el Renacimiento cuando surgen las bibliotecas que más tarde llegarían a ser las más grandes de Europa. La Biblioteca Nacional de Francia es un buen ejemplo de éstas, siendo a la vez la más antigua de todas las que se han fundado en el viejo continente.

Conocemos en la antigüedad la existencia de bibliotecas públicas de las cuales se tiene noticias de una que se remonta al año 330 a. de J.C. siendo la primera biblioteca pública establecida en Atenas. Asimismo en los diferentes estados ciudades o polis las encontramos por primera vez, fundadas y sostenidas por el Estado.

Roma contribuyó al incremento de las bibliotecas públicas, fundando su primera biblioteca en el año 39 a. de J.C. siendo Asinio Pollino su fundador y organizador. Más tarde, durante el reinado de Augusto, son dos las bibliotecas de carácter público las que se crearon. Ya anteriormente Julio César había proyectado la fundación de una biblioteca pública, encargando el proyecto al erudito M. Terencio Varron, quien los preparó y además escribió las obras *De bibliothecis* e *Imagines*, como trabajos preliminares para aquella gran institución. La muerte prematura de Julio César dejó sin efecto su fundación. Sorprende ver que ya en el siglo IV a. de C. Roma contaba con 26 bibliotecas públicas aproximadamente, las que funcionaban adscritas a los templos.

Según hemos indicado las bibliotecas públicas existieron desde la antigüedad, pero las bibliotecas con carácter nacional, son instituciones mucho más recientes. La inquietud de lo nacional, de lo propio se originó en el siglo XII, época en la cual empezaron a formarse las diferentes naciones de Europa. Desde esa época posiblemente casi todas las naciones europeas han dado gran importancia al desarrollo de sus bibliotecas nacionales. Entre ellas hemos de mencionar las siguientes de gran importancia: La Biblioteca Nacional de Francia, fundada en París en 1480; la Biblioteca

Real de Copenhague en 1665; la Biblioteca Nacional de España en 1712; la Biblioteca Nacional de Inglaterra en 1753; la Biblioteca de Munich también en el siglo XVI; la Biblioteca Nacional de Florencia nacionalizada en 1861; la Biblioteca Nacional de Roma en 1875; la Biblioteca Nacional Pública de Leningrado llamada antes Biblioteca Pública Imperial, iniciada bajo el reinado de Catalina la Grande en el siglo XVIII, por último puede incluirse entre las grandes bibliotecas Nacionales de América, la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica fundada en 1800, y tan famosa como las europeas arriba mencionadas.

Estas bibliotecas, fueron creadas por los diferentes gobiernos para preservar el producto de la intelectualidad del país y de los tesoros bibliográficos antiguos.”⁵⁶

Los hechos relatados anteriormente son una muestra precisa del valor que las distintas culturas y civilizaciones le han dado a las bibliotecas. Se la refleja la preocupación por establecer en sus ciudades, para el servicio de sus habitantes, los ya relacionados centros de documentación y de conocimientos generales, que en plazos relativamente breves logran contribuir sobremanera al desarrollo y al enriquecimiento cultural e intelectual de sus respectivas sociedades. Mientras más volúmenes logran conservar y mantener al servicio de la población, más fama adquieren debido a la capacidad que se manifiesta sobre la información que se encuentra al alcance de los habitantes nacionales y extranjeros.

⁵⁶ Fernández Vielman, María Irma, **La Biblioteca Nacional de Guatemala**, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1972, pág. 3

Para abordar directamente los antecedentes históricos que se relacionan con las bibliotecas en Guatemala, es necesario proseguir con las fuentes históricas que registran los sucesos más relevantes y seguramente los más determinantes en cuanto a la formación de las actuales bibliotecas del país, así encontramos que: “Durante el período colonial únicamente hubo en Guatemala, bibliotecas de carácter privado, ya que solamente existían las de los conventos, las de los Colegios Mayores o Seminarios, la de la Universidad de San Carlos, la de la Sociedad Económica y las de algunas personas en lo particular. Al iniciarse nuestra vida independiente se hacen los primeros intentos de crear una biblioteca pública y es así como el gobierno del Estado de Guatemala dio para el efecto algunas disposiciones, como la que decretó la Asamblea del Estado por Orden Legislativa del 10 de noviembre de 1825, ordenando que se solicitara al gobierno federal la cantidad que correspondía al Estado de Guatemala en el empréstito extranjero para poder así disponer de los fondos necesarios para comprar en Europa libros destinados a la formación de una biblioteca pública. En esa misma orden se mandó a formar una comisión específica, la cual se encargaría de hacer un catálogo para dicho pedido y se dispuso que el Ejecutivo dispusiera qué local debía destinarse para dicha institución así como creación de los fondos que se necesitarían para su incremento y su mantenimiento.

A pesar de haberse dictado estas disposiciones, no se tiene noticia de que dicha biblioteca haya llegado a funcionar.

Cuatro años después de los decretos antes mencionados, se volvió a hacer otro intento de creación de una biblioteca pública. Fueron varios los acuerdos que al

respecto emitió el gobierno del Estado de Guatemala; en el Decreto Legislativo del 28 de julio de 1829, Artículo 7 y 9 se ordenó reservar de los bienes de temporalidades, las librerías de los conventos que serían utilizadas para formar una biblioteca pública.

Luego el 31 de julio del mismo año, se emitió el Acuerdo Gubernativo por medio del cual se manda formar una biblioteca pública, la cual estaría formada con el acervo bibliográfico, perteneciente a las siguientes bibliotecas: la de los extinguidos conventos, la biblioteca que el Doctor Narciso Esparragoza y Gallardo había legado al Colegio de Cirugía, asimismo serían incluidos los libros de los regulares expulsos y de la biblioteca del Arzobispo. Se ordenó además utilizar los libros confiscados a los expatriados.

En este mismo acuerdo se ordenó nombrar una persona que sería la encargada del arreglo de la biblioteca. Asimismo se designó el local en que debería funcionar y se ordenó que se separaran los duplicados de cualquier obra, con los cuales se formaría en Antigua Guatemala, capital del departamento de Sacatepéquez otra biblioteca pública.

Por orden legislativa de 6 de diciembre de 1829, se ordenó que la biblioteca pública fuera instalada en la Universidad de San Carlos y se designó al Dr. Mariano Gálvez para que la organizara y la dirigiera.

No obstante la emisión de todas estas órdenes que el Gobierno del Estado de Guatemala emitió la biblioteca no llegó a funcionar. No cabe duda que la situación

política reinante desde 1826 en adelante influyó poderosamente para que los decretos emitidos no se hicieran realidad.”⁵⁷

De tal cuenta, es hasta el gobierno liberal de Justo Rufino Barrios cuando se toman las medidas necesarias y ciertas para que finalmente, luego de varios traspies, una biblioteca nacional empezara a funcionar como tal. Además cabe destacar que en el decreto de su creación se menciona la importancia de dicha dependencia, tomando en consideración que es un medio para difundir toda clase de conocimientos, siendo también de fácil acceso para la población guatemalteca.

“El día 18 de octubre de 1879, el presidente de la República de Guatemala, general Justo Rufino Barrios, emitió el acuerdo de fundación de la primera biblioteca pública de Guatemala, que literalmente dice: *Palacio Nacional: Guatemala, octubre 18 de 1879.- Considerando: que uno de los medio más eficaces de propalar toda clase de conocimientos útiles, es la fundación de bibliotecas públicas; que esta capital, no obstante su importancia, carece de establecimiento de este género a donde todos puedan concurrir o adquirir la instrucción que gusten, con la lectura de obras escogidas y que por la Secretaría del ramo se han dictado ya las providencias necesarias para hacer venir de Europa las obras más selectas sobre los diversos ramos del saber humano; El presidente acuerda: 1º. Fundar una biblioteca pública en esta capital, aprovechando uno de los salones más adecuados del edificio de la Sociedad Económica. 2º. Destinar a ella los libros elementos con que ya cuenta la misma sociedad, y los que existen en las bibliotecas particulares de la Universidad, Escuela*

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 10

Politécnica, Escuela de Artes y Oficios y los pertenecientes a los extinguidos conventos; y 3º. Un reglamento especial determinará la organización y arreglo conveniente de la biblioteca, para el servicio público. Comuníquese, Rubricado por el señor Presidente.- Ubico.

A los pocos días de haberse emitido el acuerdo de creación de la Biblioteca Nacional de Guatemala, se emitió el Acuerdo donde se reglamenta dicha institución, cumpliéndose así con el inciso 3º del acuerdo de su creación. El primer reglamento que tuvo la Biblioteca Nacional se compone de 14 artículos en los cuales se dispone que la misma sea una dependencia del Ministerio de Instrucción Pública; que estará bajo la dirección de un bibliotecario y algunos ayudantes, nombrados todos por el Gobierno; que será ordenado por todo el acervo bibliográfico en cinco secciones: Derecho, Medicina, Ciencias Física-Matemáticas, Humanidades y Miscelánea.

Muchos de los artículos se mantuvieron vigentes en otros reglamentos posteriores. El último mencionado, sirvió de modelo para los demás que se han elaborado, haciéndoles algunos cambios, ya sea agregando algunos artículos nuevos o bien suprimiendo otros.

A partir del 29 de octubre de 1879, se empezó a llamar Biblioteca Nacional en lugar de Biblioteca Pública como se le denominó en el acuerdo de su fundación. El gobierno emitió el Decreto Gubernamental número 246 que reglamentaba la propiedad literaria y en este decreto es llamada por vez primera Biblioteca Nacional y con ese

nombre ha permanecido hasta nuestros días.”⁵⁸

Es importante hacer notar también que siendo una biblioteca pública, creada por el Estado, se le denomina, en la práctica como en los documentos posteriores relativos a ella, Biblioteca Nacional. A pesar de haber sido inaugurada el 24 de junio de 1880, no fue sino hasta el 8 de julio de 1882 cuando fue nombrado el bibliotecario y primer director de la misma, el señor Dámaso Micheo.

La Biblioteca Nacional inicia sus labores con un acervo bibliográfico consistente en 15,000 volúmenes, los cuales provenían de las bibliotecas pertenecientes a varias instituciones, a saber: la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Escuela Politécnica, la Sociedad Económica, la Escuela de Artes y Oficios y de las órdenes religiosas que hubo en Guatemala, puesto que anteriormente las bibliotecas de algunas de ellas habían pasado a la universidad, cuando fueron suprimidas por Decreto No. 64 del 7 de junio de 1872.

“El 14 de enero de 1929 el presidente de la República de Guatemala acuerda dar a la sección de Guatemala en la Biblioteca de la Unión Panamericana de Washington, D.C. de los Estados Unidos de Norte América, el carácter de Depositaria oficial de un ejemplar de cada una de las publicaciones que se editen en lo sucesivo por cuenta del Gobierno de Guatemala.

Con el impulso cultural desencadenado el 20 de octubre de 1944, la

⁵⁸ **Ibid.** Pág. 27

Biblioteca Nacional fue inmediatamente beneficiada. La partida presupuestaria para adquisición de libros fue aumentada y Guatemala empezó a importar y editar libros en cantidades muy altas, como nunca se había observado. Un aporte valioso para el país, fue la creación de la Escuela de Biblioteconomía adscrita a la Facultad de Humanidades. En esta institución se empezaron a formar especialistas y técnicos. Desde entonces las bibliotecas dejaron de mantener una organización empírica y se inició un período de grandes progresos.”⁵⁹ Acá se destacan algunas de las primeras medidas que se tomaron para fortalecer a las bibliotecas del país, puesto que se busco la profesionalización de su personal y, ante todo, la adquisición de nuevos títulos que se producían en otros países, con el fin de enriquecer los anaqueles de las bibliotecas nacionales.

“Difícilmente se puede entender y apreciar la filosofía y los objetivos prevalentes de una profesión, sin conocer lo que condujo a ellos. Las bibliotecas nacieron del ideal de mejorar la sociedad, un propósito o meta generalmente aceptado. ...los bibliotecarios suponen que la biblioteca es un factor potente en el adelanto de la educación y en el progreso económico y social. Cada hora de cada día tienen pruebas de que los materiales de la biblioteca son una influencia positiva en el pensamiento y las vidas de sus conciudadanos.”⁶⁰

En Guatemala, las bibliotecas tienen su máximo desarrollo en las

⁵⁹ García Salazar, Rosidalia, **Bibliotecas Públicas. Red de acceso a la cultura, la educación y la información**, Pág. 14

⁶⁰ Wheeler, Joseph L. y Goldhor, Herbert, **Administración práctica de las bibliotecas públicas**, Fondo de Cultura Económica, Pág. 16

universidades e instituciones privadas. En el interior del país, la necesidad de bibliotecas ha sido encarada únicamente por el Banco de Guatemala, que inicialmente creó sus bibliotecas con servicios para trabajadores, el cual fue ampliando a todo el público, así como ampliando sus colecciones. Existió también una red de bibliotecas públicas, pero ésta fue abandonada y posteriormente clausurada. Además algunas municipalidades también han hecho un esfuerzo por suplir esta necesidad de sus respectivos vecinos.

Ahora es justo abordar uno de los puntos principales de este estudio: el envío de libros a las bibliotecas estatales. Ciertamente posee un origen jurídico que también está registrado en los anales de la historia. Se retrotrae a otro período liberal, aunque más lejano y anterior al de Justo Rufino Barrios. “En Guatemala el 1º de marzo de 1832, durante el gobierno del Dr. Mariano Gálvez fue emitido el Decreto que daba las bases para el Arreglo General de la Instrucción Pública, en las cuales reglamenta la Academia de Estudios, en la que funcionaría una biblioteca pública. En el título IX, Sección Primera, Artículo 90 de dicho decreto dice literalmente: *Para que esta biblioteca sea un depósito de todo lo que se de a luz en el Estado, todos los impresores deberán pasarle dos ejemplares de cada obra y escrito de cualquiera clase que se imprima en sus oficinas verificándolo el día mismo en que se publiquen, y bajo las mismas penas pecuniarias que deben sufrir cuando faltan a las remisiones debidas al gobierno; aplicándose el producto de esas penas a beneficio de la propia Biblioteca.*

Como se puede observar en dicho decreto, existen penas para todo aquel impresor que no cumpla con el precepto legal de enviar ejemplares de todo lo que

imprima en sus talleres, a la Biblioteca General de la Academia de Estudios. Este hecho da a la Biblioteca General de la Academia de Estudios la función que actualmente le pertenece y que idealiza el carácter propio de una biblioteca nacional.

Asimismo en el año de 1879, por Decreto de 29 de octubre del mismo año, se reglamentó que: *De todo libro impreso, el autor presentará cuatro ejemplares de los que uno se depositará en la Biblioteca Nacional, otro en el Archivo General y los restantes en el Ministerio de Instrucción Pública. Igual depósito se necesita para cada nueva edición o traducción de la obra.*

La Ley de Imprenta del año 1936, en su artículo No. 10, ordena que se deben depositar 5 copias de cada nueva publicación en la Tipografía Nacional, la cual debía repartirlas en la siguiente forma: 2 copias quedarían en la propia Tipografía Nacional, 1 para el Archivo General del Gobierno, 1 para la Biblioteca de la Asamblea Legislativa y 1 para la Biblioteca Nacional. Se incluían también las publicaciones periódicas.

Actualmente la Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto No.9 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, de fecha 27 de abril de 1966, en su Artículo 6 se refiere a la obligación que tienen los propietarios de establecimientos tipográficos y litográficos de enviar a varias dependencias del Estado y entre éstas la Biblioteca Nacional, la Biblioteca de la Universidad y la Biblioteca del Congreso de la República, un ejemplar de cada obra que editen, excluyéndose las publicaciones periódicas. Ordena que el envío debe hacerse dentro de los tres días siguientes en que se termina la obra. Sin no se hiciera el envío y hay requerimiento por parte de la

institución que no recibió la nueva obra publicada, esta ley ordena que debe remitirse dentro de los dos días siguientes al requerimiento y que en caso de no hacerlo podrán hacerse acreedores a una multa de uno a cinco quetzales, la cual debe ser impuesta por un Juez de Paz, a solicitud del Ministerio de Gobernación, previa audiencia al interesado.”⁶¹ Es en esta parte de la legislación vigente donde se menciona la función atribuida al Ministerio de Gobernación. La historia hace ver la necesidad de encontrar medios para la adquisición de nuevos ejemplares para las bibliotecas estatales. Tal atribución fue encomendada a varias dependencias en el transcurso del tiempo, pero actualmente la legislación encomienda dicha tarea al Ministerio de Gobernación, quien debe desempeñarla por medio de un órgano o ente en forma de dirección o secretaría que se encuentre bajo dependencia directa de éste.

4.2 Definiciones

El diccionario de la Real Academia Española, en sus primeras dos acepciones define a la biblioteca como una “Institución cuya finalidad consiste en la adquisición, conservación, estudio y exposición de libros y documentos. Local donde se tiene considerable número de libros ordenados para lectura”.⁶²

Según Juan Iguiniz una biblioteca nacional debe ser un: “Instituto de carácter enciclopédico y conservador sostenido por la nación y destinado principalmente a

⁶¹ Fernández Vielman, **Ob. Cit.**, pág. 5

⁶² <http://www.rae.es/rae.html>

guardar los tesoros bibliográficos de la antigüedad y la producción intelectual del país a que pertenecen.”⁶³

“Domingo Buonocore además de lo expresado por Iguiniz, agrega al concepto de la biblioteca nacional: “Las bibliotecas nacionales, son bibliotecas públicas... son bibliotecas eruditas o de alta cultura, solo accesibles a una minoría intelectual selecta: estudiosos, investigadores, hombres de ciencia, etc... Las obras pro ser valiosas no se facilitan en préstamo, debiendo siempre consultarse en el recinto de la sala de lectura”⁶⁴

La biblioteca es una entidad que conserva documentos históricos que coadyuvan al saber y al desarrollo intelectual de las sociedades. Una biblioteca estatal es una institución cultural de derecho público que persigue los fines del Estado encaminados a garantizar el desarrollo integral de las personas. Las bibliotecas públicas son verdaderos centros de educación popular, consolidando y prosiguiendo la labor del maestro, facilitando al público a lo largo de toda la vida, oportunidades de formarse.

Las bibliotecas, salvo en pocas excepciones, no has sido apreciadas ni utilizadas adecuadamente dentro de los esquemas culturales. El abandono obedece posiblemente a la presión de otras necesidades formativas educacionales como emplear más maestros, edificios escolares, la alimentación de los alumnos, etc.

⁶³ Iguiniz, Juan B., **Léxico bibliográfico**, México: Universidad Autónoma de México, 1959, pág. 45

⁶⁴ Buonocore, Domingo, **Vocabulario bibliográfico**, Editorial Castelvi, Argentina, 1952, pág. 54

En tanto, el Manifiesto de la IFLA/UNESCO sobre la biblioteca pública, emitido en 1994, indica que la biblioteca pública es un paso obligado del conocimiento, constituye un requisito básico de la educación permanente, las decisiones autónomas y el progreso cultural de la persona y los grupos sociales.

“Las bibliotecas públicas son un fenómeno mundial. Existen en una gran diversidad de sociedades, en distintas culturas y en fases de desarrollo diferentes. A pesar de que la variedad de contextos en los que funcionan tiene como consecuencia inevitable que los servicios que prestan sean diferentes, lo mismo que el modo en el que se llevan a cabo, suelen tener características comunes, que se pueden definir de la manera siguiente: Una biblioteca pública es una organización establecida, respaldada y financiada por la comunidad, ya sea por conducto de una autoridad u órgano local, regional o nacional, o mediante cualquier otra forma de organización colectiva. Brinda acceso al conocimiento, la información y las obras de la imaginación gracias a toda una serie de recursos y servicios y está a disposición de todos los miembros de la comunidad por igual, sean cuales fueren su raza, nacionalidad, edad, sexo, religión, idioma, discapacidad, condición económica y laboral y nivel de instrucción.”⁶⁵

“El Manifiesto de la UNESCO sobre la Biblioteca Pública, emitido en 1994, establece las siguientes líneas de pensamiento: La biblioteca pública, puerta local hacia el conocimiento, constituye un requisito básico para el aprendizaje a lo largo de los

⁶⁵ <http://www.ifla.org/VII/s8/unesco/manif.htm>

años, para la toma independiente de decisiones y el progreso cultural del individuo y los grupos sociales.

Este Manifiesto proclama la fe de la UNESCO en la biblioteca pública como una fuerza viva para la educación, la cultura y la información y como un agente esencial para el fomento de la paz y del bienestar espiritual a través del pensamiento de hombres y mujeres. Así pues, la UNESCO alienta a las autoridades nacionales locales a dar soporte y comprometerse activamente en el desarrollo de las bibliotecas públicas.”⁶⁶

4.3 Funcionalidad

Es necesario establecer que toda institución que persigue la difusión de la cultura y el conocimiento por medio de los libros, tiene una serie de funciones definidas que la hacen importante para los usuarios y para el servicio mismo. Estas funciones conforman el sentido mismo de la dependencia, el porqué de su existencia y para qué sirven a una población determinada. “La razón de una biblioteca es la de una función orientadora, formativa e informativa, a través de un servicio dinámico que contribuya al desarrollo integral. La noción de servicio involucra una función activa y organizada en beneficio de la comunidad, su clave es la efectiva atención al lector, eje principal del aparato bibliotecario.”⁶⁷

⁶⁶ García Salazar, **Ob. Cit.**, Pág. 67

⁶⁷ Villena Moscoso, Luis Ovidio, Aparicio Magermans, José Joaquín, **Bibliotecas periféricas en la ciudad capital**. Universidad de San Carlos de Guatemala, 1974, Pág. 3

“La principal finalidad de una biblioteca pública radica en facilitar recursos informativos y prestar servicios mediante diversos medios con el objetivo de cubrir las necesidades de personas y grupos en materia de instrucción, información y perfeccionamiento personal comprendidas actividades intelectuales de entretenimiento y ocio. Desempeñan un importante papel en el progreso y el mantenimiento de una sociedad democrática al ofrecer a cada persona acceso a toda una serie de conocimientos, ideas y opiniones.

La función primera de una biblioteca nacional es ser guardiana del acervo cultural, por lo que es celosa con sus propiedades, tomando toda clase de precauciones en el préstamo de su material bibliográfico, de aquí que éste sea lento y muy meticuloso, pues debe mantener un control muy preciso y mucha vigilancia con lo que presta, para evitar así pérdidas y deterioros. A esto mismo se debe su carácter de biblioteca cerrada; mientras que en la actualidad, la mayoría de bibliotecas públicas son abiertas, para dar al lector facilidades de escoger su lectura o tomar del anaquel correspondiente el libro que necesita sin tener que hacer antes ningún trámite previo, por este sistema la biblioteca pública puede dar un servicio más rápido.

Otra función que distingue la biblioteca nacional de las otras bibliotecas es la de ser depositaria legal de la producción bibliográfica del país a que pertenece. Leyes especiales han sido dictadas en casi todos los países del mundo con miras a obligar a que se depositen en la biblioteca nacional, dos o más ejemplares de cada obra que se

publica. Todo autor que desea la protección de la ley en sus derechos de autor, tiene que cumplir con este requisito.”⁶⁸

El hecho de poseer un depósito legal, es tan necesario como la adquisición misma, pues se tiene la obligación de preservar el conjunto bibliográfico de una nación o una región determinada. Allí radica la importancia de la funcionalidad que se establece para cada biblioteca estatal.

“El público considera que el servicio de libros es el campo de la biblioteca y éstos, su razón de existir. Los libros, la lectura y el estudio prestan oportunidades de mejoramiento y distracción, así como fuentes de información, que no pueden obtenerse a través de los omnipresentes aparatos de radio y televisión y otros consumidores populares de tiempo. Algunos libros han influido profundamente en el destino de todas las naciones. Han afectado enormemente las vidas de incontables individuos. Hitler temía tanto a los libros, que los quemó, y las bibliotecas del Servicio de Información de los Estados Unidos en algunos países extranjeros, están siendo atacadas todavía por aquellos que tienen la determinación de ahogar la difusión de conocimientos y la diseminación de nuevas ideas. En lugar de tomar una actitud derrotista, los bibliotecarios deben luchar para ayudar a cambiar la actitud popular, la respuesta demasiado débil a los libros y la muy reducida inclinación a leer y a estudiar. En la preocupación actual por el progreso y la producción nacionales, las bibliotecas públicas son una fuente prolífica de objetivos, ideas y verdades que pueden ayudar al público inteligente en sus empresas. Merecen mucho más reconocimiento y respaldo financiero

⁶⁸ <http://www.ifla.org/VII/s8/unesco/manif.htm>

que el que han recibido hasta ahora.”⁶⁹

La funcionalidad de cada biblioteca estatal puede ser o no limitada, de acuerdo al apoyo que reciba y también conforme a las políticas que hayan sido creadas por el Estado a que pertenecen, para fortalecer su acervo y su estructura administrativa de servicio. No puede obviarse que las bibliotecas únicamente proporcionan un bienestar pleno de carácter intelectual. Ello implica que sí aporta en buen nivel a toda sociedad. Los expertos en la materia han desarrollado detenidamente las diversas funciones en torno a estos centros. En este capítulo acotamos algunas de las principales reunidas en documentos públicos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA). “Al desempeñar su función en estos ámbitos tan fundamentales, la biblioteca pública está actuando como un motor de la mejora social y personal y puede ser también una institución que propicie cambios positivos en la comunidad. Al facilitar una gran diversidad de materiales útiles para instruirse y hacer que la información sea accesible a todos, puede aportar beneficios económicos y sociales a las personas y a la comunidad. Contribuye a la creación y el mantenimiento de una sociedad bien informada y democrática y ayuda a que la gente actúe con autonomía enriqueciendo y mejorando su vida y la de la comunidad.

La biblioteca pública debe ser consciente de las cuestiones que se plantean en su comunidad y ofrecer información para que los debates se lleven a cabo con fundamento.

⁶⁹ Wheler, y Goldhor, **Ob. Cit.**, Pág. 21

La biblioteca pública debe ser capaz de representar la opinión y la experiencia humanas en todas sus modalidades y no correr peligro de ser censurada. En algunos países, una Ley de libertad de información ayudará a garantizar que dichos derechos se salvaguarden. Los bibliotecarios y los órganos rectores de las bibliotecas deben defender estos derechos humanos elementales y resistir a las presiones de ciertas personas o grupos que intentan limitar los fondos de las bibliotecas públicas.

Un principio fundamental de la biblioteca pública es que sus servicios deben estar a disposición de todas las personas, en lugar de orientados a un solo grupo de la comunidad con la consecuente exclusión de los demás. Habrá que tomar las medidas apropiadas para que los servicios sean igualmente accesibles a los grupos minoritarios que, por el motivo que fuere, no puedan utilizar los servicios generales, por ejemplo minorías lingüísticas, personas con alguna discapacidad física o sensorial o quienes habitan en comunidades alejadas y no pueden acercarse a las bibliotecas. El nivel de financiación, el esquema de los servicios, el diseño de los edificios y sus horarios deben planificarse teniendo presente el concepto de acceso universal como principio indispensable.

Los fondos deberán construirse además en función de este principio e incluir acceso a formatos adecuados a determinados grupos de clientes, por ejemplo, en Braille o libros sonoros para los invidentes. Las tecnologías de la información y la comunicación se deberán utilizar para facilitar un acercamiento a los fondos y a otras fuentes de información, tanto en la propia biblioteca como desde lugares alejados de ella.

Las bibliotecas públicas son un conjunto de servicios inmersos en un entorno, en beneficio de la comunidad en la que se encuentran y que deben proporcionar información a la comunidad y sobre ella. Estas prestaciones y los fondos deben ofrecerse en función de las necesidades locales, que habrá que evaluar periódicamente. Si la biblioteca pública no lleva a cabo esta tarea, no estará en contacto con las personas a quienes debe atender y, por lo tanto, no se utilizará plenamente. Así pues, los bibliotecarios deben estar al corriente de las transformaciones de la sociedad, impulsadas por factores como el desarrollo social y económico, los cambios demográficos, las variaciones de la estructura de edades, los niveles de instrucción, las pautas de empleo y la aparición de otros proveedores de servicios educativos y culturales.

La biblioteca pública debe ser una institución fundamental de la comunidad en la que se encuentra en lo que se refiere al acopio, la preservación y la promoción de la cultura local en todas sus modalidades. Puede hacerlo de diferentes maneras, por ejemplo, manteniendo los fondos relativos a la historia del lugar, organizando exposiciones y narraciones orales, editando publicaciones de interés local y creando programas interactivos sobre temas locales.

Los servicios que presta la biblioteca pública se articularán en torno a los siguientes objetivos relacionados con la información, la alfabetización, la educación y la cultura: 1. crear y consolidar el hábito de la lectura en los niños desde los primeros años; 2. prestar apoyo a la autoeducación y la educación formal de todos los niveles; 3.

brindar posibilidades para un desarrollo personal creativo; 4. estimular la imaginación y creatividad de niños y jóvenes; 5. sensibilizar respecto del patrimonio cultural y el aprecio de las artes y las innovaciones y logros científicos; 6. facilitar el acceso a la expresión cultural de todas las artes del espectáculo; 7. fomentar el diálogo intercultural y favorecer la diversidad cultural; 8. prestar apoyo a la tradición oral; 9. garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la información comunitaria; 10. prestar servicios adecuados de información a empresas, asociaciones y agrupaciones; 11. contribuir al mejoramiento de la capacidad de información y de las nociones básicas de informática; 12. prestar apoyo a las actividades y programas de alfabetización destinados a todos los grupos de edad, participar en ellas y, de ser necesario, iniciarlas.

Las bibliotecas públicas prestan una serie de servicios, tanto dentro de sus locales como en la comunidad, con el fin de satisfacer las necesidades de sus usuarios. Deben facilitar el acceso a esos servicios a todas las personas, incluidas las que tienen dificultades para leer. Se deben prestar los siguientes en diferentes formatos y medios: préstamo de libros y de documentación en otros soportes; dotación de libros y otros materiales para su uso en la biblioteca; servicios de información con medios impresos y electrónicos; servicios de asesoramiento a los lectores, comprendida la posibilidad de reservar obras; servicios de información a la comunidad; educación de los usuarios, comprendido el apoyo a programas de alfabetización; programas y realización de actos culturales. No se trata de una lista exhaustiva, sino de una indicación de algunas de las prestaciones esenciales de la biblioteca pública, cuya

variedad y calidad dependerán del tamaño de la biblioteca y de la comunidad a la que sirva.”⁷⁰

4.4 Legislación pertinente

Las bibliotecas públicas también se han constituido como un fenómeno mundial que persigue el continuo flujo de información para formar, entretener o llanamente brindar conocimiento en muchas áreas a los distintos grupos sociales del mundo. En la línea de observar a la biblioteca como una institución de orden global, que mantiene la atención de organizaciones políticas como la UNESCO, en este punto se aborda la legislación que atañe a la bibliotecas alrededor del mundo, mostrando figuras que son novedosas, rígidas, beneficiosas, complejas u otras que no dejan de ser importantes, individualmente o en su conjunto. “La biblioteca pública ha de estar bajo la responsabilidad de las autoridades locales y nacionales, y regirse por una legislación específica y financiada por las autoridades nacionales y locales. Ha de ser un componente esencial de toda estrategia a largo plazo de cultura, información, alfabetización y educación.

Existen muchos modelos diferentes de relación entre bibliotecas públicas y la administración pública. Igualmente, las leyes que rigen sus actividades y las disposiciones financieras son variadas y complejas. Según los países, los responsables de las bibliotecas públicas son las provincias, las regiones, los estados o los municipios, en parte o en su totalidad. Debido a que las bibliotecas públicas ofrecen servicios a escala local, a menudo las administraciones locales son las más apropiadas, aunque,

⁷⁰ www.ifla.org/VII/s8/news/pg01-s.pdf

en algunos países, esta función es desempeñada a escala regional o estatal o, incluso en ocasiones, por la biblioteca nacional correspondiente. Existen incluso casos de cooperación entre dos o más niveles gubernamentales.

La Ley de Bibliotecas Públicas de Estonia (1998) especifica las responsabilidades de cada nivel de la administración pública. Afirma que la autoridad local establece la biblioteca pública, y que la biblioteca del condado o de la ciudad es responsable de la coordinación de los servicios, de los préstamos entre bibliotecas y de las bibliotecas ambulantes. La administración local abona las remuneraciones de los empleados pero comparte la financiación de los fondos con el Estado.

En algunos países, si bien la autoridad local tiene la responsabilidad teórica de la biblioteca pública, no cuenta con los fondos necesarios, por lo que organizaciones no gubernamentales o fundaciones privadas se encargan de los aspectos prácticos de los servicios de bibliotecas.

Sin embargo, para gozar de un desarrollo sostenido y desempeñar su papel en la red de la información, la biblioteca pública debe tener una relación muy estrecha con el nivel gubernamental adecuado y recibir financiación de éste. El objetivo final debería ser inscribir las bibliotecas públicas en la estructura estatal formal para que se desenvuelvan con arreglo a una legislación nacional y con los niveles de financiación adecuados.

Para asegurar su futuro y su lugar en la estructura estatal, las bibliotecas públicas deben basarse en una legislación, que puede adoptar diferentes formas. En algunos países o regiones, es específica y en otros forma parte de otra más general que abarca diferentes tipos de bibliotecas. Es diversa también en cuanto a sus disposiciones. Puede ser sencilla y permitir el establecimiento de bibliotecas públicas, pero dejar que la administración pública directamente responsable de ellas establezca las normas de servicio; o bien más compleja, y detallar concretamente qué tipo de servicios se prestarán y conforme a qué patrones.

Como las estructuras de la administración pública difieren mucho de un país a otro, la forma y los pormenores de la legislación sobre bibliotecas públicas también es susceptible de variar enormemente, pero la legislación debe determinar qué nivel de la administración pública es el responsable de su funcionamiento y cómo deben ser financiadas. También debe situarlas en el marco de las bibliotecas del país o de la región en un conjunto.

México y Venezuela poseen una legislación específica para este sector, mientras que en Colombia y el Brasil en la legislación sobre servicios de información se hace referencia a las bibliotecas públicas.

La Ley de Bibliotecas de Finlandia (1998) dispone que la biblioteca pública será de responsabilidad del municipio, ya sea independientemente o junto con otras bibliotecas públicas; que debe cooperar con otros tipos de bibliotecas y que el municipio debe evaluarla así como a los servicios de información que presta.

La Constitución de la República de Sudáfrica de 1996 ofrece un marco constitucional para la prestación de servicios de biblioteca y de información en el país y dispone que “las bibliotecas, excepto las nacionales” son de la competencia exclusiva de la legislación de las provincias, las cuales son, por lo tanto, responsables de desarrollar el marco legislativo necesario para su funcionamiento.

En Armenia, las autoridades locales se encargan de financiar y mantener las bibliotecas públicas. La Ley sobre la Autonomía de los Órganos Locales de 1996 define sus obligaciones respecto a estas instituciones. En la federación de Rusia se han promulgado dos leyes relativas a las bibliotecas en el plano federal: La Ley de Bibliotecas y la Ley sobre el Depósito Legal. No 19 atañen únicamente a las bibliotecas públicas, aunque la mayor parte de la primera está dedicada a ellas.

La Constitución italiana otorga a las regiones el control de las bibliotecas públicas creadas por los municipios y las provincias. Algunas regiones han promulgado Leyes de Bibliotecas para regular la cooperación entre éstas y otros organismos de información, documentación, cultura y educación y para establecer normas de calidad.”⁷¹

Es notable que alrededor del mundo existe legislación pertinente, que retoma el hecho de que los gobiernos deben establecer sistemas de apoyo a sus bibliotecas estatales. La posibilidad de que las bibliotecas públicas pertenezcan a la estructura del

⁷¹ **Ibid.**

Estado es un punto determinante en los cuerpos legales de algunos países, pues ya se contempla la necesidad de darle un justo mantenimiento a tales instituciones culturales que promueven el conocimiento entre los respectivos pueblos tentativamente beneficiarios. Es indispensable proveer de fondos o mecanismos que coadyuven a su desarrollo sostenido. Mientras tanto, en Guatemala fue creado por Decreto Ley del Congreso de la República de Guatemala, de fecha 30 de octubre de 1989, el Consejo Nacional del Libro, que estuvo inactivo hasta el año 2003 y que se ha planteado el objetivo de formular políticas públicas nacionales del libro, la lectura, la escritura y las bibliotecas. En el referido Consejo, participan varias instituciones pertenecientes a la administración pública, como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura y Deportes, entre otros varios, que ciertamente reflejan un incipiente esfuerzo por establecer y proponer políticas públicas nacionales que involucran a las bibliotecas de Guatemala, con el propósito de generar lineamientos de desarrollo para el país, por medio de la educación, el conocimiento y la cultura.

CAPÍTULO V

Características del ente verificador del envío de libros a bibliotecas estatales

Sumario:

De la función específica y atribuciones del ente

Características en tanto órgano de la administración pública

Características en tanto dependencia del Ministerio de Gobernación

Características en tanto institución socio-cultural

5. Características del ente verificador del envío de libros a bibliotecas estatales

El presente estudio se centra en las características que debe reunir el ente rector encargado de verificar que las obras que sean editadas en Guatemala, sean enviadas a las bibliotecas estatales que establece el artículo seis de la Ley de emisión del pensamiento. Con anterioridad se indicó que por mandato de una Asamblea Constituyente, se designa al Ministerio de Gobernación como rector de tal actividad, pero de acuerdo a la estructura jerárquico-administrativa de dicha entidad del Organismo Ejecutivo, aún no está claro cuál es la dependencia, unidad, ente u organismo del Estado que tiene entre sus funciones cumplir con lo señalado por la ley de rango constitucional ya relacionada. Es menester, entonces, en virtud a lo desarrollado en los cuatro capítulos anteriores, establecer las cualidades y/o aspectos que caracterizan al ente verificador del envío de libros a las bibliotecas estatales identificadas en la Ley de emisión del pensamiento. La política de mantener actualizadas las bibliotecas públicas es parte del espíritu de desarrollo del Estado.

La producción literaria y científica del país encuentra en las bibliotecas públicas el mayor resguardo y además el mejor camino hacia la formación integral de los ciudadanos. Al respecto de procurar surtir las bibliotecas públicas con la adquisición de nuevos ejemplares, la Declaración de Caracas sobre la Biblioteca Pública como factor de desarrollo e instrumento de cambio en América Latina y el Caribe, señala que: “una vez hecho el inventario y el análisis de la legislación existente debe procederse a crear una infraestructura legal, tanto nacional como regional o provincial dentro de cada país que apoye y obligue al desarrollo de los servicios bibliotecarios concebidos como sistema. Algunos de los elementos que debería contemplar este marco legal son: ...1.2 Establecimiento de instancias y mecanismos de coordinación nacional de estos servicios, encargados de definir las políticas o estrategias para su desarrollo como unidades componentes de un sistema; 1.3 Medidas para racionalizar y **normalizar los procesos de adquisición** y procesamiento técnico de los materiales para las bibliotecas públicas.”⁷²

5.1 De la función específica y atribuciones del ente

En el caso de que no exista un ente con rango de Dirección u otro similar, que se desempeñe en verificar el envío de libros a las bibliotecas del Congreso de la República, Universidad de San Carlos de Guatemala y Nacional, la función específica que debe ejercer, se circunscribe a tener control de los establecimientos tipográficos o similares, para cerciorarse que la remisión de ejemplares hacia esos centros depositarios de la bibliografía e historia nacional, sea efectiva.

⁷² García Salazar, **Ob. Cit.**, pág. 75

Las atribuciones generales son contribuir, con la ejecución de sus funciones, a proporcionar el eficaz e integral desarrollo cultural e intelectual a la población guatemalteca. Mientras, algunas de sus atribuciones específicas se centran en el fortalecimiento de programas o políticas que regulen la fluidez y accesibilidad de nuevas producciones editoriales para enriquecer la bibliografía nacional. Consiguiendo esto, la población guatemalteca tiene a su alcance un servicio público especial e insondable, generador de bien común.

5.2 Características en tanto órgano de la administración pública

Para abordar directamente las características que debe reunir el ente objeto del presente estudio, es necesario recordar la definición de característica que utilizó en el capítulo II, anotando que es un dicho de cualidad, algo que sirve para dar carácter o distinción sobre otros elementos que pudieran ser semejantes, o sea, todas aquellas cualidades que le dan a una determinada unidad administrativa una distinción especial. Como todos los órganos que pertenecen de la administración pública, este ente debe llenar las siguientes características:

5.2.1 Susceptibilidad al cambio

La susceptibilidad de cambio como respuesta a legislaciones futuras, debido a que en cualquier momento la actividad que realiza puede ser encomendada, por ejemplo, a otra entidad de la administración pública como puede ser otro ministerio. Siendo esta una respuesta natural al desarrollado de los procesos históricos que envuelven la actividad del Estado y a la misma administración pública. En el entendido, por supuesto, de que todo cambio genere siempre una superación o una mejora a las

instituciones que proporcionan y facilitan el enriquecimiento cultural e intelectual de una nación.

5.2.2 Finalidad especial

Otro aspecto característico es que su finalidad es especial, pues persigue que se alcance efectivamente una forma especial de bien común, como lo es el acceso de la población a toda la producción editorial del país.

5.2.3 Jerarquía y competencia especial

Se caracteriza además porque, como dependencia de la administración pública, posee una estructura jerárquica, la cual es creada por la legislación generada en torno al Organismo Ejecutivo; y su competencia es especial, ya que desempeña sus actos en un ámbito exclusivo que contempla el mercado editorial.

5.2.4 Legitimidad

Una de las características más importantes es su legitimidad, pues todos los órganos administrativos que conforman la administración pública han sido creados y mantienen su categoría y funcionalidad por virtud de la legislación vigente. Entonces, el ente objeto del presente estudio debe poseer obligatoriamente, para su existencia y actuación legítima, el carácter de legal. Debe ser producto de legislación para obtener legitimidad. De ahí la fuerza ejecutiva que posean sus actos y decisiones.

5.2.5 Funcionalidad limitada

Es un ente con funciones limitadas de acuerdo a su figura elemental, pero actualmente la expansión del mercado y la proliferación de empresas mercantiles cuyo objeto es la litografía o imprenta, hace que exista bastante campo de trabajo para cumplir con el mandato de rango constitucional que manda el envío de ejemplares a instituciones estatales, entre las que destacan tres bibliotecas públicas.

5.2.6 De administración interna y mediata

De tal forma que pertenece a la administración pública, este órgano del gobierno, para aprovisionar sus necesidades, tiene la característica de tener administración interna y mediata. Es interna porque los órganos públicos tienen necesidades propias que satisfacer, mismas que deben proveer primeramente para garantizar el eficiente desempeño de las funciones que les han sido depositadas. Es mediata porque con su realización, no efectúa plenamente sus funciones, pero sí es un medio que le permite al ente, satisfacer sus necesidades primeras y sus carencias. Una vez cumplido lo anterior, se utilizan sus provisiones para ejecutar las funciones de que les corresponden para poder atender al bien general.

5.2.7 Competencia obligatoria e irrenunciable

Además de tener una competencia especial, el ente objeto del presente estudio guarda la necesidad de poseer otra característica similar, traducida esta como la competencia obligatoria e irrenunciable. Este órgano, unidad o ente administrativo, al ser creado dentro de la mística de la administración pública, le es asignada una

competencia determinada, que a más de su especialidad, es de cumplimiento obligatorio y no puede ser renunciada.

5.2.8 Avocación y delegación

No obstante la anterior característica, algunas atribuciones de este ente verificador son susceptibles de avocación o delegación en forma condicionada, como la mayoría de las instituciones públicas, ya que existen decisiones que los órganos no pueden tomar de forma unilateral y dependen de alguna autorización superior.

5.2.9 Titularidad unipersonal

Otro detalle que caracteriza a los órganos de la administración pública es que el titular del ente es un funcionario público; de conformidad con el presente estudio solamente es necesario encargar la dirección del referido ente a una persona individual que sea investida por el Estado de Guatemala para cumplir con la función y atribuciones designadas a la institución.

5.2.10 Gratuidad

Cómo muchos otros entes de la administración pública, se caracteriza también porque no es lucrativo, sino que persigue el bienestar social, a diferencia de instituciones de tipo privado y las distintas formas de asociación de tipo mercantil o civil que existen en el país y que se organizan para generar utilidades y repartírselas; tal como se abordó anteriormente: las utilidades, los ingresos o fondos privativos que pueda percibir un órgano o ente de la administración pública únicamente puede tener como objeto más inversión social; y este ente verificador no es la excepción.

5.2.11 Entidad pública

El ente verificador del envío de libros a bibliotecas públicas, es también una unidad ejecutora de un servicio público, puesto que se crea con el objetivo de fortalecer las políticas de desarrollo nacional, en virtud del principio de que el Estado persigue el bien común, en consecuencia no puede dedicarse a perseguir actividades de interés particular en ningún momento.

5.2.12 De derecho público

Pertenece asimismo al derecho público, por lo tanto debe regir su proceder a los procesos y procedimientos que pertenecen al orden administrativo o al económico coactivo, según sea el caso que se presente.

5.3 Características en tanto dependencia del Ministerio de Gobernación

Por ser una actividad —la verificación del envío de libros— encomendada al referido ministerio, es necesario e importante tratar las características del ente relacionado en tanto dependencia correspondiente al Ministerio de Gobernación. Sus cualidades son por lo tanto más especiales debido a su pertenencia a este órgano del Poder Ejecutivo.

5.3.1 Breve reseña del Ministerio de Gobernación

Es uno de los Ministerios más antiguos que posee la estructura político administrativa del Estado de Guatemala. De acuerdo a la información institucional

publicada en su portal electrónico oficial⁷³, éste fue fundado en el mes de abril de 1839 por Mariano Rivera Paz, Jefe de Estado de aquel entonces. A un principio se le denominó “Ministerio de Gobernación, Guerra, Justicia y Negocios Eclesiásticos”. No fue sino con el gobierno de Justo Rufino Barrios que se le denominó “Gobernación y Justicia”, que mantuviera hasta el período de la Revolución de 1944, cuando se le cambió a “Gobernación, Trabajo y Previsión Social”. Luego fue cambiado, con la aparición de la Ley del Organismo Ejecutivo de 1945. Actualmente se conforma por las siguientes dependencias: Dirección General de la Policía Nacional Civil, Dirección General de Migración, Escribanía de Gobierno y sección de tierras, Tipografía Nacional, Diario de Centroamérica y Dirección General del Sistema Penitenciario.

Las funciones atribuidas a este Ministerio, de conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo vigente, entre otras específicas, son: formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado incluyendo el de quien lo suceda en el cargo.

5.3.2 Características del ente verificador

Siendo, como ya se ha establecido, una dependencia del Ministerio de Gobernación, este ente u órgano de la administración pública debe reunir la característica principal de la prestación de servicios públicos. Es menester de participar óptimamente de sus atribuciones para proporcionar una nueva esfera de bien común a

⁷³ www.mingob.gob.gt

los ciudadanos guatemaltecos. También esto lo identifica y caracteriza como una entidad de derecho público, puesto que va dirigido a beneficiar con su trabajo a la generalidad de la población.

En cuanto a su jerarquía, es un ente que funciona bajo la estructura del Organismo Ejecutivo, siendo el superior inmediato el Ministro de Gobernación.

Es un ente de la administración pública en el orden de la seguridad y la garantía a la observancia de la legislación nacional, por lo tanto, también debe darle fiel cumplimiento a la normativa de la Ley de emisión del pensamiento. Cuando el Artículo 6 de la referida ley le encomienda la función verificadora del envío de libros, acontece la certeza de la fuerza ejecutiva que posee tal ministerio; y en busca de esa certeza ubica dentro de sus atribuciones dicha actividad, de suma importancia para la nación.

5.4 Características en tanto institución socio-cultural

La dedicación a una tarea como verificar el envío de libros a bibliotecas públicas estatales, contribuye de una forma muy especial a la creación de valores agregados a la cultura general de una sociedad. Tal actividad coadyuva al enriquecimiento del acervo cultural e intelectual de un pueblo, entendiéndose éste como la población que integra a un Estado. A ello se debe que el ente objeto del presente estudio tenga matices o cualidades de institución socio cultural que genera, además, la superación intelectual del país, brindando, como parte de la administración pública, servicios de orden integral para la formación humana de sus ciudadanos.

La ejecución de sus atribuciones debe responder a la política de enriquecer el acervo cultural de Guatemala por medio del fortalecimiento de las bibliotecas públicas estatales. Esta es una característica básica que debe poseer este órgano de la administración pública en tanto es considerada una institución que aporta al desarrollo social, cultural e intelectual del país.

Una característica a destacar es la comunicación que debe mantener esta institución con el conjunto de bibliotecas afectas al referido privilegio de la adquisición gratuita de libros editados en el país, por mandato legal.

El Estado de Guatemala, como garante del desarrollo integral de sus habitantes, debe promover y gestionar los espacios necesarios, crear las estructuras e instituciones adecuadas, para facilitar a sus ciudadanos poder percibir todos los elementos tangibles e intangibles que les conduzcan a superarse moral, espiritual e intelectualmente, a partir de la prestación de un servicio público especial. El ente administrativo u órgano verificador de que los libros publicados en Guatemala se envíen a bibliotecas públicas estatales, es una institución que tiene la posibilidad de brindar esa oportunidad a los ciudadanos guatemaltecos.

CONCLUSIONES

1. Las características que debe reunir el ente encargado de verificar el envío de libros a las bibliotecas públicas que señala el Artículo 6 de la Ley de Emisión del Pensamiento, se circunscriben en su generalidad a las características establecidas para los órganos de la administración pública y para la administración pública misma.
2. La legitimidad de los órganos de la administración pública, basada en los principios de legalidad y de juridicidad, es, si no la principal, una de las características esenciales que deben reunir los mismos, circunstancia que se aplica de igual forma al ente objeto del presente estudio.
3. De acuerdo a sus características, el ente verificador del envío de libros a las bibliotecas públicas es una institución eminentemente administrativa, que pertenece al Ministerio de Gobernación y cuya estructura jerárquica corresponde y obedece al Organismo Ejecutivo.
4. La función del ente verificador del envío de libros, tiende a enriquecer y fortalecer el patrimonio bibliográfico de la nación, en consecuencia, a promover el desarrollo intelectual de la sociedad guatemalteca por medio de la cultura, el arte, la historia y otras materias documentadas por medio de los libros.
5. Actualmente no existe un ente que tenga asignada directamente la tarea de verificar y dar seguimiento a la remisión de libros editados en Guatemala a las instituciones y bibliotecas públicas que señala el Artículo 6 de la Ley de Emisión del Pensamiento.

RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe ampliar esfuerzos por establecer la legitimación de los actos y decisiones del ente verificador del envío de libros a bibliotecas estatales, como una de las características fundamentales de este órgano, para lo cual es necesario apegarse a los principios de legalidad y de juridicidad.
2. La característica de ejecutoriedad de la función y los actos administrativos del ente verificador, debe ser fortalecida por el Ministerio de Gobernación mediante procedimientos o mecanismos que posean alguna fuerza coactiva importante, para erradicar la evasión del compromiso de enviar libros a las bibliotecas estatales que señala el Artículo 6 de la Ley de Emisión del Pensamiento.
3. Se debe crear por parte del Organismo Ejecutivo un sistema de verificación del envío de los libros a bibliotecas públicas estatales, a partir de una voluntad política que integre instituciones de la administración pública relacionadas con tal actividad, como el Registro Mercantil, el Organismo Judicial, las bibliotecas mismas; y el Ministerio de Gobernación.
4. El Estado de Guatemala debe velar por que las características establecidas dentro del presente estudio, deben utilizarse y acondicionarse al sistema de bibliotecas beneficiarias, así como a otras dependencias estatales que brindan servicios públicos de tipo cultural y que generan un aporte significativo al desarrollo intelectual de la población guatemalteca.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de derecho administrativo. Parte general.** Editorial Porrúa, México 1996.

ALVAREZ GENDIN, Blanco Sabino. **Derecho administrativo.** Barcelona, España, Ed. Bosch, 1963.

BIELSA, Rafael. **Principios de derecho administrativo.** 3ª edición, Buenos Aires, Argentina, Ed. de Palma, 1963.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Décima edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1976.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.** Vigésimo séptima edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1995.

CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** Editorial Estudiantil Fénix. Guatemala, 2003.

CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo.** Editorial Orión. Guatemala, 2006.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo. Tomo I, parte general.** 13ª edición, Ed. Impresiones Gráficas de Guatemala, Guatemala, 2002.

CONSEJO NACIONAL DEL LIBRO, **Políticas públicas del libro, la lectura, la escritura y las bibliotecas.** Guatemala, 2007

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **Derecho administrativo**. Editorial Porrúa, México, 2002.

DELPIAZZO, Carlos E. **Derecho administrativo uruguayo**. México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/Xopa/Captulo%20IV.doc

FARRANDO, Ismael. **Manual de derecho administrativo**. Ediciones Desalma. Buenos Aires, Argentina, 1999.

GARCÍA SALAZAR, Rosidalia. **Bibliotecas públicas. Red de acceso a la cultura, la educación y la información**. Editorial Amanuense, Guatemala, 2008.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización en la administración pública**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **La relación funcional**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los actos administrativos**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1992.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los servicios públicos y los contratos administrativos**. Guatemala: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, 1992.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo. Parte general, tomo I**. Buenos Aires, Argentina, Fundación de derecho administrativo, 1998.

<http://www.csj.gob.sv/lineas%20jurisprudenciales.nsf/>

<http://www.rae.es/rae.html>

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html>

<http://www.ifla.org/VII/s8/unesco/manif.htm>

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 10ª edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1976.

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

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas teoría y práctica. Primera parte.** México, Editorial Lumusa, 1980.

REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas teoría y práctica. Segunda parte.** México, Editorial Lumusa, 1980.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** 6ª edición, México, Editorial Limusa, 1980.

www.mingob.gob.gt

www.congreso.gob.gt

www.guatemala.gob.gt

www.prensalibre.com

www.sigloxxi.com.

www.diariolahora.com.gt

www.usac.edu.gt

Legislación

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

Constitución Política de la República de Guatemala, aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad. Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 2001.

Código Tributario. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 6-91, 1991.

Ley de Emisión del Pensamiento. Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, Decreto 9, 1966.

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

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

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

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