

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



**“LA ASIGNACIÓN DE INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO A SUS
DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA ADSCRIPCIÓN”**

CLAUDIA MARÍA AVILA TANG

GUATEMALA, MARZO 2011

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

**“LA ASIGNACIÓN DE INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO A SUS
DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA ADSCRIPCIÓN”**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CLAUDIA MARÍA AVILA TANG

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, marzo 2011

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. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

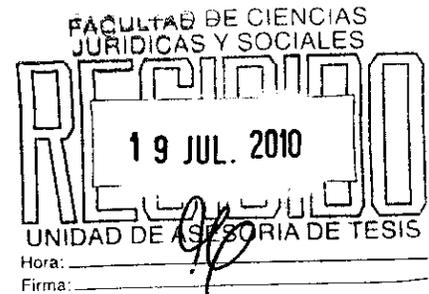
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”, (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

**LICENCIADO
BENJAMÍN OSVALDO TÚNCHEZ PEREDA
ABOGADO Y NOTARIO
2da. Calle 6-78 zona 2, Guatemala
Teléfono: 22510948**



Guatemala, 22 de junio de 2010.

**LICENCIADO
MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA -USAC-
PRESENTE**



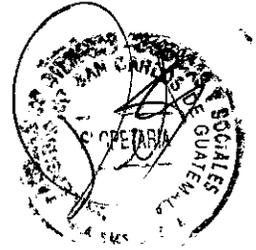
Licenciado Castillo:

En cumplimiento a lo dispuesto por esa unidad, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller **CLAUDIA MARÍA AVILA TANG**, del tema intitulado **“LA ASIGNACIÓN DE INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO A SUS DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA ADSCRIPCIÓN”**, revisando para el efecto con la bachiller el trabajo en mención. A mi consideración, la investigación llena los requisitos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para los efectos correspondientes, además de ser innovador el tema.

Con relación al contenido del trabajo de tesis, me permito manifestar que se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva.

En cuanto a la metodología, el presente trabajo demuestra que utilizó los métodos analítico, inductivo, sintético, científico y deductivo, extractando y desarrollando de una mejor forma y de orden lógico los capítulos. Entre las técnicas utilizadas se encuentran la bibliografía y las documentales, auxiliándose de material bibliográfico y documental en cuanto a la asignación de inmuebles propiedad del Estado a sus dependencias e instituciones a través de la adscripción, de las cuales partió la investigación, las que permitieron recopilar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.

Asimismo, el tema elegido por la bachiller Claudia María Ávila Tang, es un tema de mucha importancia para el país, puesto que se trata de la adscripción de bienes inmuebles propiedad del Estado, creando para ello un aporte científico, ya que la solución del problema planteado va enfocado a crear una norma legal que fundamente el otorgamiento de bienes inmuebles propiedad del Estado, la cual dará certeza jurídica a las instituciones adscriptoras.



**LICENCIADO
BENJAMÍN OSVALDO TÚNCHEZ PEREDA
ABOGADO Y NOTARIO**

**2da. Calle 6-78 zona 2, Guatemala
Teléfono: 22510948**

En cuanto a las conclusiones y recomendaciones que propone la autora y la bibliografía utilizada, son congruentes con el contenido del presente trabajo de investigación, ya que demuestran un amplio conocimiento de la problemática planteada y un análisis profundo del mismo, enfocadas al buen funcionamiento de la práctica administrativa dentro del marco legal.

Por lo que al haberse cumplido con las disposiciones del artículo 32 del normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, del trabajo de tesis el cual puede ser discutido en el examen general público, previo **DICTAMEN** del señor revisor, al haber cumplido con los requerimientos para esta etapa de investigación en mi calidad de asesor no tengo ninguna objeción para que se continúe con el trámite de conformidad con la ley.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Atentamente,

Lic. B. Osvaldo Túnchez Pereda
Abogado y Notario
Col. 4,093

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiuno de julio de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) ROBERTO MEDINA HERRERA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante CLAUDIA MARÍA AVILA TANG, Intitulado: "LA ASIGNACIÓN DE INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO A SUS DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA ADSCRIPCIÓN".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/silh.

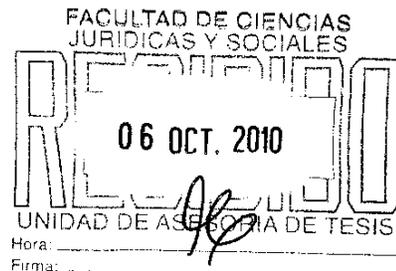
LICENCIADO
ROBERTO MEDINA HERRERA
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 9 de agosto de 2010.

LICENCIADO
MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA -USAC-
PRESENTE

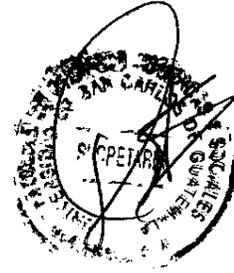
Licenciado Castillo:



De conformidad al nombramiento emitido de fecha veintiuno de julio de dos mil diez, mediante el cual se me designo como Revisor de Tesis de la bachiller **CLAUDIA MARÍA AVILA TANG**, del tema intitulado **“LA ASIGNACIÓN DE INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO A SUS DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA ADSCRIPCIÓN”**, procedí a revisar dicha tesis, externando opinión favorable, por las razones siguientes.

1. La redacción es idónea para el sustento de cada uno de los argumentos legales que fundamentan el trabajo de investigación, realizadas en forma detallada y minuciosa a las contradicciones normativas oportunamente detectadas. En cuanto al aporte científico del tema elaborado, el cual se constituye en el contexto del mismo, conteniendo argumentos de consistencia que atribuyen a una razonable y adecuada solución a ésta especial temática contractual.
2. El contenido científico y técnico de la tesis, se concluye que se fundamenta en la ciencia que constituye una edificación teórica, tomando como punto de referencia la ley, denominado aspectos conceptuales básicos; asimismo, se estableció que la investigación la realizo en el lugar adecuado, de manera puntual y específica, En la metodología se pudo observar que utilizó adecuadamente los métodos inductivo, deductivo, analítico, sintético y científico, juntamente con las técnicas de investigación como la bibliográfica, de fichero y entrevistas a empleados y funcionarios con el fin de recabar su opinión respecto al tema
3. Del contexto del trabajo de tesis elaborado, se infiere la importancia de que exista una normativa dentro del marco legal que permita la asignación de inmuebles propiedad del Estado a sus dependencias e instituciones a través de la adscripción.

LICENCIADO
ROBERTO MEDINA HERRERA
ABOGADO Y NOTARIO



4. Las conclusiones y recomendaciones formuladas, son consecuencia y producto de un amplio estudio sobre asignación de inmuebles propiedad del Estado a sus dependencias e instituciones a través de la adscripción, las cuales se encuentran redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo del problema planteado, en consecuencia con el trabajo investigado.
5. En virtud de haberse cumplido con las disposiciones establecidas en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y del Examen General Público, emito DICTAMEN FAVORABLE, a la investigación realizada, por ajustarse a los requisitos exigidos para la elaboración de una tesis de graduación, considerando que puede ser sometido a examen Público respectivo.

Sin otro particular me suscribo de usted, atentamente,

ROBERTO MEDINA HERRERA
ABOGADO Y NOTARIO
Categoría: 0043

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.

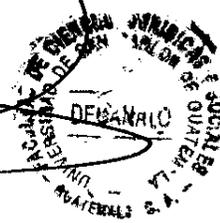


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintisiete de enero del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante CLAUDIA MARÍA AVILA TANG, Titulado LA ASIGNACIÓN DE INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO A SUS DEPENDENCIAS E INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA ADSCRIPCIÓN. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



DEDICATORIA



- A DIOS:** Por esa fortaleza que en su infinita misericordia siempre estuvo conmigo, no me dejó desmayar para hoy cumplir mi sueño.
- A MIS PADRES:** Neftaly Avila Jiménez (+) a mi madre Esperanza Tan Guzmán, un especial agradecimiento por todo su apoyo incondicional y porque su inmenso amor ha sido fuente de vida y fortaleza para mí vida y la de mis hijos.
- A MIS HERMANOS:** Víctor, Marco Antonio y Carolina, por su apoyo y estar hoy conmigo.
- A MIS HIJOS:** Byron José y María Alejandra, las dos razones más importantes que Dios me ha dado para hoy estar aquí, que esto les sirva de ejemplo y motivación para superarse y alcanzar sus sueños y metas.
- A MI ASESOR DE TESIS:** Lic. Benjamin Osvaldo Tunchez Pereda, distinguido profesional del derecho, un reconocido agradecimiento por haberme compartido sus conocimientos, así como su amplia y destacada experiencia profesional en el ámbito de la administración pública para el desarrollo del presente trabajo.
- A MI REVISOR DE TESIS:** Lic. Roberto Medina Herrera, mil gracias por su apoyo sus sugerencias y asesoría que me brindo durante el desarrollo de la presente tesis, lo cual me enriqueció y fortaleció.
- A MIS PADRINOS:** Lic. Benjamin Osvaldo Tunchez Pereda, Ing. Marco Antonio Avila y Licda. Vivian Liseth Dávila, con mucho aprecio, cariño y admiración.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Mil gracias por haberme dado todos los conocimientos y alcanzar mis metas.

ÍNDICE



Introducción.....

CAPÍTULO I

1.	Los bienes y el patrimonio.....	1
1.1.	Antecedentes históricos de los bienes.....	1
1.2.	Definición de bienes.....	2
1.3.	Clasificación legal y doctrinaria de los bienes.....	4
1.4.	Bienes del dominio público y bienes de dominio privado.....	5
1.4.1.	Bienes de dominio público.....	5
1.4.2.	Del dominio público.....	9
1.4.3.	Bienes de dominio privado (propiedad privada).....	10
1.5.	Bienes de dominio privado del Estado.....	11
1.5.1.	Características del dominio privado del Estado.....	12
1.6.	Regulación legal.....	13
1.7.	Diferencia entre dominio público y dominio privado del Estado.....	14
1.8.	Definición de patrimonio.....	15
1.9.	Elementos del patrimonio del Estado.....	18
1.10.	Diferencia entre bienes patrimoniales y bienes del Estado.....	21

CAPÍTULO II

2	La adscripción.....	23
2.1.	Generalidades de la adscripción administrativa.....	23
2.2.	Acepción etimológica.....	24
2.3.	Definición de adscripción administrativa.....	25
2.4.	Elementos de la adscripción administrativa.....	26
2.5.	Procedimiento formal administrativo de adscripción.....	27
2.6.	Procedimiento MFP-DBE-IPE-03 del Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado.....	30
2.7.	Procedimiento MFP-DBE-IPE-09 del Departamento de Investigación..... del Patrimonio del Estado de la Dirección de Bienes del Estado.....	32



2.8.	Análisis y crítica del procedimiento administrativo de la adscripción	33
2.9.	Otorgamiento y formalización.....	35
2.10.	Modificación de la adscripción administrativa.....	36
2.11.	Cancelación de la adscripción administrativa	37

CAPÍTULO III

3	Aspectos registrales de la adscripción administrativa.....	39
3.1.	Derecho registral.....	39
3.2.	Definición de derecho registral.....	40
3.3.	Naturaleza jurídica de derecho registral.....	40
3.4.	Registro de adscripciones.....	40
3.5.	De los sistemas registrales.....	42
3.6.	Registro General de la Propiedad.....	43
3.6.1.	Funciones del Registro General de la Propiedad.....	44
3.6.2.	Base constitucional.....	45
3.6.3.	Reseña histórica.....	45
3.7.	Principios registrales	45
3.7.1	De publicidad.....	46
3.7.2.	De legitimación.....	46
3.7.3.	De rogación.....	47
3.7.4.	De consentimiento.....	47
3.7.5.	De prelación o prioridad.....	47
3.7.6.	De calificación.....	48
3.8.	Registro de adscripciones en el Registro General de la Propiedad de la Zona Central y Segundo Registro.....	48
3.9.	Departamento del Registro del Patrimonio del Estado de la.....	53
	Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.....	53
3.10.	Procedimiento administrativo de la adscripción	53



CAPÍTULO IV

4	Análisis del proceso real de la adscripción.....	
4.1.	Análisis del proceso.....	55
4.2.	Adscripción a solicitud de parte.....	56
4.3.	Adscripción de oficio.....	56
4.4.	Fases del proceso real de una adscripción.....	69
4.5.	Cuadro del procedimiento real administrativo de una adscripción.....	70
4.6.	Consideraciones.....	72
4.7.	Propuesta de un nuevo procedimiento en el trámite de una adscripción.....	74
4.8.	Cuadro de un nuevo procedimiento en el trámite de una adscripción.....	76

CAPÍTULO V

5	Análisis jurídico y doctrinario de la incorporación de un párrafo al Decreto Ley.... número 106, Código Civil.....	81
5.1.	Análisis jurídico.....	81
5.2.	Análisis doctrinario.....	83
5.3.	Necesidad de adicionar un párrafo al Artículo 745 del Decreto Ley número Código Civil.....	84
5.4.	Beneficios que se podrían obtener de la ampliación del Artículo 745 del..... Código Civil.....	88
5.5.	Sugerencia de redacción de un párrafo de adición al Artículo 745 del..... Decreto Ley número 106 Código Civil	89
5.6.	Modelo de Proyecto de Ley.....	90
5.7.	Modelo del Acuerdo Ministerial	92
5.8.	Modelo del acta administrativa de entrega del inmueble en adscripción	94
	CONCLUSIONES.....	97
	RECOMENDACIONES.....	99
	BIBLIOGRAFÍA.....	101

INTRODUCCIÓN



El problema principal de la presente investigación radica en que el patrimonio inmobiliario del Estado de Guatemala, está siendo subutilizado o mal utilizado, debido a que las instituciones que tienen en uso inmuebles no cuentan con un respaldo legal administrativo que les permita invertir en proyectos, ello como consecuencia de lo engorroso que resulta legalizar el uso de los inmuebles dadas las múltiples instancias que deben sufrir en el trámite de adscripción, por lo que se debe emitir una normativa institucional a efecto de minimizar el tiempo que se lleva la legalización de un inmueble a una institución por medio de la adscripción y velar porque las mismas les den el uso óptimo.

En nuestro ordenamiento jurídico, no existe una regulación legal que permita trasladar hacia las distintas dependencias gubernamentales el uso de los bienes inmuebles del Estado, y el actual proceso para una adscripción es muy lenta, por lo que se estima necesario legislar sobre un procedimiento ágil, simple y seguro que haga más operativa dicha función.

Lo que conlleva a la necesidad de ofrecer un mecanismo dentro del ordenamiento jurídico que le otorgue reconocimiento a la figura de la adscripción administrativa de Bienes del Estado a favor de entidades e instituciones del mismo Estado, el presente trabajo pretende y propone encontrar en la figura de la adscripción administrativa debidamente regulada, una garantía jurídica para que el proceso administrativo se realice conforme derecho, por lo que se determinó necesario encuadrar la figura administrativa dentro de una ley ordinaria.

Es por ello, que el presente trabajo se desglosa en cinco capítulos los que se encuentran implícitos de la manera siguiente:



Capítulo primero se refiere a los Bienes y al patrimonio, los antecedentes históricos de los bienes de dónde se derivaron, su definición en general cómo podemos calificarlos según su clasificación dentro de lo legal y doctrinario. Capítulo segundo, detalla lo relacionado a la figura de la adscripción administrativa, así como el uso que las instituciones le dan a los inmuebles otorgados mediante la adscripción.

Capítulo tercero, trata lo concerniente del aspecto registral de una adscripción administrativa y los efectos que produce. Capítulo cuarto, nos ilustra el inicio del trámite de una adscripción ante la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas y capítulo quinto, con el cual se concluye el presente trabajo, realizando un análisis jurídico y doctrinario sobre la adscripción administrativa y lo más importante la incorporación de un Artículo Decreto Ley número 106, Código Civil, el cual brindará a la figura administrativa un respaldo legal.

Al desarrollar las conclusiones del presente trabajo se comprueba la hipótesis planteada y los alcances que se pretenden, mediante la propuesta de un nuevo procedimiento administrativo en el otorgamiento de la adscripción, así como la incorporación de una norma legal específica que ampare dicha figura y les conceda a las instituciones una certeza jurídica sobre los bienes que tienen en uso.

Mediante dichos planteamientos se incluyen las recomendaciones pertinentes que, a criterio de la sustentante solucionan dicha problemática a lo expuesto.

En el presente trabajo se puso en práctica los métodos de investigación científica el cual permitió la recopilación de toda la información para la elaboración de la presente tesis así como su informe final, el método inductivo deductivo, facilitó a la investigadora poder obtener lo más importante de cada uno de los textos consultados y lograr obtener la información idónea; el método analítico sistemático, ayudó a estudiar la normativa legal que se encuadra dentro del tema propuesto.

CAPÍTULO I



1. Los bienes y el patrimonio

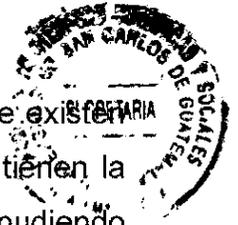
Tomando en consideración que el tema a desarrollar trata sobre la importancia y necesidad de instituir un procedimiento ágil y seguro, que permita en un tiempo sumario concluir los procesos de adscripción sobre bienes inmuebles propiedad del Estado, a favor de sus distintas dependencias e instituciones descentralizadas, para que éstas se encuentren en condiciones óptimas de prestar los servicios que demanda la comunidad, se hace imprescindible referirnos a los bienes en términos generales, y a los inmuebles en forma puntual toda vez que el tema tiene relación estrecha con la administración de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio estatal.

1.1. Antecedentes históricos de los bienes

El concepto de cosa, bienes y derechos, son confundidas con frecuencia, aun cuando no son sinónimas, ya que existe una diferenciación de género a especie, que permite diferenciarlas entre sí. El concepto de cosa es general, pero el Código Civil Guatemalteco, Decreto Ley Número 106, al igual que el Código Civil Español, ha tratado de sustituirla, por el concepto de bienes".¹ Por tal razón ambos términos llegan a ser considerados (de hecho) como sinónimos, cuando en realidad no lo son, puesto que el concepto de bienes es más específico que el de cosa.

"En un sentido jurídico, cosa es aquella realidad corporal o incorporeal, que puede ser susceptible de constituir una relación jurídica. En un sentido económico, cosa es todo aquello que sirve para satisfacer una necesidad, la que se convierte en bien mediante un fenómeno jurídico de apropiación. Todas las definiciones de bienes resaltan como requisito esencial para referirse a los bienes jurídicamente, el carácter patrimonial del

¹ Puig Peña, Federico. *Compendio de derecho civil español*, tomo I, pág. 477



objeto que pretende calificarse como tal".² Por lo que no todas las cosas que existen en el universo se pueden considerar jurídicamente como bienes, pero éstos tienen la especial característica que serán aquellas cosas que existen en la naturaleza, pudiendo ser susceptibles o no de apreciación sensorial.

Cuando las cosas son apreciadas por los sentidos, estamos ante una cosa corporal y si además pueden ser susceptibles de apropiación, nos encontramos ante un bien corporal".³

Algunas veces las cosas no pueden ser apreciadas por los sentidos, son las llamadas cosas incorpóreas, dentro de las cuales se encuentran, por ejemplo, los derechos de autor y los derechos de patentes, que al igual que las cosas corporales serán consideradas jurídicamente bienes, cuando tengan implicaciones económicas en el patrimonio de una persona.

Se puede concluir que cosas son todos los elementos que se encuentran en el mundo, pero sólo tendrán el carácter de bienes en sentido jurídico, cuando pueda ejercerse sobre ellos algún derecho real, sean apropiables e impliquen un vínculo jurídico por medio del cual, una persona pueda usarlos, gozarlos y beneficiarse de ellos, mientras no cause daño a nadie. Cuando las cosas son susceptibles de estar bajo el dominio de los hombres y prestar una utilidad a los mismos, se consideran como bienes.

1.2. Definición de bienes

Etimológicamente el origen de la palabra bienes, se encuentra en el latín bonus, que significa bueno y en el latín beare, que significa hacer feliz, porque los bienes hacen dichosos a los que los poseen".

2 Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de derecho civil*, tomo II, pág. 175

3 Arteaga Carbajal, Jaime. *De los bienes y su dominio*, pág. 27



El diccionario enciclopédico de derecho usual, de Guillermo Cabanellas, establece diversas acepciones de bien: “Las cosas de que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan. Cuanto objeto puede ser de alguna utilidad. Todos los cuerpos, en la mayor amplitud, material, útiles, apropiables y adecuados para satisfacer necesidades humanas. Más en concreto, los que componen la hacienda, el caudal, la riqueza o el patrimonio de las personas”.⁴

En el ámbito jurídico, el concepto de bienes es más restringido que la concepción de las cosas que existen y que hipotéticamente pueden ser objeto de apropiación. En ese sentido en el derecho romano, se estableció que no se cuentan por bienes los que causen más daño que provecho, sustentando el criterio que indica que los bienes deben causar alguna utilidad al sujeto que los posee. Asimismo, no se estima como bienes, aquellas cosas, que no están en el comercio, situación que se encuentra regulada en el código civil guatemalteco en el Artículo 443, que indica: “Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley”. Igualmente el Artículo 444 del citado código establece las cosas que están fuera del comercio: “Las cosas que están fuera del comercio por su naturaleza son las que no puedan ser poseídas exclusivamente por ninguna persona y por disposición de la ley, las que declara irreductibles a propiedad particular”.

De esta manera se tienen dos exclusiones para poder determinar el concepto de bienes:

1. No se cuentan por bienes los que causen más daño que provecho; y
2. No se estima como bienes, aquellas cosas, que no están en el comercio.

⁴ *Ibid.*



Jurídicamente debe considerarse como bienes, aquellas cosas, corporales o no, que puedan ser objeto de una relación jurídica, de un derecho, de una obligación, o de uno u otro a la vez. El código civil guatemalteco, Decreto Ley Número 106, establece en el Artículo 442 el concepto de bienes: "Son bienes las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, y se clasifican en inmuebles y muebles".

1.3. Clasificación legal y doctrinaria de los bienes

Dentro de la doctrina existe una considerable cantidad de criterios que clasifican a los bienes, en las que por ejemplo el derecho griego, los clasificaba en visibles e invisibles, la clasificación del derecho romano en corporales e incorporeales y la del derecho germánico, que los dividía en muebles e inmuebles.

Aun cuando los bienes admiten variedad de clasificaciones, se pueden establecer las principales:

- Por razón de la persona a quien pertenecen: bienes de dominio público y bienes de dominio privado (patrimoniales).
- Por su naturaleza: bienes inmuebles, bienes muebles; semovientes; corporales e incorporeales; fungibles y no fungibles.
- Por su importancia: principales y accesorios.
- Por su existencia: presentes y futuros.
- Por su divisibilidad: divisibles e indivisibles.

Dentro de las más importantes clasificaciones de bienes que se han realizado se encuentra, la que los clasifica en bienes muebles e inmuebles, así como en bienes de dominio público y bienes de dominio privado (patrimoniales). Siendo estas dos clasificaciones las que servirán de base para el desarrollo del presente trabajo de investigación.



El Artículo 442 del código civil guatemalteco, establece que los bienes se clasifican en inmuebles y muebles, y por su parte el Artículo 456 del citado Código, indica que los bienes son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

1.4. Bienes del dominio público y bienes de dominio privado

Los bienes según las personas a que pertenecen se clasifican en Bienes de dominio público y bienes de propiedad privada o de particulares.

1.4.1. Bienes de dominio público

Los bienes de dominio público, son aquellos que se encuentran destinados al uso o destino público. También pueden considerarse como bienes de dominio público: los de titularidad del Estado y que se encuentran destinados a un uso o servicio público, así como declarados por la Ley o en virtud de un acto administrativo concreto dictado en aplicación de la Ley, cualquiera que sea el patrimonio del ente público en el que estén integrados (Estado o cualquiera de sus organismos o dependencias).

El Artículo 457 del Código Civil Guatemalteco estatuye que "Los bienes del dominio del poder público pertenecen al Estado o a los municipios y se dividen en bienes de uso común y de uso especial".

El régimen jurídico a que deben someterse los bienes de dominio público, se determina de acuerdo a sus caracteres, consta que, estas cosas son inalienables, debido a la necesidad de mantener íntegra la finalidad de la cosa, siendo por la misma razón imprescriptibles, ya que no son susceptibles de perderse por prescripción, de lo contrario desaparecería el servicio a que se encuentran afectadas. El Artículo 461 del Código Civil, en su primer párrafo establece que los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles.



Por inalienabilidad se entiende que las cosas no se pueden vender o enajenar válidamente, son las cosas que se encuentran fuera del comercio de los hombres, las que no son susceptibles de apropiación privada.

La imprescriptibilidad se define como la imposibilidad de adquirir una cosa o un derecho por la posesión continuada durante el tiempo señalado por la ley o por caducar un derecho por el lapso de tiempo señalado en virtud de falta de ejercicio del derecho por parte del acreedor.

La doctrina de los bienes de dominio público se subdivide en tres grupos:

- Bienes de uso común
- Bienes destinados a un servicio público
- Bienes propiedad del Estado.

Una teoría establece que el Estado ejerce un derecho de propiedad sobre los bienes del dominio público, sufriendo modificaciones importantes, ya que declara ciertos bienes como inalienables e imprescriptibles. Por otro lado se considera que el Estado no tiene derecho de propiedad, sino derecho de titularidad y vigilancia sobre los bienes de dominio público. Asimismo, se asevera que el Estado no puede ser considerado como el titular de los bienes, pues se trata de un conjunto de bienes que no son propiedad de alguien determinado, cuyo régimen jurídico se establece por la afectación realizada por la ley para el uso común o para un servicio público.

La Constitución Política de la República de Guatemala, realiza una enumeración de los Bienes del Estado, en su Artículo 121: Son bienes del Estado:

- a. Los de dominio público;
- b. Las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento



- hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley;
- c. Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;
 - d. La zona marítima-terrestre, la plataforma continental y el espacio aéreo, en la extensión y forma que determinen las leyes o los tratados internacionales ratificados por Guatemala;
 - e. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;
 - f. Los monumentos y las reliquias arqueológicas;
 - g. Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privativo que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas; y
 - h. Las frecuencias radioeléctricas.

Según el ordenamiento jurídico guatemalteco, los bienes de dominio público, se clasifican en bienes de uso público común y de uso especial. (Artículo 457 del Código Civil).

Los bienes de uso especial, que indica el artículo anteriormente citado, no son expresamente señalados en nuestra legislación, por lo que se debe entender que estos bienes son los bienes nacionales de uso no común, que se encuentran regulados en el Artículo 459 de nuestro código.

El Artículo 458 del Código Civil Guatemalteco, establece que los bienes de uso público común son:

- 1. Las calles, parques, plazas, caminos y puentes que no sean de propiedad privada;



2. Los puertos, muelles, embarcaderos, pontones y demás obras de aprovechamiento general, construidos o adquiridos por el Estado o las municipalidades;
3. Las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva; los lagos y ríos navegables y flotantes y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional; las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento industrial, en la forma que establece la ley de la materia; y las aguas no aprovechadas por particulares; y
4. La zona marítima-terrestre de la República, la plataforma continental, el espacio aéreo y la estratósfera en la extensión y forma que determina la ley.

Como anteriormente se indicó, los bienes de uso especial, que deben ser considerados, como bienes de uso no común, se encuentran regulados en el Artículo 459 del Código Civil Guatemalteco, de la siguiente manera:

1. Los que están destinados al servicio del Estado, de las municipalidades y de las entidades estatales descentralizadas, y los demás que constituyen su patrimonio;
2. Los de uso público, cuando dejen de serlo de hecho o por virtud de una ley;
3. Los ingresos fiscales y municipales;
4. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales antes de ser extraídos, así como cualquiera otra sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo;
5. Los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada;
6. Los que habiendo sido propiedad particular queden vacantes, y los que adquieran el Estado o las municipalidades por cualquier título legal;
7. Los excesos de propiedades rústicas o urbanas, de conformidad con la ley; y
8. Los monumentos y las reliquias arqueológicas.

El Artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula los bienes del Estado, no incluye como bien del Estado a la estratósfera y además no



establece que los minerales son considerados como Bienes del Estado, antes de ser extraídos, pero por su parte el código civil, sí los regula, por lo que deberá atenderse a lo que establece la norma constitucional”.⁵

1.4.2. Del dominio público

El dominio público es el que corresponde privativamente al Estado sobre bienes que, sin pertenecer al uso común, se encuentran destinados a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Es considerado también como el que pertenece a todos, bajo la salvaguarda del Estado, sobre objetos que son inapropiables, tales como los caminos, ríos, mar.

El dominio público se define como un conjunto de bienes de propiedad del Estado, afectados por la ley al uso directo o indirecto de los habitantes y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público y por tanto exorbitante del derecho privado.

El dominio público está sometido a un régimen jurídico especial del derecho público, caracterizado por su inalienabilidad e imprescriptibilidad, como también por hallarse sujeto a la policía que sobre él se ejerce y que se manifiesta con modalidades propias y específicas.

Todos los bienes del dominio público tienen el mismo régimen jurídico especial, si bien adaptado a sus respectivas modalidades particulares.

El régimen jurídico especial requiere de una base legal. El régimen jurídico del dominio público es un régimen de excepción y de interpretación restrictiva. Como el dominio público debe quedar siempre a disposición del público, surge de ello la nota de

5 Morfin, Anabella. *Gestión del patrimonio del estado*, pág. 24



indisponibilidad (esto es, que el Estado, en su carácter de propietario del bien, no puede disponer de él con el objeto de cambiar su afectación, suprimirla o enajenarlo). Este régimen de indisponibilidad del dominio público está caracterizado por dos signos fundamentales: la inalienabilidad y la imprescriptibilidad.

1.4.3. Bienes de dominio privado (propiedad privada)

Propiedad, se deriva del latín *propietas*. En sentido jurídico se utiliza como sinónimo de dominio, considerándose como el más amplio derecho de señorío que puede tenerse sobre una cosa”.⁶

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las Leyes. (Artículo 464 Código Civil).

En la legislación guatemalteca, el derecho a la propiedad privada, se encuentra garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual lo regula en su Artículo 39:

“Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo a la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos”.

Asimismo, el Artículo 460 del Código Civil Guatemalteco, establece que los bienes de propiedad privada son los de las personas individuales o jurídicas que tienen a título legal.

6 De Casso y Romero, Ignacio. *Diccionario de derecho privado*, pág. 245



1.5. Bienes de dominio privado del Estado

El dominio privado del Estado en su concepto residual, trata de todos aquellos bienes que no son de uso común y que no están destinados a un servicio público, lo que en España se equipara con la propiedad privada de la Corona”.⁷

En la legislación francesa, el régimen jurídico del dominio privado, en un principio, se considera como una propiedad ordinaria, sujeta a las reglas de derecho privado; sin embargo la administración, de acuerdo con las leyes, no puede ser tratada como un propietario común y corriente, pues existen reglas particulares, en materia de competencia, forma, procedimiento, tanto de adquisición, como de venta, lo que constituye un régimen exorbitante del derecho privado”.⁸

Los bienes de dominio privado del Estado, que también son denominados bienes patrimoniales, son aquellos que son utilizados de manera inmediata por el Estado, debiendo agregarse que se compone además por aquellos bienes que sin tener un uso concreto, sirven al Estado como reserva o patrimonio fiscal”.⁹

Los bienes de dominio privado pertenecen al Estado bajo el mismo título y en las mismas condiciones que los pertenecientes a los particulares. Estos bienes se integran con aquellos que no han sido destinados al uso común, al servicio público o a un propósito de interés general”.¹⁰

Este dominio del Estado constituye una propiedad privada, que se halla sometida, como se indicó anteriormente a los mismos principios y reglas que son aplicables a la propiedad civil, aunque con ciertas modificaciones, como por ejemplo para poder

7 Acosta Romero. Ob. Cit, pág. 226

8 Ibid.

9 Escola. Ob. Cit, pág. 1018

10 Delgadillo Gutierrez. Ob. Cit, pág. 91



disponer de ellos, se necesita autorización o declaración por parte de la administración, la cual en Guatemala, es otorgada por el Presidente de la República, a través de Acuerdo Gubernativo.

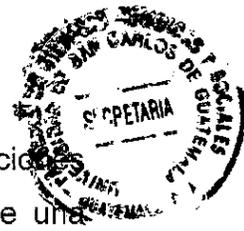
El régimen propio de los bienes de dominio privado del Estado admite algunas alteraciones al sistema de la propiedad civil, derivadas del interés público que siempre preside, de manera directa o indirecta, la actuación de la administración pública, las cuales se traducen en el otorgamiento de ciertas prerrogativas, exorbitantes casi siempre del derecho privado, o de ciertas excepciones o limitaciones de igual carácter”.¹¹

1.5.1. Características del dominio privado del Estado

Los bienes inmuebles de dominio privado del Estado son inembargables e imprescriptibles, pero sí son alienables, por lo que cuando no pueden ser destinados al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública, podrán ser objeto de lo siguiente, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la ley; transmisión de dominio, oneroso o gratuito, para resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.

- a. Permuta con las entidades paraestatales o con las municipalidades, cuando por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes.
- b. Transmisión a favor de las municipalidades, para que los destinen a fines educativos o de asistencia social.
- c. Enajenación a título oneroso para la adquisición de otros bienes inmuebles que se requieran para la atención de servicios a cargo de las dependencias de la administración pública.

¹¹ Escola. Ob. Cit, pág. 1019



- d. Usufructo, arrendamiento o transmisión a favor de asociaciones o instituciones que requieran esos bienes para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad”.¹²

1.6. Regulación legal

Como se apuntó anteriormente el ordenamiento jurídico guatemalteco, a través del Artículo 456 del Código Civil, establece que los bienes en relación a la persona que pertenecen, son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares, por lo que en este cuerpo legal no se hace referencia en forma expresa a los bienes de dominio privado del Estado.

Por tal razón, se concluye que nuestra legislación no contempla ni enumera los bienes de dominio privado del Estado, así como tampoco aporta mayores referencias para determinar cuáles son los bienes que integran dicha clasificación, por lo que debe acudir a las tipificaciones que al respecto realizan los diversos tratadistas en doctrina o en su caso a lo contenido en otras legislaciones, como por ejemplo en México, que en la Ley General de Bienes Nacionales, en su Artículo número 3, establece que son bienes de dominio privado, entre otros: “I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el Artículo 2º. de esta Ley (bienes de dominio público) que sean susceptibles de enajenación a los particulares;... III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;..... También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología”.

¹² Ibid.



Asimismo, la Ley de Bienes del Estado de México y de sus municipios, estatuye en Artículo 19, que: “Son bienes del dominio privado, aquellos que no son de uso común ni están destinados a un servicio público y que por su naturaleza están sujetos al derecho privado”.

1.7. Diferencia entre dominio público y dominio privado del Estado

La distinción que algunos autores han realizado acerca del dominio público y dominio privado, es consecuencia lógica de que los regímenes jurídicos a que ambos están sometidos es diferente, por lo que se afirma que el dominio público es inalienable e imprescriptible, mientras el dominio privado se encuentra sujeto a las mismas disposiciones aplicables a la propiedad privada, con excepciones resultantes del sujeto que lo posee y la finalidad que desee dársele”.¹³

Asimismo, las normas que regulan el dominio público y las relaciones entre la administración pública y los administrados, son de derecho público, mientras que por su parte en el dominio privado existe un vínculo más directo y extenso con los principios propios del derecho privado, y las relaciones entre la administración y los administrados, se configuran en la mayoría de los casos de coordinación.

Las normas que regulan el dominio público, en su vinculación con los particulares y las que regulan el dominio privado, también en dicha vinculación, mantienen la diferencia esencial entre derecho público y derecho privado: Normas de subordinación en lo atinente al dominio público y de coordinación en lo referente al dominio privado”.¹⁴

Para establecer si un bien se encuentran dentro de la esfera del dominio público o dominio privado, debe establecerse si los bienes o cosas se encuentran destinados al uso público.

13 *Ibid.* pág. 975

14 Marienhoff. *Ob. Cit.* pág. 25



1.8. Definición de patrimonio

La palabra patrimonio, se deriva del latín patrimonium; derivado de patris, que significa los padres. De acuerdo a su etimología, es lo que se hereda del padre o de la madre. El patrimonio es entendido como el conjunto de bienes que tiene una persona. En sentido jurídico, el patrimonio es un conjunto de derechos o relaciones jurídicas. Según Ruggiero, citado en el diccionario de derecho privado de Casso y Romero, establece por patrimonio: "el conjunto de relaciones jurídicas, activas y pasivas, pertenecientes a una persona, que tengan utilidad económica, y sean susceptibles de estimación pecuniaria." Enneccerus, lo define como: "el conjunto de derechos que sirven para la satisfacción de las necesidades de una persona".

En el patrimonio se encuentran contenidas las cosas corporales y las incorporeales, como los derechos reales y los créditos, dentro de los cuales se deben considerar las deudas y obligaciones del sujeto titular.

De estos criterios se desprende el concepto de patrimonio contenido en el diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanellas, el cual lo considera como "un conjunto de bienes, créditos y derechos de una persona, así como sus deudas y obligaciones económicas".

En lo que respecta al Estado podemos afirmar que es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto de dominio público, como de dominio privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) que le sirven para el cumplimiento de sus actividades y cometidos.

El patrimonio del Estado puede ser conceptualizado como: "El conjunto de bienes, recursos, inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación



directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalizados de política social o económica”.¹⁵

El patrimonio del Estado se halla constituido por una universalidad de derechos y acciones de que es titular y pueden valorarse pecuniariamente, sumados éstos a las obligaciones que los gravan y revisten la cualidad expresada.

Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee un título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

Según el régimen constitucional del patrimonio Estatal, es el dominio del Estado que el cual comprende las cosas o bienes susceptibles de apropiación, que el Estado destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que la Constitución y las leyes establecen”.¹⁶

Al estudiar los medios personales de la administración pública corresponde estudiar los medios materiales que utiliza, en consecuencia se completará el análisis sobre los mismos.

La satisfacción de las necesidades o el bien común exige el empleo de recursos materiales y la administración pública encargada de obtener esta finalidad, requiere tener a su disposición un conjunto de bienes materiales, muebles e inmuebles, todos con valor económico y los utiliza en su actividad. El patrimonio estatal, se integra por los

15 Martínez Morales, Manuel. Derecho administrativo, pág. 102

16 Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, tomo V, pág. 152



bienes de toda clase que están a la disposición de un órgano administrativo, para sirvan a los fines administrativos. Su regulación se encuentra sujeta a un régimen jurídico que difiere sustancialmente del que regula los bienes privados.

Se consideran bienes o cosas públicas a aquellas que, formando parte del patrimonio estatal son utilizados por la administración y se clasifican por la forma en que pueden ser utilizadas y por su origen.

Por la forma que pueden ser utilizados los bienes del Estado pueden ser de uso común o uso público y de uso privado o privativo de la administración.

Dentro de las características del patrimonio, se señalan comúnmente las siguientes:

1. Solamente las personas, ya sea individuales o jurídicas, pueden tener patrimonio.
2. Toda persona tiene un patrimonio, ya sea que conste únicamente de deudas y de su vestido.
3. Únicamente puede tenerse un patrimonio, aunque puede tenerse mayor o menor cantidad de bienes, mayor o menormente valiosos.
4. El patrimonio no es transmisible sino por causa de muerte, ya que en vida no cabe su transferencia íntegra.
5. El patrimonio constituye la prenda lícita de todos los acreedores del titular.
6. El patrimonio en consecuencia es personalísimo, inagotable, indivisible e inalienable; pero embargable y ejecutable, además de expropiable por razón pública o social¹⁷.

¹⁷ Martínez Morales, Manuel. Derecho administrativo, pág. 102



Para Bielsa, citado por Delgadillo Gutiérrez en su obra elementos de derecho administrativo, el patrimonio del Estado: “Es aquel conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad y se divide entre aquellos bienes destinados a un servicio público... y aquellos que no lo están y pueden ser enajenados”.

En el Artículo 1 de la Ley del Patrimonio del Estado, dictada en 1964 en España, se procede a una enumeración del patrimonio del Estado, con efectos definidores supletorios. Se declara que lo integran:

1. Los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, a menos que una Ley les confiera expresamente el carácter de demaniales. Los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales.
2. Los derechos reales y de arrendamiento de que el Estado sea titular, así como aquellos de cualquier naturaleza que deriven del dominio de los bienes patrimoniales.
3. Los derechos de propiedad incorporal que pertenezcan al Estado.

En Guatemala, no se cuenta con una definición que establezca los bienes que integran el patrimonio del Estado, por lo que para poder determinarlos se debe realizar una integración de los conceptos regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, Código Civil, así como los establecidos por los diversos autores en doctrina.

1.9. Elementos del patrimonio del Estado

En el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece que el Estado ejerce soberanía sobre:



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

Es por ello que dentro del espacio en que el Estado ejerce soberanía, se encuentran los siguientes elementos:

- a. La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales;
- b. El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos;
- c. La plataforma continental que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas;
- d. Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos;
- e. El mar territorial;
- f. El mar patrimonial, y zonas económicas exclusivas. En estos dos elementos se encuentran también la flora y la fauna marítima;
- g. El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial; y
- h. El espacio aéreo.

Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado.

- a. Los ingresos del Estado por vías de derecho público y privado.
- b. El conjunto de derechos de los que el Estado es titular.
- c. Los bienes del dominio privado.



El patrimonio del Estado se encuentra sujeto a un régimen de Derecho Público (bienes de dominio público) aunque alguna parte de este patrimonio, también está regido por normas comunes concretas, si no que es derecho civil de carácter exorbitante en función de una serie de excepciones que la Constitución Política de la República de Guatemala, el propio Código Civil, la Ley de Contrataciones del Estado y otros cuerpos legales contienen.

Según la Constitución Política de los Estados Mexicanos el patrimonio del Estado, está fundamentado también en un régimen de derecho público, quienes consideran que además de una serie de leyes que integran el marco jurídico en materias en la que se disponen o administran esos elementos patrimoniales, es necesaria la base constitucional fundamentada en el Artículo 27".¹⁸

Según la ley 23/1982 del 16 de junio de 1982 España, mediante la cual se regula el patrimonio nacional, tiene una calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de la alta representación de la Constitución y los que las leyes les atribuyen.

El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional se configura como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, orgánicamente dependiente de la Presidencia del Gobierno y excluida de la aplicación de la Ley de Entidades Autónomas. Sus fines la gestión y administración de los bienes y derechos del patrimonio nacional.

El patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma. La gestión administrativa y explotación de

18 Patrimonio del Estado. www.derechomx.blogspot.com. Consulta de fecha 18-01-2010





CAPÍTULO II

2. La adscripción

La adscripción en la administración pública, es una figura administrativa que ha tomado gran importancia debido a la imperante necesidad de legalizar bienes inmuebles propiedad del Estado a favor de sus instituciones, para que éstas lleven a cabo sus funciones y puedan contar con la certeza jurídica de los bienes que tienen en uso, más adelante enunciaremos con más claridad lo referente a la adscripción y sus formalidades.

2.1. Generalidades de la adscripción administrativa

Desde hace más de medio siglo, en el derecho administrativo guatemalteco, se ha utilizado la figura de la adscripción como un mecanismo que emplea el propio Estado para que sus instituciones puedan gozar del libre uso de su patrimonio inmobiliario, sin que ello implique la transferencia de la propiedad del mismo.

Tanto en el derecho civil como en el derecho administrativo no se encuentra debidamente regulada la figura de la adscripción, sin embargo a raíz de su reiterado uso y operatividad, ha venido a conformar aquellas instituciones que encuadran dentro del derecho consuetudinario, en consecuencia la adscripción en la actualidad sí es una figura que reconoce y utiliza el Estado de Guatemala para demarcar o definir el uso o destino específico que debe dársele a determinados bienes inmuebles, ya sea parcial o totalmente en el entendido que este uso o destino es un derecho que se circunscribe únicamente a las propias instituciones del Estado integradas en ministerios, secretarías, unidades ejecutoras, direcciones generales, entidades descentralizadas y autónomas y otras dependencias del sector público, sin que ello implique la transferencia de la propiedad.



Es decir que con ello se manifiesta la voluntad del Estado de resolver la necesidad de sus instituciones de dar en uso sus inmuebles para la realización de sus fines específicos que le señala la ley.

Lo anteriormente expuesto genera la imperiosa necesidad que, en un futuro cercano exista una ley o reglamento que regule la adscripción como una institución propia del derecho administrativo, que se circunscriba a señalar el procedimiento formal de la disposición de los inmuebles del Estado a favor de sus Instituciones.

La presente investigación, tiene por objeto primordial precisamente el describir como se utiliza actualmente la figura de la adscripción en el sector público guatemalteco, sus efectos jurídicos y demás elementos constitutivos, a fin de ser una fuente reciente de consulta para futuras generaciones que se dediquen al estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales y también para contribuir con un aporte sobre como el suscrito investigador considera debe regularse la adscripción.

2.2. Acepción etimológica

Etimológicamente la palabra adscripción, proviene del latín adscriptio – ónis, que significa acción y efecto de adscribir. Por su parte la palabra adscribir proviene del latín adscribere, que traducido significa: 1. Inscribir, contar entre lo que corresponde a alguien o algo. 2. Agregar a una persona al servicio de un cuerpo o destino.

Otra traducción etimológica de adscripción, indica que proviene del Latín - ptione que significa acción de adscribir, efecto de adscribir y adscribir proviene del latín - ere, que traducido significa, inscribir, atribuir (algo) a una persona o cosa.

Tanto una como otra traducción nos lleva a concluir que la palabra adscribir, está ligada para el caso que nos ocupa, con la disposición que toma el Estado de adscribir su



patrimonio inmobiliario a sus diferentes instituciones, para que los usen libremente para el debido cumplimiento de sus funciones que le son inherentes.

La disposición administrativa de los bienes inmuebles que conforman el Patrimonio del Estado, ha sido durante mucho tiempo practicada en el derecho administrativo guatemalteco, el cual cuenta con documentos que respaldan operaciones de una figura, tal como es la adscripción administrativa, realizada en el Registro General de la Propiedad de la Zona Central, Segundo Registro de la Propiedad y Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

La figura de la adscripción administrativa, ha sido empleada por el Estado de Guatemala (desde mediados del siglo XX aproximadamente) para disponer administrativamente de los bienes inmuebles que conforman su patrimonio, con el inconveniente de no contar con una normativa que regule el procedimiento para efectuarlas, situación que ha provocado la imperante necesidad de crear una ley que contemple y regule esta figura, para dotar de esta manera de seguridad y certeza jurídica a las actuaciones del Estado en cuanto a la administración de su patrimonio.

2.3. Definición de adscripción administrativa

Adscripción, se define como: “Acción y efecto de adscribir (v.)...” y “Adscribir: es inscribir o atribuir a una persona o una cosa o incluirlos en su conjunto”.²⁰

Según Cabanellas, adscripción es: “destino más o menos transitorio a un lugar o función”.²¹ Esta es la primera acepción de la adscripción, pues en ese mismo diccionario hay otras, pero que no vienen al caso.

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. www.rae.es

²¹ Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, tomo V, pág. 24.



Es un acto unilateral que formaliza y perfecciona la voluntad del Estado a través del Acuerdo Gubernativo, cuyo contenido debe ser suficiente para que no se opere la anotación de la adscripción en el Registro de la Propiedad, pues no hay transferencia o enajenación de la propiedad del Estado, sólo indica una designación del fin o destino del inmueble.

Disposición gubernativa mediante la cual se atribuye a una dependencia del Estado el uso o disfrute de un bien propiedad del mismo, para su uso y cumplimiento de sus funciones, sin que dicha atribución implique transferencia de dominio o propiedad.

Todas las definiciones anteriormente enunciadas coinciden en el hecho que la adscripción, es una institución propia del derecho administrativo, que manifiesta la voluntad del Estado de destinar un bien inmueble de su propiedad para que sus instituciones y entidades puedan usarlos para el cumplimiento de sus funciones, y aunque no se encuentra debidamente regulada en el derecho administrativo guatemalteco, su uso constante y su formalización mediante Acuerdo Gubernativo, ha permitido su observancia por parte de los titulares de las dependencias.

En consecuencia el sustentante, al arribar a una conclusión sobre cómo definir la adscripción, aporta la siguiente como una recopilación del resultado de la investigación y el criterio propio adoptado sobre dicha institución actualmente no regulada.

“Disposición del Estado de otorgar un bien inmueble de su propiedad a favor de cualquiera de sus instituciones para un uso y destino específico de acuerdo a sus fines, sin que ello implique la transferencia de dominio o la propiedad”.

2.4. Elementos de la adscripción administrativa

Para concretar una adscripción, es necesario que concurran los siguientes elementos sustantivos:



- Estado en calidad de propietario,
- Los bienes inmuebles y
- La dependencia o institución estatal beneficiada

Como elemento teleológico de la adscripción, se puede mencionar la voluntad del Estado de disponer de un bien inmueble, para el uso y destino que se detalla en su formalización, la cual se produce a través de un Acuerdo Gubernativo.

Otro elemento es la exclusividad de la adscripción, es decir que esta figura es exclusiva para el Estado y el quehacer de la administración pública, por lo que no se puede utilizar a nivel privado, ni en forma mixta Estado-Iniciativa Privada.

De lo anterior se puede deducir que, los inmuebles estatales objeto de adscripción, son aquellos considerados en la legalización como los bienes públicos de uso no común, que estén en disponibilidad, que no tengan un uso o destino específico, o bien que habiendo sido dados en adscripción, la institución, entidad o dependencia, no le dio el uso y destino para la cual fue adscrita, aspecto que se ampliará más adelante.

2.5. Procedimiento formal administrativo de adscripción

El presente procedimiento se encuentra establecido en el Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, cual se detalla a continuación:

1. El expediente empieza con la solicitud que el interesado (institución) presenta a la Dirección de Bienes del Estado, manifestando la necesidad de que se le otorgue en adscripción un inmueble propiedad del Estado con el fin de poder llevar a cabo las funciones propias de su institución.



2. La solicitud presentada por la institución interesada es del conocimiento del Director de Bienes del Estado, quien a su criterio la traslada al departamento de gestión y legalización, quien es el encargado de conocer y analizar las solicitudes de adscripciones.
3. El Jefe del departamento de Gestión y Legalización del Patrimonio del Estado, asigna el expediente a un analista jurídico, quién es el encargado de conocer y analizar la solicitud y procede a realizar el trámite respectivo.
4. El analista jurídico del departamento de Gestión y Legalización, procede a solicitar al departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, se lleve a cabo la investigación de campo y registral sobre el inmueble de mérito, para lo cual lo providencia exponiendo lo que necesita que se investigue como es, ubicación exacta, área, inscripción registral (número de finca, folio, libro, si es urbana o rústica, si es propiedad estatal o particular) planos, fotografías, si está ocupado el inmueble y por quien, si el inmueble se encuentra en zona de riesgo o no, si es apto para lo cual se está solicitando y otros extremos que el analista considere necesarios que le servirán de soporte para su análisis.
5. Con el informe técnico que presenta el departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, el analista jurídico determina si procede o no continuar con el trámite del expediente, si procede continúa y si no se le notifica al interesado mediante un oficio las razones por las cuales se deniega su solicitud y posteriormente se envía al archivo de la Dirección de Bienes del Estado, el cual lo tiene a su cargo el departamento de Registro del Patrimonio del Estado, quien realiza las anotaciones correspondientes y lo archiva.
6. Con lo antes expuesto, si procede la solicitud y cumple con los requerimientos solicitados, el analista jurídico del departamento de Gestión y Legalización, procede a elaborar el dictamen técnico el cual contiene la información necesaria



sobre el inmueble solicitado acompañando planos, fotografías, certificación registral reciente, así como el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos para el otorgamiento y formalización de la adscripción.

7. Realizado el informe técnico se traslada al Director de Bienes del Estado para su aprobación y lo traslada a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas para que lo conozca y emita su dictamen jurídico y sea trasladado a la Procuraduría General de la Nación para su visto bueno.
8. Conocido el expediente por la Procuraduría General de la Nación y otorgado su visto bueno, lo remite a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas y éste lo traslada a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas para que se continúe el expediente.
9. Recibido el expediente por el Director de Bienes del Estado lo remite al departamento de Gestión y Legalización para que imprima el acuerdo gubernativo y exposición de motivos en papel especial sello de agua del Ministerio de Finanzas Públicas.
10. El departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, traslada expediente completo al Director con el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos y el Director lo traslada a la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas para que lo eleve al Despacho del Ministro de Finanzas Públicas para su aprobación y refrendo respectivo.
11. La Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas con el refrendo del Ministro de Finanzas Públicas lo envía a la Secretaría General de la Presidencia de la República para su conocimiento y refrendo del Presidente de la República de Guatemala.



12. Aprobado por la Secretaría General de la Presidencia de la República y firmado por el Presidente de la República lo envía al Diario Oficial de Centro América para su publicación y remite el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas.
13. La Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas traslada expediente a la Dirección de Bienes del Estado con fotocopia de la publicación del acuerdo gubernativo de referencia.
14. El Director de Bienes del Estado traslada expediente al departamento de Gestión y Legalización para que se proceda a realizar la entrega del inmueble a la institución solicitante mediante el acta administrativa, luego se traslada el expediente completo al departamento de Registro del Patrimonio del Estado para que realice las anotaciones correspondientes y luego proceda a su archivo”.

Dentro del procedimiento actual, existen procedimientos internos para determinar la viabilidad y la situación de campo y registral del inmueble que se pretende otorgar en adscripción, el departamento de Investigación del Patrimonio del Estado de la Dirección de Bienes del Estado, es el encargado de llevar a cabo esta función con el propósito de darle certeza al inmueble y contar con los elementos de juicio necesarios para emitir una opinión viable al proceso. Por lo que me permito desarrollar dichos procedimientos a continuación:

2.6. Procedimiento MFP-DBE-IPE-03 del Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado

“Dentro del procedimiento formal que se realiza para la formulación y aprobación del trámite de una adscripción, se encuentran procesos internos los cuales son parte fundamental en el procedimiento formal, los cuales se encuentran establecidos en el



Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado
Ministerio de Finanzas Públicas y se detallan a continuación:

- Este procedimiento permite conocer la situación registral y de campo del inmueble que se pretende adscribir, otorgando con ello la certeza de poder disponer del inmueble con la seguridad que se encuentra en las condiciones necesarias y cumpla con los requerimientos establecidos por la institución, quien debe de cumplir con los fines para el cual sea solicitado.
- Para poder determinar la funcionalidad y situación del inmueble, el investigador debe de salir al campo y recabar la información necesaria para determinar si el inmueble se encuentra en situación adecuada para su utilización. Además el investigador tiene que amparar mediante la documentación pertinente que el inmueble es propiedad del Estado y para eso solicita al Registro General de la Propiedad certificación reciente del estado registral de la finca de mérito.
- Con la toda la información recabada el investigador termina y procede a elaborar el informe técnico, al cual acompaña certificación reciente emitida, planos y demás documentación de soporte que ampara la situación registral y de campo del inmueble.
- Es importante mencionar que este procedimiento es de vital importancia para que el departamento de Gestión y Legalización pueda continuar con el análisis jurídico y contar con los suficientes elementos de juicio que permita determinar la viabilidad o no de una adscripción”.
- Por lo que se puede concluir que este procedimiento no puede obviarse en virtud de que cumple una función muy importante dentro del trámite de adscripción”.



2.7. Procedimiento MFP-DBE-IPE-09 del Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado de la Dirección de Bienes del Estado

- “Con este procedimiento el departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, determina el área susceptible de utilizar, para lo cual elabora el plano respectivo informando en el mismo el área, ubicación del inmueble, sus colindancias, así como la identificación registral del inmueble, la elaboración del plano está a cargo de la Sección de Topografía del departamento de Investigación del Patrimonio del Estado.
- Este procedimiento es de suma importancia, en virtud, de que el topógrafo tiene que llevar a cabo una serie de investigaciones con el fin de darle certeza a lo que se pretende realizar, es por ello que dicho departamento cuenta con topógrafos, dibujantes y un delegado en el Registro General de la Propiedad con el propósito de poder brindar una información satisfactoria donde el usuario posea la suficiente información sobre el bien que está utilizando.
- Cuando el investigador termina con el trabajo de campo y de gabinete traslada el expediente al departamento de Gestión y Legalización para que éste lleve a cabo el análisis jurídico sobre lo solicitado y puede emitir opinión al respecto.
- Cabe mencionar que el departamento de Investigación del Patrimonio del Estado realiza un importante trabajo en la legalización de inmuebles, en virtud de que sin la información técnica, catastral y registral que desempeñan, no se podría contar con un registro moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado.
- Podemos concluir que estos dos procesos internos se realizan dentro del procedimiento formal para el otorgamiento de una adscripción, son esenciales y el tiempo que se lleva el departamento de investigación para realizar este



análisis y elaboración de la documentación de soporte es más o menos de dos meses y medio, esto depende del lugar de ubicación del inmueble y de la calendarización de visitas a los lugares donde se encuentren los inmuebles”.

2.8. Análisis y crítica del procedimiento administrativo de la adscripción

Luego de haber presentado el comportamiento del procedimiento administrativo que formalmente se realiza para concretar la adscripción de un bien inmueble a determinada institución del Estado, establecido en el Manual de Funciones y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, se puede apreciar la existencia de actos administrativos que por su formalidad requieren de tiempo para poder determinar la viabilidad que el caso amerite, que vienen a ser contraproducente para las instituciones, que si bien es cierto no se contraponen ni violan normativa alguna, sí resultan ser innecesarios tomando en consideración el hecho de que como ampliamente se ha venido mencionando en el presente trabajo de investigación, la adscripción no es una transferencia de dominio o propiedad, por lo que se estima que dichos procedimientos no deberían ser muy rigurosos.

Como pudimos apreciar en el procedimiento presentado para otorgar una adscripción, conlleva una serie de formalidades entre las cuales me permito realizar una serie de observaciones con el propósito de identificar dónde el expediente sufre mayores demoras y que al no realizarse no se está incumpliendo ninguna norma que perjudique o incumpla con alguna instrucción o normativa ya propuesta.

En ese contexto cabe resaltar que esos actos administrativos son innecesarios y que el investigador considera en forma crítica y juiciosa que deben eliminarse, en consecuencia debe adoptarse el procedimiento que la suscrita propone en la presente investigación y que reúne los criterios que sobre el particular se han venido realizando en las diferentes instancias administrativas competentes dentro del procedimiento.



En primer lugar podemos mencionar que un dictamen jurídico emitido por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, como lo menciona el procedimiento actual, resulta innecesario, en virtud de que con las facultades que le han sido asignadas a la Dirección de Bienes del Estado, es suficiente para poder determinar la viabilidad de poder otorgar o no una adscripción, porque le reconoce poder realizar un análisis sobre solicitudes y le instruye para que lleve un registro, control y administración del patrimonio estatal, por lo que la Dirección de Bienes del Estado tiene la facultad suficiente para determinar sobre la procedencia o no de una adscripción sustentada con la información y documentación de soporte que ampara su procedencia.

Dentro del proceso se encuentra el de proponer un acuerdo gubernativo para poder darle certeza jurídica a la adscripción, es por ello que el expediente es remitido a la Procuraduría General de la Nación para su aprobación, en el presente caso según la sustentante y basada en la ley, es pertinente enunciar que se hace innecesario su práctica actual, en virtud de que un inmueble otorgado en adscripción no se inscribe en el Registro General de la Propiedad, porque únicamente se otorga el uso y no la propiedad, por lo que es improcedente la actuación del Procurador General de la Nación en la adscripción. Por lo que esa práctica no es compartida tanto por las otras instancias competentes como por el investigador, toda vez que como se ha venido mencionando en ningún momento se pone en peligro la propiedad del Estado en torno al inmueble, en consecuencia es atendible y más práctico el criterio que sostiene que la Dirección de Bienes del Estado debe de contar con un registro de adscripciones y en consecuencia extender las certificaciones necesarias para futuras disposiciones que el Estado pueda hacer sobre dicho inmueble, caso contrario se inscribirían en el Registro General de la Propiedad las adscripciones otorgadas a las instituciones, esto generaría eventualmente una limitante para el propio Estado al momento de decidir sobre sus inmuebles toda vez que antes de que ocurra un nuevo acto administrativo deberán cancelarse todas las inscripciones existentes lo cual implica tiempo y gastos sin olvidar el elemento burocrático del trámite que se realiza.



En relación a la intervención en el proceso, la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, lleva a cabo la función de trámite de expedientes, en ningún momento se le asignan funciones de análisis jurídico que puedan ser objeto de objeción u otro previo, sin embargo, esta dependencia sí se toma atribuciones de análisis lo que viene a ser otro punto de atraso en la pronta resolución de un expediente, siendo improcedente en virtud de que su única y específica función es el traslado del expediente para recabar los refrendos ministeriales; debido a ese proceso el expediente absorbe una cantidad considerable en días.

Lo anteriormente expuesto obliga al suscrito investigador a proponer un trámite relativamente sencillo que genere economía administrativa y de recursos sin descuidar la formalidad de la figura llamada adscripción.

2.9. Otorgamiento y formalización

Una vez concluido el trámite administrativo relacionado con la solicitud de adscripción presentada por alguna dependencia, o con la disposición de adscribir determinado bien a una institución del Estado, se emite un acuerdo gubernativo que es el instrumento jurídico por excelencia por medio del cual se concreta la adscripción. Este acto administrativo a la luz de las distintas disposiciones legales que regulan lo relativo al patrimonio del Estado es correcta, toda vez que le corresponde al Presidente de la República lo relativo a la administración de la hacienda pública por lo tanto es conveniente el uso reiterado, constante y sucesivo del Acuerdo Gubernativo como el instrumento único a utilizarse en las solicitudes de adscripción.

Con la emisión del acuerdo gubernativo por medio del cual se decide la adscripción de un bien inmueble a determinada dependencia estatal, ésta inicialmente se concretaba con el otorgamiento de una escritura pública ante los oficios del Escribano de Cámara y de Gobierno en donde comparecía por un lado el Procurador General de la Nación en representación del Estado de Guatemala, para dar el debido cumplimiento de lo



dispuesto en el acuerdo gubernativo ya mencionado y por el otro lado el titular de la dependencia beneficiada para darse por enterado y aceptar formalmente la adscripción que a su favor se otorgaba. Una vez faccionada la escritura se remitía el testimonio correspondiente al Registro de la Propiedad respectivo para su inscripción. Por su parte la Dirección de Bienes del Estado al entregar el inmueble suscribía el acta administrativa en la cual se dejaba constancia de la fecha en que el inmueble pasaba bajo la responsabilidad de la dependencia y efectuaba las anotaciones en sus registros correspondientes.

Actualmente el procedimiento de formalización de la adscripción es básicamente el mismo, a excepción que por las razones acotadas en el desarrollo de la presente investigación y por no existir una verdadera legitimidad jurídica, en la comparecencia de los titulares de las dependencias por carecer en su mayoría de personería jurídica se ha obviado el otorgamiento de la escritura pública, por lo que una vez emitido el acuerdo gubernativo y habiéndose publicado en el Diario de Centro América, órgano oficial del Estado se procede a faccionar el acta de entrega – recepción del inmueble con la intervención del titular de la Dirección de Bienes del Estado y del titular de la dependencia beneficiada, dándose por último el aviso al departamento de Registro del Patrimonio del Estado de la Dirección relacionada para las anotaciones correspondientes.

2.10. Modificación de la adscripción administrativa

La adscripción como muchos actos administrativos es esencialmente revocable y reformable. Para el caso que nos ocupa, la adscripción puede reformarse ya sea por incremento o decremento de inmuebles o fracciones de éstos que fueron incluidos en la adscripción original, a guisa de ejemplo puede citarse que si a una dependencia determinada se le adscribió un inmueble cuya área asignada es un total de mil metros cuadrados, pero que en la actualidad únicamente utiliza quinientos metros cuadrados y el área restante lo ocupa de hecho otra dependencia, la reforma está orientada a



adscribirle únicamente lo que utiliza para que el área restante se le adscriba a la dependencia que de hecho la utiliza. El procedimiento administrativo es similar al anterior también se emite el acuerdo gubernativo y debe formalizarse en la misma forma como se realiza cualquier adscripción.

2.11. Cancelación de la adscripción administrativa

Cuando nos referimos a la cancelación de la adscripción en la mayor parte de los casos se da por dos razones:

La primera se da cuando el bien inmueble que fue otorgado para un uso y destino específico no se cumple, por lo que la Dirección de Bienes del Estado por medio de su programa de supervisiones in situ de los bienes propiedad del Estado, recomienda que se inicie el proceso administrativo de cancelación de adscripción.

La segunda se produce cuando el Presidente de la República en el ejercicio de su cargo dispone mediante acuerdo gubernativo que determinado bien inmueble deje de ser administrado, poseído o usado por dependencia alguna en virtud de desarrollo de otros programas de gobierno, como ejemplo de ello podemos citar aquellos inmuebles que se adscribieron al Ministerio de la Defensa Nacional que fueron objeto de invasión y luego el Congreso de la República ordenó mediante ley su venta a favor de los invasores, para tal efecto se emite el acuerdo gubernativo que cancela la adscripción y se acuerda la venta de la totalidad de la finca o la fracción según sea el caso.

Tanto en el primero como en el segundo caso el procedimiento administrativo que se realiza es el mismo que se utiliza para cualquier adscripción, variando únicamente cuando por motivos de programas urgentes de trabajo del Gobierno de turno solicita la celeridad del mismo.





CAPÍTULO III

3. Aspectos registrales de la adscripción administrativa

En el presente capítulo se hace referencia sobre las formas de inscripción de los bienes inmuebles en el Registro General de la Propiedad, se puede entender que para que un acto registral surta efectos debe tenerse un título que lo acredite como propietario de una cosa o en el presente caso un inmueble, el Registro de la Propiedad su función es eminentemente protectora en el sentido que resguarda los bienes, así como de proteger su certeza jurídica ante terceros.

3.1. Derecho registral

Previo a considerar el concepto de derecho registral, es necesario detallar que es una expresión compuesta por dos vocablos. En primer lugar el vocablo derecho y el segundo lugar el vocablo registral, esta última se deriva de la palabra registro, por lo que es preciso definir cada uno de los vocablos.

Etimológicamente viene del latín Directum, que significa directo. El derecho se define como: "Ordenamiento jurídico emanado de la autoridad soberana y protegido por ella, que regula las relaciones humanas para la realización de todos los fines individuales y sociales, y a cuyos mandatos y concesiones deben de sujetarse todos los actos del hombre para poder cumplir válidamente".²²

Etimológicamente viene del tardío registatorum, que significa lugar donde se puede ver o registrar algo. El tratadista Guillermo Cabanellas define el vocablo registro, como:

²² <http://orbita.starmmedia.com/fritzgu>. Fecha 15-02-2010



“Padrón, Matrícula, Protocolo, para las principales clases de registro como instituciones destinadas a dar fe de actos, documentos, contratos y resoluciones de índole muy diversa con preponderancia”.

3.2. Definición de derecho registral

El Tratadista Cornejo lo define como: “el conjunto de principios y obligaciones jurídicas que tienen por objeto reglar los organismos estatales encargados de registrar personas, hechos, actos documentos o derechos así como también la forma de cómo han de practicarse dichas registraciones y los efectos y consecuencias jurídicas que se derivan de éstos”.²⁵

3.3. Naturaleza jurídica de derecho registral

Debemos entender por naturaleza jurídica aquellos caracteres esenciales de una institución, y en lo que respecta al derecho registral, la constituyen aquellos caracteres esenciales que la conforman entre los que podemos mencionar: Que su naturaleza es eminentemente de derecho público y por lo tanto tiene como finalidad la publicidad de las inscripciones para la producción de efectos jurídicos. Que goza de la protección soberana del Estado. Que su acceso es de relativa facilidad para las negociaciones jurídicas y lo relativo a su certeza jurídica.

3.4. Registro de adscripciones

En el desarrollo de la presente investigación, se ha indicado reiteradamente, el hecho que la adscripción en la actualidad, es una institución cuasi jurídica, por el constante uso que la administración pública le da a la misma, cuando decide que su patrimonio

²⁵ Cornejo, Américo Atilio. *Derecho registral*, pág.11



inmobiliario o parte de éste se le otorga a sus instituciones para determinado fin o destino, sin que ello implique la transferencia de la propiedad. La adscripción por consiguiente es una especie de derecho de uso por tiempo indefinido a título gratuito que se produce únicamente dentro del Estado.

A partir de lo anterior, actualmente la adscripción produce un efecto jurídico al momento de su otorgamiento, lo que implica la necesidad de llevar un control de las mismas, los inmuebles que afecta, su área, la dependencia favorecida, destino y otros detalles que obligan su registro.

Actualmente el registro de la adscripción de bienes inmuebles estatales se realiza en la Dirección de Bienes del Estado, por intermedio del Departamento de Registro del Patrimonio y los pasos administrativos para su efecto son los siguientes:

Concluido el trámite administrativo de adscripción, el jefe del departamento aludido lee y margina el traslado del expediente a la sección respectiva donde se corrobora la propiedad del inmueble (del Estado) y el destino que se dispone en la adscripción, luego el jefe de la sección que lo recibe conoce y asigna el expediente a un analista quien con la documentación recibida identifica su ubicación geográfica y abre un legajo registral, identificándolo con su número o en su caso lo agrega a sus antecedentes si ya existe un legajo que identifique el inmueble que se está siendo objeto de registro, llenando el formulario del registro del patrimonio con toda la información del inmueble y lo traslada para su digitalización. Grabada toda la información se ingresa al legajo respectivo, dejando el mismo actualizado y archivado en el registro para su guarda y custodia.

El proceso de digitalización anteriormente mencionado consiste básicamente, en trasladar la información del formulario respectivo a una base de datos bajo la plataforma Oracle, instalada durante los últimos dos años, derivado de lo establecido en los



Acuerdos de Paz, los compromisos del Pacto Fiscal y el proceso de modernización del Estado.

La ficha digital comprende: los datos más importantes relativos al inventario del registro del patrimonio indicando su número de código y de legajo, luego corresponde el ingreso de los datos generales del inmueble tal y como son su información registral, su área, su ubicación catastral, la descripción del inmueble, la forma de cómo se adquirió, su valor si en su caso se indica, uso del inmueble, su vocación, área disponible y de construcción, servicios; y por último se indican cuales son las afectaciones que tiene el inmueble, indicando los procedimientos administrativos realizados, por medio de qué documento se autorizó, cuál fue el área afectada, el área construida y el uso que se le está dando.

3.5. De los sistemas registrales

Al comentar los sistemas me refiero a los métodos, procedimientos, técnicas y formas empleadas para organizar y llevar a cabo la función propia de cada registro según su naturaleza, clase o tipo. Entre los sistemas técnicos de registro están los siguientes:

- a) Sistema difusivo: En el cual existen autoridades locales, bajo la guarda y custodia por ejemplo, los registradores civiles ya que existe un registro en cada uno de los municipios de la República de Guatemala; podemos mencionar que ahora la Ley del Registro Nacional de las Personas, es el ente encargado de centralizar la información de los actos y hechos inscritos en los Registros Civiles de las Personas, manteniendo un archivo central en el cual administra la base de datos del país.
- b) Sistema medio: Los registros están establecidos en las cabeceras departamentales y tienen jurisdicción sobre todo el departamento teniendo supervisión a nivel nacional, y



- c) Sistema concentrativo: En este sistema, el registro se refiere a una sola oficina o institución, con varias cabezas de departamento bajo la misma organización y recursos humanos.

También podemos mencionar según Alfonso Brañas las clases de inscripciones siguientes:

- a) “Definitivas y provisionales: Las primeras producen una situación jurídica de duración indefinida. Las segundas, de duración más o menos reducida, y con efectos solo tangenciales respecto al bien a que se refieren.
- b) Extensas y concisas: Las primeras contienen todos los datos que exige la ley (como la primera inscripción de dominio de un bien inmueble). Las segundas, omiten las que ya constan con anterioridad (como la segunda inscripción de dominio).
- c) Voluntarias y forzosas: Las primeras se efectúan a solicitud de parte interesada. Las segundas, por mandato de la ley sin necesidad de gestión”.²⁶

En lo que respecta a la presente investigación el Registro de Adscripciones se realiza a través del sistema concentrativo, toda vez que, aunque no tiene delegados departamentales sí existe un solo registro a nivel nacional bajo la responsabilidad legal del Ministerio de Finanzas Públicas quien realiza dicha función a través de la Dirección de Bienes del Estado.

3.6. Registro General de la Propiedad

José Luis, Pérez Lazala, define al Registro General de la Propiedad como “la regulación de todo lo relativo al registro de los actos de la constitución, declaración, transmisión,

²⁶ Brañas, Alfonso. *Manual de derecho civil*, pág. 378



modificación y extinción de los derechos reales sobre las fincas”.

El Registro de la Propiedad es la institución responsable de realizar de conformidad con la ley las actividades registrales relativas a la propiedad de los bienes inmuebles y muebles identificables, mediante la utilización óptima de sus recursos, garantizando la seguridad jurídica, contribuyendo así al desarrollo social y económico del país.

Por medio de sus principales funciones el Registro General de la Propiedad busca resguardar la seguridad jurídica registral y dar publicidad a lo que en él se encuentra inscrito, garantizando a los notarios, usuarios y a la sociedad en general, el respeto al derecho de propiedad.

Podemos decir que el Registro de la Propiedad, es el encargado de regular los derechos reales inscribibles: asimismo, como determinar los efectos de las acciones personales contra terceros por la anotación y fijar el especial alcance de las prohibiciones de disponer.

3.6.1. Funciones del Registro General de la Propiedad

El Registro General de la Propiedad, tiene como funciones principales las de inscribir, anotar y cancelar todos los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes muebles e inmuebles identificables, así como anotar los testamentos y dar publicidad a través de certificaciones, informes, consulta electrónica y consulta a distancia.

El Artículo 1124 del Decreto Ley número 106, Código Civil Guatemalteco, preceptúa: “El Registro de la Propiedad es una institución pública que tiene por objeto la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes muebles e inmuebles identificables. Son públicos sus documentos, libros y actuaciones”.



3.6.2. Base constitucional

Su fundamento legal se encuentra contenido en el Artículo 230 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que literalmente dice: “Registro General de la Propiedad. El Registro General de la Propiedad deberá estar organizado a efecto de que en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal”.

3.6.3. Reseña histórica

El inicio del funcionamiento del Registro General de la Propiedad en Guatemala data de la época del General Justo Rufino Barrios, fue creado conjuntamente con el código civil y de procedimientos en 1877, por el Decreto número 175. en el año de 1877.

A través de los años y atendiendo las necesidades de cada época, se fueron creando Registros en otros departamentos y a su vez eliminando Registros de otros, hasta llegar hoy día, más de 130 años después de su creación, a tener dos Registros, el Registro General de la Propiedad de la Zona Central, con carácter de Registro General, con sede en la ciudad de Guatemala y el Segundo Registro de la Propiedad con sede en el departamento de Quetzaltenango, éste cuenta con una subsele en el departamento de Retalhuleu.

3.7. Principios registrales

Para poder entender y conocer el contenido y función del registro público de la propiedad, es importante mencionar una serie de principios registrales que rigen las funciones del Registro de la Propiedad, los cuales están totalmente entrelazados unos con otros de tal manera que no existen en forma independiente.



La mayoría de los autores los tratan en forma sistemática, Roca Sastre, dice que "Son los principios las orientaciones capitales, las líneas directrices del sistema, la serie sistemática de base fundamental y el resultado de la sinterización del ordenamiento jurídico registral".

3.7.1 De publicidad

Pérez Lazala indica: "Que el registro público de la propiedad se creó para dar seguridad jurídica frente a terceros, y publicidad a la propiedad y posesión de todos los bienes inmuebles y de algunos muebles y a los gravámenes y otras limitaciones que los restrinjan".²⁷

Existen formas de dar publicidad respecto de la propiedad o derecho que se tiene sobre determinado bien. Cuando se trata de bienes inmuebles, la publicidad se da a través de la inscripción en el registro público, pues la simple posesión o celebración de un contrato, no otorgan seguridad jurídica frente a terceros".²⁸

3.7.2. De legitimación

Landaria, Caldentey J., "Es conocido también como de exactitud, es uno de los más importantes de la actividad registral, pues es el que otorga certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes y su transmisión.

Lo legítimo es lo que está conforme a las leyes, que es genuino y verdadero. Es legitimado lo que ha sido completado o beneficiado con una presunción de existencia, integridad, exactitud que le concede mayor eficacia jurídica.

²⁷ Pérez Lazala, José Luis. *Derecho registral*, pág.17

²⁸ Fernández del Castillo. *Ob.Cit*, pág. 72



Algunas veces la legitimación se asimila a la apariencia jurídica; en efecto, debemos tomar en cuenta que la apariencia es la causa de la legitimación, porque, si se tiene suficiente elementos para presumir la titularidad de un derecho, éste llega a ser válido.

La apariencia jurídica existe cuando hay ley, para proteger al tercero de buena fe, le da valor a una situación o actuación jurídica que se contrapone con la realidad”.

3.7.3. De rogación

La inscripción en el Registro de la Propiedad se realiza a instancia de parte y nunca de oficio. Es potestativo solicitar la inscripción o cancelación de los derechos reales, posesión, gravámenes y limitaciones. Este principio está estrechamente ligado con el de consentimiento, pues en la mayoría de los casos, la petición de inscripción debe ser realizada por el titular registral.

3.7.4. De consentimiento

Pérez, lo define como: “Para que en los asientos del Registro de la Propiedad exista una modificación, es necesario la voluntad del titular registral o de quien lo sustituya. En sentido negativo nadie puede ser dado de baja en el registro sin su consentimiento tácito o expreso”.²⁹

3.7.5. De prelación o prioridad

Uno de los pilares de la seguridad proporcionado por el Registro de la Propiedad, es la prelación o prioridad que tiene un documento y el derecho o contrato contenido en él inscrito o anotado preventivamente. La fecha de presentación va a determinar la preferencia y rango del documento que ha ingresado al registro.

²⁹ Ibid.



3.7.6. De calificación

Llamado también como legalidad, consiste en que todo documento al ingresar al Registro de la Propiedad, dentro de su procedimiento de inscripción, debe ser examinado por el Registrador en cuanto a sus elementos de existencia y validez, es decir si satisface todos los requisitos legales que para su eficiencia exijan los ordenamientos jurídicos.

El Registrador por el derecho y la obligación que la ley le otorga, es quien tiene bajo su responsabilidad y dentro del plazo señalado por la ley, debe llevar a cabo de manera independiente, así como en forma personalísima y libre de cualquier presión, cualquier acto que dentro de su competencia deba realizar.

3.8. Registro de adscripciones en el Registro General de la Propiedad de la Zona Central y Segundo Registro

En la actualidad la adscripción es una afectación administrativa que consiste en asignar a determinado Ministerio u otra dependencia del Estado, un inmueble para su uso; por tratarse de un acto administrativo y no contractual, el mismo no se hace constar en escritura pública. Asimismo, por no constituir derecho real, no origina inscripción en el Registro de la Propiedad; hace muchos años las instituciones inscribían en el Registro General de la Propiedad las adscripciones que se les otorgaban con el fin de resguardar el bien a su favor. Cabe mencionar que en la actualidad, y con un buen criterio las adscripciones no se inscriben en el Registro General de la Propiedad, en virtud de que por la falta de una norma que fundamente la adscripción, las instituciones desconocedoras de la figura de la adscripción y sus alcances dentro del derecho administrativo, al creer que no tenían ningún soporte legal que les imprimiera seguridad para mantener bajo su poder los inmuebles, los inscribían a favor de las mismas, sin tener la plena facultad para realizarlo y el Registro de la Propiedad también realizaba las inscripciones por pleno desconocimiento del derecho administrativo y la forma cómo



se otorgaba una adscripción. A estas alturas en la que se encuentra la presente investigación es preciso e importante hacer mención a una mala práctica que se había venido realizando en cuanto a la interpretación de la figura de la adscripción y su inscripción en el Registro de la Propiedad. Según los registros a los cuales se tuvo acceso se interpretaba que la adscripción otorgaba una calidad de propiedad y por ello las dependencias procedían a inscribirlo bajo esos términos en el Registro de la Propiedad, quien lamentablemente sin efectuar un análisis responsable de sus alcances procedía a realizar las inscripciones.

Los responsables de la administración pública de la década de los cincuenta se percataron de una inconsistencia que ponía en peligro la integridad (unidad) del patrimonio estatal y con buen tino emitieron el Acuerdo Gubernativo sin número de fecha 12 de agosto de 1957, que tiende a corregir ese desliz cuyo texto manda a que los bienes que aparezcan a nombre de dependencias administrativas inmediatamente se inscriban a nombre de la Nación.

Por la importancia que merece dicho Acuerdo Gubernativo se transcribe a continuación:

Palacio Nacional: Guatemala, 12 de agosto de 1957.

**El Presidente de la República
Interino,**

CONSIDERANDO:

“Que de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de la República, son bienes de la Nación, los de dominio público y los que constituyen el patrimonio del Estado; bienes que deben constar en inventario que, para el efecto, deberá llevar la Contaduría General de la Nación, al tenor del artículo 93 del Decreto



número 552 del Presidente de la República (Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación);

Que varios bienes inmuebles se encuentran inscritos en el Registro General de la República; a nombre de dependencias gubernativas, lo cual constituye una anomalía que debe subsanarse, porque lo contrario llevaría a la creencia de que dentro de la organización estatal existen propietarios independientes;

POR TANTO:

En uso de las facultades que le confiere el inciso 4. del artículo 168 de la Constitución de la República,

ACUERDA:

Artículo 1. Que se proceda a inscribir a nombre de la Nación, en el Registro General de la República, todos los bienes inmuebles que aparezcan en dicho registro a nombre de Dependencias Administrativas; para cuyo efecto, el Departamento de Bienes nacionales, Licitaciones y Asuntos Alemanes o cualesquiera otras dependencias que tengan conocimiento de situaciones similares, deberán dar aviso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2. Facultar al procurador General de la Nación y jefe del Ministerio Público para que, previo informe de la Contaduría General de la Nación sobre que los bienes inmuebles pertinentes se encuentran incluidos en el Inventario General de la Nación, lleve a cabo las operaciones del caso ante el Escribano de Cámara y de Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 3. El presente acuerdo entrará en vigor inmediatamente.

Comuníquese,”



GONZALEZ LOPEZ

**El Ministro de Hacienda y
Crédito Público**

JORGE ECHEVERRÍA LIZARRALDE

En ese orden de ideas en la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, se ha venido implementando un procedimiento que responde a la mecánica establecido en dicho acuerdo es decir, luego de la consulta planteada a la Contabilidad del Estado sobre el informe de que sí el inmueble se encuentra registrado a nombre de la Nación, otorgando la correspondiente escritura por parte del Procurador General de la Nación ante los oficios de la Escribana de Cámara y de Gobierno que para efectos de ilustración se transcribe el texto de la escritura pública número 429 de fecha 25 de julio de 2005.

“NÚMERO CUATROCIENTOS VEINTINUEVE (429). En la ciudad de Guatemala, el veinticinco de julio de dos mil cinco, ante mí, **MYLENNE YASMIN MONZÓN LETONA**, Escribana de Cámara y de Gobierno, comparecen, por una parte el licenciado **ROBERTO MOLINA BARRETO**, de cuarenta y nueve años, casado, guatemalteco, Abogado y Notario, de este domicilio, persona de mi conocimiento, actúa en su calidad de **PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**, lo que acredita con: a) Acuerdo Gubernativo de su nombramiento número veintidós emitido el dieciocho de marzo de dos mil cinco; y b) Certificaciones de las actas números dos guión dos mil cinco (2-2005) y tres guión dos mil cinco (3-2005) extendidas por el Secretario General de la procuraduría General de la Nación el veintiuno y dieciocho de marzo de dos mil cinco,



respectivamente. Yo, la infrascrita Escribano de Cámara y de Gobierno, Hago constar

a) Que tuve a la vista la documentación relacionada; b) Que la representación que se ejercita es suficiente conforme a la ley y a mi juicio para la celebración del presente contrato; y c) Que el compareciente me asegura ser de las generales antes identificadas, hallarse en el libre ejercicio de sus derechos civiles y que por este acto otorga **INSCRIPCIÓN REGISTRAL A FAVOR DEL ESTADO DE GUATEMALA** de conformidad con las siguientes cláusulas: **PRIMERA: ANTECEDENTES.** Manifiesta el licenciado **ROBERTO MOLINA BARRETO**, en calidad con la que actúa, que mediante Acuerdo Gubernativo sin número emitido el doce de agosto de mil novecientos cincuenta y siete se dispuso que debía procederse a inscribir a nombre de la Nación en el Registro General de la Propiedad todos los bienes inmuebles que aparezcan en dicho registro a nombre de dependencias administrativas, para cuyo efecto el Departamento de Bienes Nacionales, Licitaciones y Asuntos Alemanes actualmente la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas o cualquier otras dependencias que tengan conocimiento de situaciones similares deberán dar aviso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público actualmente Ministerio de Finanzas Públicas.

SEGUNDA: SOLICITUD AL SEÑOR REGISTRADOR DEL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD. Continúa manifestando el licenciado **ROBERTO MOLINA BARRETO**, en la calidad con que actúa, en virtud de lo expuesto en la cláusula que antecede se determinó que la finca inscrita en el Segundo Registro de la Propiedad bajo el número tres mil veintinueve (3029) folio doscientos setenta y cuatro (274) del libro dieciséis (16) de El Quiché se encuentra inscrita a nombre de la Secretaría de Asuntos Sociales de la Presidencia de la República, por lo que por este acto solicita al señor Registrador del Segundo Registro de la Propiedad se sirva inscribir a nombre del **ESTADO DE GUATEMALA** la finca relacionada. **TERCERA: ACEPTACIÓN GENERAL.** Manifiesta el licenciado **ROBERTO MOLINA BARRETO**, en la calidad con que actúa que acepta el contenido íntegro del presente contrato. Yo, la infrascrita Escribano de Cámara y de Gobierno, **DOY FE:** A) Del contenido del presente instrumento público; B) Que tuve a la vista la documentación relacionada y 1. Certificación extendida por el Registrador del Segundo Registro de la propiedad de la finca relacionada el cinco de noviembre de mil



novecientos setenta y nueve; y C) Que di íntegra lectura del presente instrumento a otorgante, quien bien impuesto de su contenido, objeto validez y demás efectos legales, así como de la obligación relativa a registro, lo ratifica, acepta y firma conjuntamente con la Escribano de Cámara y de Gobierno que autoriza”.

3.9. Departamento del Registro del Patrimonio del Estado de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas

La Dirección de Bienes del Estado de conformidad con lo que establece el Artículo 44 numeral 1. del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 de fecha 23 de diciembre de 2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, es la dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas encargada de llevar un registro moderno, seguro y eficiente del patrimonio del Estado, la cual a través del Departamento de Registro del Patrimonio del Estado, lleva a cabo el registro de todos los bienes inmuebles que conforman el Patrimonio del Estado en la base de datos establecida, en la cual se registran las afectaciones que sufren los bienes, donde hacen constar a qué institución se le otorga el inmueble en adscripción, el uso, por cuánto tiempo, a qué finca, folio y libro pertenece el inmueble, el área que se le está otorgando y otras anotaciones que considere convenientes.

3.10. Procedimiento administrativo de la adscripción

Para concretar la adscripción de acuerdo a la investigación realizada ante el ente rector responsable de este mecanismo, se establece que se realiza mediante un trámite puramente administrativo. Esto es concordante con la definición de adscripción cuando se indica que es un acto unilateral donde se formaliza y perfecciona la voluntad del Estado sobre el uso y destino que sus distintas instituciones pueden darle a los inmuebles de su propiedad.



En ese orden de ideas se pudieron establecer dos procedimientos administrativos orientados a formalizar la adscripción, los cuales en el próximo capítulo se desarrollarán para mejor ilustración.



CAPÍTULO IV

4. Análisis del proceso real de la adscripción

En la práctica el proceso para otorgar una adscripción es muy engorroso y consume demasiado tiempo el trámite para poder asignar un bien inmueble a determinada institución; es por ello que la sustentante en este capítulo presenta varios casos reales, que le permiten plantear una serie de cuestionamientos y observaciones para poder proponer un proceso más ágil y seguro en el trámite de una adscripción.

4.1. Análisis del proceso

A la presente fecha en la práctica el proceso de adscripción es sumamente largo y burocrático, lo que contraviene a las instituciones a que obtengan el uso de los inmuebles de una manera pronta a efecto de poder para llevar a cabo sus funciones y brindar los servicios para las cuales fueron creadas, por el tiempo que las instituciones involucradas se llevan en resolver si procede o no una adscripción, muchas instituciones pierden donaciones que les ofrecen organismos internacionales para que lleven a cabo construcción de infraestructura, ya que dichas donaciones deben cumplirse en el tiempo determinado por el donante, lo que dificulta al Estado su ejecución, y como consecuencia tiene que erogar fuertes cantidades de dinero en arrendamientos para que las dependencias pueden funcionar.

En la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, entre sus funciones está la de analizar sobre la procedencia de solicitudes de adscripciones, usufructos, donaciones, permutas, arrendamientos de bienes inmuebles propiedad del Estado; facultándose para que lleve a cabo dichos procesos a solicitud de parte o bien de oficio, llevando en ambos procesos el cumplimiento de los requisitos legales y administrativos correspondientes con el fin de otorgar los inmuebles a los solicitantes con la suficiente certeza jurídica que les ampare el uso de los mismos.



4.2. Adscripción a solicitud de parte

Este procedimiento administrativo se realiza cuando una institución dependencia o entidad del Estado necesita, para el cumplimiento de sus funciones, un inmueble o inmuebles los cuales tendrán un uso o destino específico, el procedimiento se inicia con la solicitud que se presenta ante la Dirección de Bienes del Estado dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas.

Desde que se empezó a utilizar esta figura hace más de cincuenta años, el procedimiento lo ha venido desarrollado la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual se desarrolla en varios actos o etapas hasta llegar a su formalización a favor de la dependencia estatal solicitante y que el Estado por voluntad propia entrega para su uso.

4.3. Adscripción de oficio

La adscripción de oficio se produce cuando el propio Estado derivado de las necesidades de las dependencias destina sus inmuebles para un uso específico a favor de cualesquiera de las mismas formalizándose a través de un acuerdo gubernativo la entrega del mismo. El acuerdo gubernativo antes mencionado debe contar con el visto bueno de Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, Procuraduría General de la Nación y el titular de la dependencia beneficiada, la suscripción de un acta administrativa entre el titular de la Dirección de Bienes del Estado y el representante de la Institución beneficiada y posteriormente la remisión del expediente finalizado al Departamento de Registro del Patrimonio del Estado de la citada dirección para su registro y actualización.

A continuación se presentan tres casos reales llevados en la Dirección de Bienes del Estado, en los cuales se detalla paso a paso el trámite que conlleva el otorgamiento de un inmueble en adscripción.



➤ **Caso número uno expediente número M-2356-2006 del Ministerio de Gobernación**

“El Ministerio de Gobernación, solicita un inmueble para ser utilizado para el funcionamiento de una comisaría, el inmueble se encuentra ubicado en la calle Manchén, municipio de Antigua Guatemala, departamento de Guatemala.

1. Con fecha 25 de octubre de 2006, el Ministerio de Gobernación solicita se le adscriba un inmueble propiedad del Estado, para el funcionamiento de la Comisaría número 74 de la Policía Nacional Civil.(adjunta a la presente solicitud los planos del área solicitada).
2. Con fecha 30 de octubre de 2006, con hoja de trámite el despacho de Dirección lo traslada al Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado para que se lleve a cabo la investigación de campo y registral del inmueble de mérito.
3. El 6 de diciembre de 2006, el Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, traslada al Departamento de Gestión y Legalización el informe técnico de la investigación realizada adjuntando a la misma, el plano, fotografías y certificación del Registro General de la Propiedad donde se demuestra la propiedad del Estado; el informe contiene la ubicación exacta, área, y estado físico del inmueble, así como si en el mismo se encontrara funcionando otra institución.
4. En el presente caso, el inmueble que está solicitando el Ministerio de Gobernación, está adscrito a la Secretaría de Bienestar Social, por lo que mediante providencia número 1014-2006 GyL, de fecha 21 de diciembre de 2006, se solicita a dicha Secretaría se sirva dar su anuencia para que se le otorgue al Ministerio de Gobernación el inmueble de mérito.



5. El 26 de diciembre de 2006, la Secretaría de Bienestar Social se pronuncia a lo solicitado en forma negativa, indicando que llevará a cabo proyectos propios de su naturaleza.
6. Mediante providencia número 93-2007-GyL de fecha 2 de febrero 2007, se le informa al Ministerio de Gobernación respecto a lo solicitado a la Secretaría, pidiendo conozcan lo indicado y se pronuncien al respecto.
7. El Ministerio de Gobernación con oficio de fecha 8 de mayo de 2007, a través de la Licenciada Sally Aguilar de León, Asesora del Despacho Ministerial, traslada el expediente a la Secretaría de Bienestar Social, informándoles sobre la necesidad de obtener dicho inmueble, indicando los fines para lo cual será utilizado y los beneficios que reportará para la población.
8. Por lo que, mediante oficio OF. DS-310-2007 de fecha 28 de mayo de 2007, la Secretaría de Bienestar Social, informa al Ministerio de Gobernación que llevaron a cabo las visitas al inmueble de mérito, por lo que proceden a dar su anuencia para que el inmueble sea trasladado al Ministerio de Gobernación.
9. El Ministerio de Gobernación traslada a la Dirección de Bienes del Estado el expediente de mérito mediante oficio número UAJ/MINGOB/OFICIO/357-2007/AGOP de fecha 26 de junio de 2007, a efecto que se proceda con el trámite de adscripción a favor de dicho Ministerio.
10. El Departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, elabora dictamen técnico número 69-2007 de fecha 28 de septiembre de 2007 acompañado del proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos lo traslada a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, para su revisión y aval respectivo.



11. Mediante dictamen jurídico número 646-2007-AJ, la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas y providencia número 1060-2007 de fecha 11 de octubre del 2007, traslada el expediente acompañado de su dictamen jurídico a la Procuraduría General de la Nación para su visto bueno, previamente haber efectuado la revisión del informe técnico y proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos presentada por la Dirección de Bienes del Estado.
12. La Procuraduría General de la Nación mediante visto bueno número 5059-2007 de fecha 31 de octubre de 2007 otorga el visto bueno al dictamen jurídico número 646-2007 de fecha 10 de octubre de 2007 de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas.
13. Mediante providencia número 1204-2007 de fecha 26 de noviembre de 2007, Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas lo traslada a la Dirección de Bienes del Estado, para que se imprima el acuerdo gubernativo en papel sello de agua.
14. La Dirección de Bienes del Estado a través del departamento de Gestión y Legalización con providencia número 842-2007 de fecha 7 de diciembre de 2007, remite el expediente con el acuerdo gubernativo y exposición de motivos impreso en papel sello de agua a la Dirección de Servicios Administrativos de este Ministerio para su revisión y posteriormente trasladarlo al despacho del Ministro de Finanzas Públicas, así mismo lo traslada al Ministerio de Gobernación a quien se le está adscribiendo el inmueble, para su refrendo.
15. Con providencia número 235 de fecha 26 de febrero de 2008, la Dirección de Servicios Administrativos lo traslada al Ministerio de Gobernación para que el titular de esa cartera se sirva conocer el proyecto de acuerdo gubernativo y refrendarlo.



16. El Ministerio de Gobernación a través de providencia número 762 de fecha 13 de marzo de 2008, devuelve el expediente con el acuerdo gubernativo firmado por el Ministro de Gobernación.
17. En el presente caso la Dirección de Servicios Administrativos mediante conocimiento número 224 de fecha 16 de abril de 2008, regresa el expediente a la Dirección de Bienes del Estado, a efecto se modifique el texto del Acuerdo, en virtud de modificaciones que solicitara la Secretaría General de la Presidencia.
18. Con providencia número 460 de fecha 24 de abril de 2008, la Dirección de Servicios Administrativos remite nuevamente el expediente con el acuerdo gubernativo modificado al Ministerio de Gobernación para el refrendo del titular de esa cartera.
19. Con providencia número 1264 de fecha 16 de mayo del 2008, el Ministerio de Gobernación devuelve el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas firmado y sellado por el Ministro de Gobernación.
20. La Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, mediante conocimiento número 555 de fecha 05 de junio de 2008, traslada el expediente para Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, a efecto se sirvan rubricar y sellar el proyecto de acuerdo gubernativo para ser trasladado al despacho Ministerial.
21. Con fecha 09 de julio de 2008 la Dirección de Servicios Administrativos y Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, elaboran el informe conjunto número 81, dirigido al licenciado Carlos Alberto Barreda Taracena, donde hacen de su conocimiento que el proyecto de acuerdo gubernativo



propuesto cumple con todos los requisitos legales y administrativos correspondientes para ser sometido a consideración de las autoridades superiores del Ministerio de Finanzas Públicas y pueda ser refrendado.

22. El 28 de enero de 2009, la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, traslada mediante providencia número 127 el expediente que contiene el acuerdo gubernativo y exposición de motivos en papel sello de agua, a efecto que el titular de la cartera del Ministerio de Gobernación refrende el acuerdo gubernativo.
23. El Ministerio de Gobernación remite mediante providencia número 248 de fecha 6 de febrero de dos mil nueve, con observaciones realizadas por la Asesoría Jurídica de dicho Ministerio.
24. El 19 de febrero de 2009 con providencia número 210 de la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, remite el expediente a la Dirección de Bienes del Estado a efecto se realicen las observaciones que sugirió el Ministerio de Gobernación.
25. La Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas mediante providencia número 163-2009 de fecha 26 de febrero de 2009, remite el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos con las justificaciones correspondientes respecto a los cambios sugeridos por el Ministerio de Gobernación.
26. El 4 de marzo de 2009, con providencia número 239 la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, remite nuevamente el expediente al Ministerio de Gobernación para la firma del Ministro de esa cartera.



27. El Ministerio de Gobernación a través de providencia número 457 de fecha 4 de marzo de 2009, traslada el expediente que contiene el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos el cual formaliza la adscripción a dicho Ministerio, a la Secretaría General de la Presidencia de la República a efecto sea sometido a consideración y firma del Presidente Constitucional de la República de Guatemala.
28. La Dirección General de Asesoría Jurídica y Cuerpo Consultivo del Presidente de la República de Guatemala, Secretaría General de la Presidencia de la República, el 9 de marzo de 2009, emite opinión favorable respecto a las actuaciones.
29. Con fecha 2 de abril de 2009 mediante providencia número 349, la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, traslada el expediente con acuerdo gubernativo ya publicado en el Diario Oficial de Centroamérica a la Dirección de Bienes del Estado para su conocimiento y efectos pertinentes.
30. La Dirección de Bienes del Estado a través del Departamento de Gestión y Legalización elabora el acta de formal entrega al Ministerio de Gobernación de la adscripción del inmueble, contenida en acta número 9-2009 de fecha 25 de mayo de 2009.
31. El Departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado elabora providencia de traslado número 552-2009 de fecha 28 de mayo de 2009, Departamento de Registro del Patrimonio del Estado, para la guarda y custodia del expediente y procedan a realizar en la base de datos las anotaciones correspondientes”.



➤ **Caso número dos expediente número M-1390-2006 Dirección de Bienes del Estado**

“Trámite de oficio iniciado por la Dirección de Bienes del Estado de un inmueble ubicado en el municipio de Fraijanes, departamento de Guatemala, donde funciona la Escuela Nacional Mixta No. 803, denominada Pavón, el cual será adscrito al Ministerio de Educación.

1. Mediante memorándum número 58-2006 de fecha 31 de mayo de 2006, el departamento de Gestión y Legalización solicita al departamento de Registro del Patrimonio del Estado ambos de la Dirección de Bienes del Estado, se asigne número de expediente a las diligencias de adscripción a favor del Ministerio de Educación sobre el inmueble que ocupa la Escuela Nacional Mixta No. 803 ubicada en el municipio de Fraijanes, departamento de Guatemala, consistente en una fracción de la finca número 26765, folio 207 del libro 246 de Guatemala, propiedad de la Nación.
2. El 14 de junio de 2009, el departamento de Registro informa que no existe expediente respecto a las diligencias y se le asigna el número D-1390-2006 y lo traslada al departamento de Gestión y Legalización con informe del departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, certificación registral y plano del área a adscribir.
3. Mediante dictamen técnico número 74-2006-GyL de fecha 2 de agosto de 2006, el departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, traslada el expediente a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas a efecto emitan dictamen jurídico sobre las diligencias efectuadas, para lo cual se acompaña proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos.

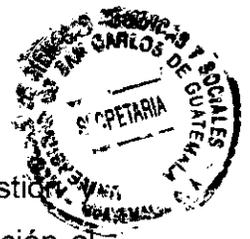


4. La Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas emite dictamen jurídico número 624-2006-AJ, el cual contiene la información remitida respecto a las diligencias efectuadas para el otorgamiento de la adscripción al Ministerio de Educación, lo traslada a la Procuraduría General de la Nación con providencia número 1035-2006-AJ de fecha 4 de septiembre de 2006.
5. Con fecha 13 de septiembre de 2006, mediante visto bueno No. 3442-2006 de la Sección de Consultoría de la Procuraduría General de la Nación avala el dictamen jurídico de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, respecto a la adscripción al Ministerio de Educación.
6. La Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas remite el expediente a la Dirección de Bienes del Estado con el respectivo visto bueno de la Procuraduría General de la Nación, mediante providencia número 1282-2006-AJ de fecha 12 de octubre de 2006.
7. Mediante providencia número 891-2006 de fecha 30 de octubre de 2006, la Dirección de Bienes del Estado, traslada a la Dirección de Servicios Administrativos el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos, para que sea elevado al despacho del Ministro de Finanzas Públicas para su refrendo.
8. La Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, traslada a la Asesoría Jurídica mediante providencia número 2402 de fecha 17 de noviembre de 2006, el proyecto de acuerdo gubernativo para que se sirvan dar su aprobación.
9. El 30 de noviembre de 2006, la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas, mediante providencia número 1535-2006-AJ devuelve las diligencias a la Dirección de Servicios Administrativos con el aval al acuerdo gubernativo, quien



indica que cumple con todos los requisitos legales y administrativos para que el Ministro de Finanzas pueda refrendarlo.

10. Mediante providencia número 2827 de fecha 29 de diciembre de 2006, la Dirección de Servicios Administrativos remite las actuaciones al Ministerio de Educación para que el titular de esa cartera se sirva refrendar el acuerdo gubernativo.
11. El Ministerio de Educación mediante providencia número 138-2007 de fecha 5 de febrero de 2007 remite a la Dirección de Servicios Administrativos el expediente con el acuerdo gubernativo refrendado por el titular de la cartera de Educación.
12. La Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, remite mediante providencia número 2174 de fecha 19 de julio de 2007 a la Secretaría General de la Presidencia de la República el expediente con el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos tendientes a adscribir al Ministerio de Educación el inmueble de mérito, a efecto dicha secretaría otorgue su visto bueno y pueda ser refrendado por el Presidente de la República de Guatemala.
13. La Secretaría General de la Presidencia de Guatemala, a través de su Cuerpo Consultivo, mediante dictamen número 466-2007 de fecha 26 de julio de 2007, otorga su visto bueno a las diligencias y procede a someterlo a consideración y firma del Presidente de la República de Guatemala.
14. Mediante providencia número 2484 de fecha 22 de agosto de 2007, la Dirección de Servicios Administrativos remite a la Dirección de Bienes del Estado el expediente completo con fotocopia del acuerdo gubernativo ya publicado en el Diario Oficial de Centroamérica.



15. La Dirección de Bienes del Estado a través del departamento de Gestión y Legalización, facciona el acta de formal entrega del inmueble en adscripción al Ministerio de Educación, mediante acta número 42-2007 de fecha 13 de septiembre de 2007.
 16. Con el acta de entrega del inmueble otorgado en adscripción al Ministerio de Educación, el departamento de Gestión y Legalización remite mediante providencia número 653-2007-GyL de fecha 25 de septiembre de 2007, al departamento de Registro del Patrimonio del Estado de la Dirección de Bienes del Estado, el expediente ya finalizado para su guarda y custodia y procedan a realizar las anotaciones correspondientes en la base de datos”.
- **Caso número tres expediente número S-586-2007 de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República**

“La Secretaría de Bienestar Social, solicita un inmueble para llevar a cabo funciones propias de su naturaleza, el inmueble de mérito se encuentra ubicado en la Aldea el Platanar, municipio de San José Pínula, departamento de Guatemala.

1. El expediente inició mediante solicitud realizada por la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, de fecha 22 de marzo de 2007, para que se le adscriba a dicha secretaría un inmueble para el desarrollo de sus funciones propias.
2. Con fecha 23 de marzo de 2007, mediante hoja de trámite el despacho de Dirección lo traslada al departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, a efecto se realice la respectiva investigación de campo y registral, así como la información necesaria para poder determinar la viabilidad de poder atender la solicitud de dicha secretaría.



3. El departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, mediante providencia número DIPE-589-2007 de fecha 24 de agosto de 2007, remite el expediente con el informe correspondiente al departamento de Gestión y Legalización para su análisis y correspondiente resolución, el informe viene acompañado de planos, certificación registral, fotografías, que amparan el mismo.
4. El departamento de Gestión y Legalización con la información recibida del departamento de Investigación del Patrimonio del Estado, procede a elaborar el dictamen técnico número 99-2007-GyL de fecha 30 de noviembre de 2007, al cual acompaña el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos y lo remite a Asesoría Jurídica para su conocimiento y aprobación.
5. La Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, emite dictamen jurídico número 868-2009-AJ de fecha 26 de diciembre de 2007, respecto a las diligencias de adscripción de un inmueble a favor de la Secretaría de Bienestar Social, el cual es enviado a la Procuraduría General de la Nación para su visto bueno, mediante providencia número 023-2008-AJ de fecha 9 de enero de 2008.
6. La Procuraduría General de la Nación a través de la Sección de Consultoría otorga el visto bueno número 291-2008 de fecha 29 de enero de 2008, a las diligencias de adscripción del inmueble de mérito a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República.
7. Mediante providencia número 130-2008-AJ de fecha 14 de febrero de 2008 la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas remite el expediente a la Dirección de Bienes del Estado a efecto se proceda a imprimir en papel sello de agua el proyecto de acuerdo gubernativo.



8. Con fecha 5 de marzo de 2008 el departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, mediante providencia número 205-2008-GyL, lo traslada a la Dirección de Servicios Administrativos con el proyecto de acuerdo gubernativo en papel sello de agua para que sea trasladado al despacho del Ministro de Finanzas Públicas para su referendo.
9. Mediante hoja de conocimiento número 82-2008 de fecha 07 de marzo de 2008, la Dirección de Servicios Administrativos devuelve el expediente para que se lleven a cabo unas correcciones.
10. El departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, mediante providencia número 254-2008 de fecha 18 de marzo de 2008, devuelve el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas con las correcciones solicitadas.
11. La Dirección de Servicios Administrativos remite el expediente a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, por conocimiento número 464 de fecha 20 de mayo de 2008 a efecto se sirvan rubricar y sellar el acuerdo gubernativo propuesto por el Director de dicha Asesoría.
12. Mediante providencia número 409-2008-AJ de fecha 27 de mayo de 2008, la Asesoría Jurídica remite el expediente a la Dirección de Servicios Administrativos indicando que el acuerdo gubernativo cumple con todos los requisitos para que sea sometido a firma del Ministro de Finanzas Públicas.
13. Mediante Informe Conjunto número 84 de fecha 18 de junio de 2008, la Dirección de Servicios Administrativos traslada el expediente con el proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos a la Secretaría General de la Presidencia, para su aprobación y pueda ser sometido a referendo del Presidente de República.



14. La Secretaría General de la Presidencia, mediante dictamen No.242-2009 de fecha 8 de junio de 2009 remite expediente aprobado, para ser publicado el acuerdo gubernativo en el Diario de Centroamérica.
15. Con providencia número 578 de fecha 25 de junio de 2009, la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, traslada a la Dirección de Bienes del Estado el expediente completo con fotocopia del acuerdo gubernativo publicado.
16. El 25 de junio de 2009, el Director de Bienes del Estado traslada el expediente al departamento de Gestión y Legalización para que dé cumplimiento al artículo 3 del acuerdo gubernativo en donde se debe hacer entrega del inmueble a la institución solicitante mediante acta de formal entrega.
17. El departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, elabora acta de entrega a la institución, mediante acta número 12-2009 de fecha 16 de julio de 2009.
18. El departamento de Gestión y Legalización una vez entregado el inmueble, elabora providencia de traslado número 749-2009 de fecha 30 de julio de 2009 para el departamento de Registro del Patrimonio del Estado, a efecto se sirvan realizar las anotaciones correspondientes en la base de datos y proceda al archivo del mismo”.

4.4. Fases del proceso real de una adscripción

Actualmente se realiza un procedimiento establecido en el Manual Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual por la diversidad de criterios de las instituciones que intervienen en



este procedimiento, han causado el incumplimiento del mismo, lo cual ha retardado poder otorgar a las instituciones inmuebles para el desarrollo de sus funciones.

4.5. Cuadro del procedimiento real administrativo de una adscripción

Actividades: 17

Departamento responsable: Departamento de Gestión y Legalización

RESPONSABLE	No.	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	TIEMPO
Director (a)	1	Conoce y traslada el expediente al Departamento de Gestión y Legalización	1 día
Jefe del Departamento de Gestión y Legalización	2	Recibe, conoce y traslada expediente a analista jurídico para su análisis y trámite respectivo.	1 día
Analista Jurídico	3	Traslada expediente para su investigación de campo y registral, así como información de soporte necesaria para su trámite.	3 días
Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado	4	Desarrolla Procedimiento MFP-DBE-IPE03. Desarrolla Procedimiento MFP-DBE-IPE09. Traslada expediente con informe técnico y planos al Depto. de Gestión y Legalización para establecer si procede o no la Adscripción	***
Analista Jurídico	5	No procede, se elabora oficio de respuesta negativa, se notifica al interesado y se manda a archivar el expediente (finaliza trámite)	1 día
Analista Jurídico	6	Si procede, se emite opinión técnica, se elabora proyecto de acuerdo gubernativo y exposición de motivos y se somete a aprobación y visto bueno de Dirección.	1 día
Director (a)	7	Traslada expediente a Asesoría Jurídica para emisión del Dictamen Jurídico.	1 día



Asesoría Jurídica del MFP	8	Emite Dictamen Jurídico y traslada expediente a la Procuraduría General de la Nación.	15 días*
Procuraduría General de la Nación	9	Aprueba Dictamen Jurídico y lo devuelve a esta Dirección.	30 días*
Asesoría Jurídica del MFP	10	Con dictamen jurídico, aprobado traslada expediente a esta Dirección.	1 día
Director (a)	11	Conoce expediente y lo traslada al Departamento de Gestión y Legalización	1 día
Analista Jurídico	12	Imprime proyecto de Acuerdo Gubernativo y Exposición de Motivos en papel sello de agua y con visto bueno traslada a Dirección.	2 días
Director (a)	13	Traslada expediente a la Dirección de Servicios Administrativos	1 día
Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas	14	Recibe expediente con proyecto de Acuerdo Gubernativo y Exposición de Motivos para los refrendos respectivos del Despacho Ministerial y Secretaría General de la Presidencia de la República.	5 días*
Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas	15	Recibe expediente con refrendos y realiza la publicación en el Diario Oficial de Centro América y traslada a ésta Dirección.	5 días
Director (a)	16	Traslada expediente con publicación respectiva en el Diario de Centro América al Depto. de Gestión y Legalización	1 día
Jefe del Depto. de Gestión y Legalización	17	Traslada expediente a Analista Jurídico para que elabore acta de entrega a la entidad correspondiente y traslada al Departamento de Registro del Patrimonio del Estado para su archivo y anotaciones correspondientes.	3 días

Fuente: Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.



4.6. Consideraciones

Para concretar la adscripción de acuerdo a la investigación realizada ante el ente rector responsable de este mecanismo, se estableció que se realiza mediante un trámite puramente administrativo, esto es concordante con la definición de adscripción cuando se indica que es un acto unilateral donde se formaliza y perfecciona la voluntad del Estado sobre el uso y destino que sus instituciones pueden darles a los inmuebles de propiedad estatal.

Luego de haber analizado los tres procedimientos administrativos antes descritos, los cuales se realizaron para concretar la adscripción de un bien inmueble a determinada institución del Estado, se puede apreciar que los mismos consumieron una cantidad considerable de días, que se traduce en el mejor de los casos en un año y un tercio, y en el peor más de dos años y medio, tardanza ocasionada por la existencia de actos administrativos que si bien es cierto no se contraponen ni violan normativa alguna, sí resultan ser innecesarios tomando en consideración el hecho de que ampliamente se ha venido mencionando en el presente trabajo de investigación, que la adscripción no es una transferencia de dominio o propiedad.

En ese contexto, cabe resaltar que la intervención de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, de la Procuraduría General de la Nación, y el refrendo del Ministro adscriptor son innecesarios, los que el investigador considera en forma crítica y juiciosa que deben eliminarse y reducirse únicamente a la propuesta que bajo su responsabilidad haga la Dirección de Bienes del Estado, toda vez que cuenta con el personal altamente calificado y solamente está proponiendo una forma de administrar los inmuebles; en consecuencia debe adoptarse el procedimiento que el suscrito propone en la presente investigación y que reúne los criterios de oportunidad, seguridad y certeza jurídica que fortalecen el procedimiento.



En primer lugar, dentro del procedimiento actual se envía el expediente con un informe técnico de las diligencias efectuadas a la solicitud conjuntamente con el proyecto de acuerdo gubernativo a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, para que ésta emita un dictamen jurídico avalando las diligencias efectuadas por la Dirección de Bienes del Estado para el otorgamiento de la adscripción. Esta etapa se considera debe de eliminarse en virtud de que la Dirección de Bienes del Estado, a través del Acuerdo Gubernativo número 394-2008 el cual contiene el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, se encuentra facultada para que pueda realizar el análisis de las solicitudes de adscripciones y de otorgarlas según la institución crea conveniente y el solicitante llene los requisitos establecidos, en esa virtud se estima innecesario que las diligencias de adscripción sean avaladas por la Asesoría Jurídica de este Ministerio, quien a su vez las remite a la Procuraduría General de la Nación para su visto bueno, conforme lo estipula el Artículo 38 del Decreto número 512 del Congreso de la República. Por lo que se considera innecesario remitir las diligencias de un expediente de adscripción a la Asesoría Jurídica y por ende a la Procuraduría General de la Nación, toda vez de que no se está trasladando la propiedad del inmueble sino que únicamente el uso.

En segundo lugar, del análisis realizado al acuerdo gubernativo que dispone la adscripción se puede apreciar que en uno de sus artículos se faculta al Procurador General de la Nación para que en su calidad de Representante Legal del Estado otorgue el visto bueno a las diligencias de adscripción, intervención que a criterio de la sustentante no es necesaria ya que el otorgamiento de un inmueble en uso administrativo no afecta el dominio del mismo, ni la propiedad; dicho inmueble sigue siendo parte del patrimonio estatal.

Es necesario apuntar que el juzgamiento que se hace sobre la intervención de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas y la Procuraduría General de la Nación, no entraña el pretender restarle credibilidad a esas instituciones, sino que conlleva el ahorrar tiempo en el trámite y efectividad en la decisión.



Lo anteriormente expuesto obliga a la suscrita investigadora a proponer un trámite relativamente sencillo que genere economía administrativa y de recursos financieros sin descuidar la formalidad de la figura llamada adscripción, ni de la seguridad hacia la dependencia adscriptora.

4.7. Propuesta de un nuevo procedimiento en el trámite de una adscripción

Con el procedimiento que se propone a continuación, se pretende un ahorro de tiempo y agilización del trámite de la adscripción.

- Se inicia el trámite con la solicitud presentada en la Dirección de Bienes del Estado, quién la traslada al departamento de Gestión y Legalización para su conocimiento y trámite correspondiente.
- El jefe del departamento de Gestión y Legalización de la Dirección de Bienes del Estado, conoce de la solicitud y la traslada al analista jurídico para su conocimiento, análisis y trámite correspondiente; quién lo traslada al departamento de Investigación del Patrimonio del Estado.
- El departamento de Investigación del Patrimonio del Estado de la Dirección de Bienes del Estado, traslada el expediente a la sección encargada para que proceda a llevar a cabo la investigación de campo y registral del inmueble de mérito, acompañando al informe planos, certificación reciente, fotografías.
- El expediente es trasladado al departamento de Gestión y Legalización con el informe técnico correspondiente para que el analista jurídico proceda a realizar el análisis y verificar la información, con el fin de determinar si procede o no otorgar la adscripción.



- El Jefe del departamento de Gestión y Legalización recibe el expediente con el Dictamen Técnico y proyecto de acuerdo gubernativo y lo traslada al Director de Bienes del Estado, para su aprobación; quién con el visto bueno lo traslada al despacho del Viceministro de Transparencia y Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas para su aprobación.
- El Viceministro de Transparencia y Evaluación Fiscal, conoce de las diligencias y traslada el expediente con el proyecto de Acuerdo Gubernativo y exposición de motivos al Despacho del Ministro de Finanzas Públicas para su aprobación.
- El Despacho Ministerial traslada el expediente a la Dirección de Bienes del Estado para continuar con el trámite correspondiente.
- Aprobado el otorgamiento de la adscripción, el Director de Bienes del Estado, traslada al departamento de Gestión y Legalización para que imprima el proyecto de acuerdo ministerial en papel especial sello de agua y exposición de motivos y lo traslada al Director de Bienes del Estado para su visto bueno y sea trasladado a la Dirección de Servicios Administrativos para que lo someta a consideración del Ministro de Finanzas Públicas y sea firmado el acuerdo ministerial.
- Una vez firmado el acuerdo ministerial por el Ministro de Finanzas Públicas, la Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio lo traslada al Diario Oficial de Centroamérica para que sea publicado.
- La Dirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas, una vez publicado el acuerdo ministerial en el Diario Oficial, traslada el expediente a la Dirección de Bienes del Estado para su trámite final.



- El Director de Bienes del Estado, traslada el expediente al departamento Gestión y Legalización para que lleve a cabo la formal entrega del inmueble a la institución solicitante.
- El analista jurídico del departamento de Gestión y Legalización, finalizado el trámite de la entrega formal del inmueble a la institución, elabora providencia de traslado del expediente al departamento de Registro del Patrimonio del Estado para que éste lleve a cabo las anotaciones correspondientes y proceda a archivar el expediente.

Después de la investigación realizada, y el estudio y análisis del procedimiento administrativo, la suscrita investigadora consideró oportuno indicar cuál debe ser el procedimiento correcto a seguir para el otorgamiento de las adscripciones, lo que vendría a establecer un proceso, seguro, ágil y apegado a la ley.

4.8. Cuadro de un nuevo procedimiento en el trámite de una adscripción

Actividades: 15

Departamento responsable: Departamento de Gestión y Legalización

RESPONSABLE	No.	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	TIEMPO
Director (a)	1	Conoce y traslada expediente al Depto. de Gestión y Legalización para su análisis y trámite correspondiente.	1 día
Jefe del Depto. de Gestión y Legalización	2	Traslada expediente al Depto. de Investigación del Patrimonio para su investigación de campo y registral, así como información soporte necesario para su trámite.	2 días



Departamento de Investigación del Patrimonio del Estado	3	Llega a cabo la investigación y traslada informe técnico y documentos de soporte para poder llevar a cabo el trámite correspondiente.	***
Analista Jurídico	4	No procede , elabora respuesta negativa , se notifica al interesado y se manda archivar el expediente (Finaliza trámite).	2 días
Analista Jurídico	5	Si procede , emite opinión técnica, se elabora proyecto de acuerdo ministerial y exposición de motivos y se somete a aprobación y visto bueno de Dirección.	2 días
Director (a)	6	Traslada expediente al Despacho del Viceministro del ramo para su aprobación .	2 días
Viceministro Area de Evaluación Fiscal	7	Conoce propuesta de proyecto de acuerdo ministerial y exposición de motivos y lo traslada al Despacho Ministerial para su aprobación.	10 días
Despacho Ministerial	8	Traslada expediente a la Dirección de Bienes del Estado, aprobando o improbando lo propuesto.	5 días
Director (a)	9	Traslada expediente al Depto. de Gestión y Legalización para lo que corresponda.	2 días
Analista Jurídico	10	Imprime proyecto de acuerdo ministerial y exposición de motivos	1 día



		en papel especial sello de agua y lo traslada a Dirección para su visto bueno.	
Director (a)	11	Traslada Acuerdo Ministerial al Despacho del Ministro de Finanzas Públicas para su refrendo y lo traslada a la Dirección de Servicios Administrativos para que lo mande a publicar en el Diario Oficial de Centroamérica.	3 días
Dirección de Servicios Administrativos	12	Remite expediente con Acuerdo Ministerial publicado a la Dirección de Bienes del Estado.	5 días
Director (a)	13	Traslada expediente al Depto. De Gestión y Legalización para su trámite final.	1 día
Depto. de Gestión y Legalización	14	Elabora acta de formal entrega del inmueble a la entidad solicitante.	2 días
Analista Jurídico	15	Elabora providencia para trasladar el expediente al Departamento de Registro del Patrimonio del Estado para que se realicen las anotaciones en la base de datos y su posterior archivo.	2 días

Fuente: Propuesta de trabajo de campo realizada en la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

Es importante mencionar que el procedimiento propuesto consumiría más o menos unos 60 días y está enmarcado dentro de las funciones y facultades que la ley le otorga



tanto al Ministro de Finanzas Públicas y Dirección de Bienes del Estado, o de la dependencia encargada de llevar un control y registro de los bienes inmuebles que conforman el Patrimonio del Estado.

Merece apuntar el fundamento legal sobre el cual se hace descansar el procedimiento propuesto.

Según el Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 27 literales a) y m), de las atribuciones generales de los Ministros de Estado, está la de dictar acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo, conforme la ley; además dentro de las funciones sustantivas enmarcadas en el Artículo 35, del mismo cuerpo legal, le corresponde cumplir y velar con lo relativo al régimen hacendario del Estado y en su literal m) le manda a consolidar el registro de los bienes del Estado y de los títulos valores que constituyan activos del Estado, incluyendo los de las entidades descentralizadas y autónomas.

Por su parte, el Acuerdo Gubernativo número 394-2008 de fecha 23 de diciembre de 2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, en su Artículo 44, incisos 1 y 10 le impone la atribución de disponer de un registro moderno, seguro y eficiente del Patrimonio del Estado; así como de analizar, opinar y gestionar las solicitudes de usufructos, adscripciones, permutas, arrendamientos y servidumbres de bienes inmuebles que constituyen el Patrimonio del Estado.

Con base a lo anterior, se puede concluir que la propuesta de la sustentante cuenta con la suficiente base legal que le da viabilidad a la propuesta y que la ley le otorga al Ministro de Finanzas Públicas facultades suficientes a efecto pueda emitir Acuerdos Ministeriales y disponer la formalización de la adscripción o uso de inmuebles con arreglo a la ley.





CAPÍTULO V

5. Análisis jurídico y doctrinario de la incorporación de un párrafo al Decreto Ley número 106, Código Civil

Según se puede establecer en el desarrollo de los anteriores capítulos, la adscripción de los inmuebles estatales es una figura meramente administrativa, que si bien es cierto tiene sus bondades, como por ejemplo la rapidez que se pretende imprimirle en su tramitación, ésta adolece de cierto grado de seguridad jurídica, razón que nos motiva a proponer un ordenamiento jurídico que permita a la administración pública contar con la seguridad y certeza jurídica de las acciones que debe realizar en el otorgamiento de un inmueble en adscripción, en virtud de que en la actualidad es puramente una acción administrativa sin fundamento legal suficiente que ampare a las instituciones poder llevar a cabo sus proyectos dentro del marco de seguridad legal que el caso amerita.

5.1. Análisis jurídico

Después de haber desarrollado el tema de lo registral en el capítulo III de la presente tesis, es importante mencionar algunos tópicos sobre el derecho real de los bienes, lo cual lo podemos definir así: Derecho real, es una realidad jurídica inmediata entre una persona y una cosa. Según la teoría ecléctica de los derechos reales es: "Derecho real, es que concede a su titular un poder inmediato y directo sobre una cosa, que puede ser ejercitado y hecho valer frente a todos".

En nuestro Código Civil Guatemalteco los derechos reales están regulados en el Artículo 446 y son aquellos que se tienen sobre una cosa sin referencia ha determinada persona y todos son transmisibles a excepción del derecho de uso o habitación, ya que si bien es cierto están incluidos dentro de los derechos reales, su ejercicio es personalísimo y por ende se extingue con la muerte del titular.



Como podemos ver en nuestra legislación los derechos reales, están incluidos en el Libro II del Decreto Ley número 106, Código Civil. El cual se denomina: De los bienes de la propiedad y demás derechos reales.

Entre los derechos reales según nuestra legislación tenemos:

- A. La propiedad, como derecho por excelencia, que otorga un amplio poder e inmediato de goce, disposición y persecución sobre la cosa.
- B. La posesión, que no implica la mera tenencia temporal de la cosa, sino el ánimo de aprovecharse de ésta, téngase o no título sobre la misma.
- C. Usucapión, entendida como la prescripción adquisitiva, que se basa en la previa posesión para que por el transcurso del tiempo se transforme en propiedad.
- D. Accesión, que deviene en complemento de la propiedad en cuanto los frutos naturales y civiles que la cosa produce, pertenecen al propietario.
- E. El usufructo, uso y habitación, que respectivamente en razón del aprovechamiento de los frutos y del goce de la cosa, producen respecto al titular de esos derechos una relación inmediata y directa sobre de aquella.
- F. Las servidumbres, que crean una relación directa de dependencia entre dos o más inmuebles, o parte de éstos, a favor y en beneficio de otro u otros inmuebles.
- G. Hipoteca y prenda, la primera recae sobre bienes inmuebles y la segunda sobre bienes muebles, para garantizar la obligación con preferencia a cualquier acreedor, anterior o posterior en el tiempo que no hubiere inscrito similar derecho con antelación.

Congruente con lo anterior y el contenido de la presente investigación, se da la necesidad de imprimirle un mayor grado de seguridad jurídica al uso administrativo de los bienes estatales, a través de la adscripción, incorporando al código civil un párrafo al Artículo 745, que vendrá a instituir dentro de los derechos reales la figura del uso administrativo, traducido en la figura de la adscripción, otorgando a la institución



responsable de la administración de los bienes, y a las dependencias adscriptoras de una base legal que las respalde con mayor firmeza en su quehacer administrativo.

La propuesta va encaminada para que el derecho de uso que se haga de los inmuebles del Estado, a través de la adscripción, deba formalizarse bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas, conforme el procedimiento que se establezca e inscribirse en un Registro Administrativo que para el efecto se constituya.

5.2. Análisis doctrinario

Podemos mencionar que la figura de la adscripción está siendo utilizada desde hace más de 50 años aproximadamente, según se desprende de documentos que se han podido estudiar y operaciones registrales que se han tenido a la vista, por lo que en el derecho administrativo se ha utilizado la figura de la adscripción sobre determinados bienes inmuebles propiedad del Estado a favor de Ministerios, Secretarías y otras dependencias del sector público. Es importante mencionar que en el derecho civil o administrativo no se encuentra regulada o definida la figura de la adscripción, pero en el derecho consuetudinario sí es una institución o forma de operar que, reiteradamente es utilizada por el Estado para definir el uso o destino específico que debe dársele ha determinados bienes inmuebles.

Para el derecho administrativo, adscripción, es el acto de asignar o destinar un inmueble propiedad del Estado, y que aparece inscrito en el Registro General de la Propiedad a favor del Estado.

Luego del análisis de la adscripción en los capítulos anteriores, nos lleva a concluir que la adscripción es una institución aceptada y utilizada en el derecho administrativo guatemalteco y con un perfil bien definido, por la práctica, el uso y la costumbre. Por lo que es conveniente seguir utilizándola, lo que no debe continuarse es seguir



otorgándola con el procedimiento que actualmente se realiza, siendo éste engorroso e innecesario.

Se estima que, siendo una función asignada al Ministerio de Finanzas Públicas realizada a través de la Dirección de Bienes del Estado, el otorgamiento de una adscripción debería otorgarse por medio de un Acuerdo Ministerial, por considerarse que es el procedimiento más ágil, rápido y cien por ciento legal, en virtud de que el Ministerio de Finanzas Públicas es un colaborador del Presidente de la República en la administración de la hacienda pública.

Para concluir es importante mencionar que la adscripción es una figura administrativa que su uso por la administración pública es eminentemente necesaria y a la vez cumple con su función de administradora del patrimonio del Estado.

5.3. Necesidad de adicionar un párrafo al Artículo 745 del Decreto Ley número 106, Código Civil

A través del tiempo el uso que se le ha dado a la figura de la adscripción, ha ocasionado una serie de malas interpretaciones en relación a su aplicación, otorgamiento, finalidad y sobre todo, que algunas entidades se han atribuido la facultad de poder usar dicha figura como respaldo a la posesión que tienen de los inmuebles, y en muchas ocasiones han hecho mal uso de la figura de la adscripción, como podemos mencionar, que sin tener una norma que les permita adscribir inmuebles lo han realizado, han inscrito los inmuebles bajo esta figura, lo que es improcedente en virtud de que no se está otorgando la propiedad de un inmueble, sino únicamente el uso, por eso la propuesta que contiene la presente investigación pretende la no inscripción de la adscripción en el Registro General de la Propiedad, sino que en un registro administrativo seguro, eficiente y oponible, evitando con ello modificar el status de los inmuebles propiedad del Estado.



En la actualidad, el Gobierno tiene la responsabilidad de que se cumpla con las políticas de desarrollo social que se ha trazado y para eso es primordial que las instituciones responsables de los distintos sectores cumplan de una manera efectiva para otorgar los satisfactores a favor de la población, y para ello en muchos casos es necesario dotar a las instituciones del Estado de bienes inmuebles que llenen los requisitos esenciales para el cumplimiento de las funciones propias de su naturaleza, colaborando de esa manera al desarrollo integral, social y económico del país.

Derivado de las necesidades del Estado de contar con inmuebles suficientes para ejecutar proyectos de infraestructura, para el debido cumplimiento de los fines del mismo, lo cual se verá reflejado la población, se ha propuesto la tarea de llevar a cabo una serie de actividades que le permitan obtener resultados satisfactorios, entre los cuales podemos hacer una serie de enunciados que permiten ver la necesidad de que se cuente con una normativa legal que ampare el uso de los bienes inmuebles propiedad estatal.

El Gobierno de la República en la planificación y programación del presupuesto anual del Estado incluye determinadas obras dentro de los programas de trabajo que implican la construcción de escuelas, centros de salud, edificios públicos para servicios generales que tienen como propósito brindarle satisfactores a la población, los cuales en muchas oportunidades no se realizan generando con ello descontento en las comunidades que ven frustrados sus anhelos, sus sueños de contar con una escuela, un puesto de salud, una subestación de policía, esto como consecuencia de no contar con procedimientos rápidos en la asignación de inmuebles, lo que se traduce en que las comunidades nunca vean sus obras ejecutadas; de lo cual podemos mencionar como ejemplo lo siguiente:

- La programación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, según la normativa que se encuentra en vigencia, lleva un año como mínimo para que se incluya una obra dentro del presupuesto, y además podemos



mencionar que para realizar una obra en un inmueble debe estar debidamente inscrito en el Registro General de la Propiedad a nombre del Estado; esto es esencial con el fin de que los recursos que se inviertan sean a favor del mismo Estado.

- Por otro lado, las normas de inversión pública establecidas por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, dependencia encargada de orientar a las entidades públicas de inversión que proponen proyectos y requieren para su ejecución de recursos del presupuesto del Estado, en el numeral 2.3.8.1, terrenos y derecho de paso: establece que deberá de acreditarse que esté legalizado o en vías de legalización la propiedad del terreno donde se ubicará el proyecto; lo mismo aplica a los derechos de paso; en consecuencia, para estar en condiciones de incluir una obra dentro de un presupuesto es necesario que la dependencia o entidad administrativa cuente con una relación jurídica directa con el bien inmueble para poder invertir recursos del Estado; por lo que en el presente caso se hace imperante contar con el inmueble a favor del Estado.

- Tenemos que el Decreto número 72-2008 del Congreso de la República, que contiene la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2009 vigente para el año 2010 por cuestiones legales, en su artículo 32 preceptúa: "Las obras de infraestructura que las entidades de la administración central, entidades descentralizadas y entidades autónomas construyan, y que incrementen el capital fijo, deberán realizarse exclusivamente en inmuebles que se encuentren inscritos en los Registros de la Propiedad de Guatemala a nombre de las entidades de la administración central, entidades descentralizadas y entidades autónomas que los construyan; de no acreditarse dicha propiedad, las obras no podrán ser construidas.



- En lo referente a los casos anteriormente mencionados las entidades que realizan proyectos y obras en inmuebles que no son propiedad del Estado, según las normas de la Contraloría General de Cuentas, serían susceptibles de sufrir reparos por parte de la misma por el incumplimiento de las normas anteriormente establecidas.

- Cabe mencionar que las instituciones que realizan funciones de servicio a la población, como por ejemplo la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro de sus normas emitidas por el directorio de dicha institución en la asignación de recursos para la ejecución de obras de construcción establecieron como requisito indispensable que esté garantizada la posesión del inmueble para poder ejecutar sus proyectos, lo cual se encuentra regulado en sus Normas para la Formulación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- para el Ejercicio Fiscal 2010 en el numeral 17.3 de dichas normas. En virtud de lo cual se hace necesario que las instituciones posean la certeza jurídica de los inmuebles en los cuales llevarán a cabo obras y proyectos de construcción con el fin de que tengan seguridad sobre lo que invierten, de todo lo anterior es importante que el Estado como ente rector del patrimonio del Estado se beneficia con todas las obras que realizan las entidades a su favor.

De todo lo anterior, la sustentante considera imperante la necesidad de incluir un párrafo al Artículo 745 del Decreto Ley número 106, Código Civil, con el propósito de darle mayor certeza jurídica a la adscripción y que la institución rectora cuente con la normativa para fundamentar sus actuaciones y de esa manera tener el respaldo legal necesario para poder actuar en caso de incumplimiento de lo establecido; así mismo, resguardar el patrimonio estatal y darle seguridad jurídica a las instituciones beneficiadas de poder invertir en inmuebles legalizados e inscritos en el Registro General de la Propiedad a favor del Estado. Dicha adición al referido artículo va encaminada a legislar en cuanto a que para el caso del derecho de uso de los bienes



estatales por parte de sus dependencias será acordado por medio de la figura de la adscripción administrativa, bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas.

Es importante mencionar el valioso trabajo que la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas ha venido realizando en la administración del patrimonio estatal y el apoyo que presta a las instituciones para dotarlos de inmuebles con los cuales desarrollan sus funciones y brindan un servicio a la población.

5.4. Beneficios que se podrían obtener de la ampliación del Artículo 745 del Código Civil

- Tomando en consideración que el Código Civil es un conjunto de normas jurídicas de observancia general, que reviste de legalidad, seguridad, estabilidad en cuanto a sus disposiciones, la inclusión de la modificación del Artículo 745, se traduciría a favor de las unidades adscriptoras de un bien inmueble. De esa cuenta la adscripción administrativa, sin obtener la calidad de un derecho real, sí obtendría una categoría, un reconocimiento jurídico que le imprimiría certeza jurídica para las dependencias adscriptoras de un bien inmueble, sin quedar a la voluntad política del Gobierno que se encuentre en turno.
- La incorporación dentro de la legislación civil de una normativa como la que se propone, le otorgaría carta de naturaleza a la figura de la adscripción, lo que viene a brindar la seguridad jurídica a las instituciones que la soliciten y tengan en uso inmuebles propiedad del Estado.
- La Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, contaría con un procedimiento ágil y seguro en la asignación de los bienes inmuebles y una normativa que le permitiría llevar a cabo la formalización de una adscripción de una forma rápida, efectiva y segura tanto para la entidad rectora como para las instituciones adscriptoras.



- El Estado se vería beneficiado porque las instituciones utilizarían los inmuebles propiedad del mismo Estado y se ahorraría dentro del presupuesto de cada año una considerable cantidad en dinero en concepto de arrendamientos; utilizando ese egreso para la implementación de programas de beneficio social, educativo, salud y seguridad.
- Las instituciones a manera general contarían con los inmuebles idóneos para poder llevar a cabo las funciones propias de su naturaleza sin la necesidad de estarse limitando en su servicio.
- Las instituciones no serían causa de reparos por parte de la Contraloría General de Cuentas por construir en inmuebles que no están legalizados a favor del Estado; ni se perderían fuertes cantidades de dinero en donaciones para la ejecución de proyectos de infraestructura, los cuales quedarían como patrimonio inmobiliario del Estado.

5.5. Sugerencia de redacción de un párrafo de adición al Artículo 745 del Decreto Ley número 106 Código Civil

Es importante mencionar que derivado de la necesidad de contar con una normativa que le permita al Estado poder otorgar sus inmuebles a favor de las distintas instituciones que lo conforman se ha llegado a la conclusión que debe proponerse un párrafo que forme parte del Artículo 745 del Decreto Ley número 106, Código Civil, que le permita otorgar en adscripción sus inmuebles y que revista de certeza jurídica dicho derecho de uso a favor de las instituciones estatales; y que puedan contar con el respaldo registral de las mismas; por lo que se propone un proyecto de ley y exposición de motivos:



5.6. Modelo de Proyecto de Ley

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

DECRETO No.

Guatemala, mayo de 2010

CONSIDERANDO:

Que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona;

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el Artículo 35 literal m) del Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo y el Acuerdo Gubernativo número 394-2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, Artículo 44 numeral 10, le corresponde a dicho Ministerio opinar, analizar y gestionar sobre las solicitudes de usufructos, adscripciones, permutas, arrendamientos y servidumbres de bienes inmuebles que constituyen patrimonio del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas y autónomas; así como las donaciones a favor del Estado;

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Bienes del Estado, es el encargado de administrar la hacienda pública con apego a la ley; así como de dotar a las instituciones de inmuebles para el desarrollo de sus funciones; quien a la fecha ha venido utilizando la figura administrativa de la adscripción sin base legal



suficiente que ampare su procedencia ante el derecho civil; por lo que se necesario contar con la base legal que regule dicha figura;

POR TANTO:

Con fundamento en lo que establece el Artículo 171 numeral a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

La siguiente:

Adición de un párrafo al Decreto Ley número 106, Código Civil, en su Artículo 745, con el siguiente texto:

ARTÍCULO 1. "El uso de los bienes inmuebles de propiedad Estatal que se destinen para servicio de las distintas dependencias e instituciones del Estado, deberá acordarse por medio de Acuerdo emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas encargado de la administración del patrimonio inmobiliario del Estado, conforme el procedimiento que éste establezca, utilizando la figura de la adscripción administrativa y deberá inscribirse en un registro especial bajo su responsabilidad".

ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente Decreto entra en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario de Centro América.

Remítase al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



5.7. Modelo del Acuerdo Ministerial

De conformidad con la normativa legal aplicable al caso, la suscrita investigadora propone un modelo de acuerdo ministerial; mediante el cual el Ministro de Finanzas Públicas como administrador de la hacienda pública llevaría a cabo el otorgamiento de una adscripción.

ACUERDO MINISTERIAL NÚMERO 56-2010

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS

Guatemala, 03 de mayo de 2010

EL MINISTRO DE FINANZAS PÚBLICAS

CONSIDERANDO:

Que el Estado de Guatemala es propietario de la finca inscrita en el Registro General de la Propiedad, bajo el número 15377, folio 245 del libro 34 E de Guatemala;

CONSIDERANDO:

Que uno de los deberes del Estado es de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna, razón por la cual es necesario adscribir al Ministerio de Educación, la finca indicada en el anterior considerando, para que siga funcionando la Escuela Urbana Mixta "Manuel Osorio" y de esa manera siga prestando los servicios de educación, los cuales son de beneficio para la comunidad que los utiliza, según consta en el expediente M-2362-2010 de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.



POR TANTO:

En ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 194 literal a) de la Constitución Política de la República; y con fundamento en los Artículos 27 literales i) y j) y 35 literal m) del Decreto número 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo; 44 incisos 1 y 10 del Acuerdo Gubernativo número 394-2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas; Artículo 745 segundo párrafo del Decreto Ley número 106, Código Civil.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Adscribir al Ministerio de Educación la finca urbana inscrita en el Registro General de la Propiedad bajo el número 15377, folio 245 del libro 34 E de Guatemala, con un área de 1,980.9807 metros cuadrados, ubicada en la 16 calle 5-45 zona 16, Colonia Manzanitos, de esta ciudad capital; con las medidas y colindancias que le aparecen en su primera inscripción registral.

ARTÍCULO 2. La adscripción relacionada en el artículo anterior, se otorga para el fin exclusivo de que la escuela siga funcionando y prestando los servicios de educación a la comunidad, en el entendido que, con el cambio de destino o el incumplimiento para la cual se otorga se dará por terminada la misma, volviendo el inmueble a disposición del Estado, sin necesidad de requerimiento administrativo por parte de la Dirección de Bienes quién incorporará el inmueble al banco de disponibilidad.

ARTÍCULO 3. El Ministerio de Educación deberá darle el correspondiente mantenimiento al inmueble objeto de las presentes diligencias, el cual estará sujeto a supervisión por parte de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, quién en ningún momento deberá de solicitar permiso para poder ingresar al inmueble para llevar a cabo dicha supervisión.



ARTÍCULO 4. La Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas deberá mandar a inscribir al Registro General de la Propiedad la adscripción al Ministerio de Educación y formalizará la entrega del inmueble mediante acta respectiva.

ARTÍCULO 5. El presente Acuerdo Ministerial empezará a regir un día después de su publicación en el Diario de Centro América.

COMUNÍQUESE,

MINISTRO DE FINANZAS PÚBLICAS

5.8. Modelo del acta administrativa de entrega del inmueble en adscripción

La Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, entre sus funciones está la de llevar el control y registro de bienes inmuebles otorgados en adscripción, por lo que se hace necesario llevar a cabo la entrega de los mismos a través de acta administrativa, la que para el efecto la suscrita propone el modelo siguiente:

ACTA NÚMERO 01-2010. En la ciudad de Guatemala, siendo las diez horas del día veintitrés de septiembre del año dos diez, constituidos en la Dirección de Bienes del Estado, ubicada en el décimo sexto nivel del Ministerio de Finanzas Públicas, nos encontramos presentes las personas siguientes: Ingeniero Hugo Leonel Milián Ramírez, Director de Bienes del Estado, Claudia María Avila Tang, Jefe del Departamento de Gestión y Legalización, Lic. Manuel Fernando Santos, Director de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, Julio Humberto Figueroa, Jefe de Sección de Legalización del Departamento de Gestión y Legalización, quién suscribe la presente acta, para dejar constancia de lo siguiente: **PRIMERO:** Por medio de acuerdo ministerial número



cincuenta y seis de fecha tres de mayo de dos mil diez, publicado en el Diario Centroamérica el día diecinueve de septiembre de dos mil diez, el Estado en su calidad de propietario de la finca urbana número trece mil quinientos setenta y siete (13577) folio doscientos cuarenta y cinco (245) del libro treinta y cuatro E (34E) de Guatemala, ubicada en la 16 calle 5-45 zona 16, colonia Manzanitos, de esta ciudad capital; con un área de 1,980.9807 metros cuadrados, según primera inscripción registral. **SEGUNDO:** En el Artículo del Acuerdo Ministerial antes mencionado se acordó **ADSCRIBIR AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, la finca antes mencionada para el uso exclusivo de la Escuela Urbana Mixta "Manuel Osorio" con sede en el municipio de Guatemala, departamento de Guatemala. **TERCERO:** En el Artículo dos del acuerdo en mención, se indica que la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, hará las operaciones registrales correspondientes. **CUARTO:** En vista de lo estipulado en el artículo anteriormente citado y con base en lo preceptuado por el Artículo cuarenta y cuatro (44) del Acuerdo Gubernativo número trescientos noventa y cuatro guión dos mil ocho (394-2008) Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, por este acto se **FORMALIZA** la entrega del inmueble al Ministerio de Educación. **QUINTO:** Por este acto el Ministerio de Educación se responsabiliza del buen uso del inmueble, de lo contrario se llevará a cabo lo preceptuado en el Artículo cuarto del presente Acuerdo Ministerial, sin ninguna responsabilidad por parte de la Dirección de Bienes del Estado. **SEXTO:** No habiendo más que hacer constar se da por finalizada la presente acta, en el mismo lugar y fecha se su inicio, siendo las once horas, la que previa lectura por parte de los que en ella intervenimos, la ratificamos, aceptamos y firmamos.-----





CONCLUSIONES

1. La adscripción administrativa, como una institución cuasi jurídica ha sido utilizada desde hace mucho tiempo como un medio de la disposición del patrimonio del Estado a lo interno de sus instituciones para que estas puedan disponer de inmuebles para su uso; sin embargo, el proceso no se encuentra claramente definido y es en su mayoría desconocido por las instituciones estatales.
2. Históricamente y en la actualidad las instituciones inscriben las adscripciones en el Registro General de la Propiedad, con el fin de obtener el dominio de dichos inmuebles; incurriendo en un grave error, en virtud de que la adscripción no otorga la propiedad, sino únicamente el uso de los inmuebles manteniendo la titularidad el Estado.
3. Actualmente el trámite administrativo utilizado por la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, para la adscripción administrativa de un bien inmueble estatal es burocrático y engorroso, toda vez que consume entre un año y medio a dos, para que se culmine un expediente lo cual viene en perjuicio de las instituciones en virtud de que, pierden sus proyectos de ejecución de obras.
4. La administración pública no cuenta con una normativa legal que fundamente y agilice el otorgamiento de bienes inmuebles propiedad estatal y el destino que deberá dárseles a los mismos; lo cual ha venido provocando un mal uso de los bienes por parte de las instituciones.
5. Se hace imperativo que el Organismo Ejecutivo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, promueva la institucionalización de un procedimiento sumario que, sin restarle certeza y seguridad jurídica a los actos de la administración relativos a la adscripción, le impriman agilidad.





RECOMENDACIONES

1. A través de un acuerdo ministerial la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, defina un concepto claro de que es la adscripción administrativa, así como establecer un proceso ágil y seguro, y poder darlo a conocer a las instituciones.
2. Al ser definido de forma clara la adscripción administrativa, la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, debe crear un registro el cual permita contar con toda la información soporte con el objetivo de llevar un inventario seguro y eficiente de los bienes inmuebles que se otorgan en adscripción a las instituciones y dependencias que conforman la administración pública.
3. El Congreso de la República debe crear una normativa que fundamente a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, para implementar un procedimiento ágil y seguro que ofrezca viabilidad en los trámites, así como que consuma el menor tiempo para el otorgamiento de una adscripción.
4. A la luz de la experiencia obtenida por la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, se proponga ante el Congreso de la República de Guatemala, la normativa legal que fundamente el otorgamiento de bienes inmuebles propiedad estatal; lo cual dará certeza jurídica a las instituciones adscriptoras, así como evitará el mal uso de los inmuebles por parte de las instituciones.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Segundo curso de derecho administrativo**. México, Ed. Porrúa, S.A., 1993.
- ARTEAGA CARBAJAL, Jaime. **De los bienes y su dominio**. Medellín, Colombia, Ed. Rosaristas, 1994.
- BRAÑAS, Alfonso. **Manual de derecho civil**. Guatemala, C.A., Ed. Estudiantil Fénix, Universidad de San Carlos de Guatemala, (s.f.).
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires Argentina, Ed. Heliasta S.R.L, tomo v, 1978.
- DE CASSO Y ROMERO, Ignacio. **Diccionario de derecho privado**. Barcelona, España, Ed. Labor S.A. tomo II, 1996.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Elementos de derecho administrativo**. México, Ed. Limusa, S.A., segundo curso, 2000.
- ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina, Ed. De Palma, volumen II, 1990.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo Pérez. **Derecho registral**. Argentina, quinta edición. (s.f).
- LANDARIA, Caldentey J. **Derecho hipotecario**. Madrid, Ed. I. tomo I, 1968.
- MARIENHOFF, Miguel. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, (s.f).
- MARTINEZ MORALES, Manuel. **Derecho administrativo segundo curso**. México, Distrito Federal, Ed. Harla, 1991.



MORFIN, Anabella. **Gestión del patrimonio del Estado**. Guatemala, Guatemala, FLACSO, 2000.

Patrimonio del Estado.

www.derechomx.blogspot.com. 18-01-2010.

PEREZ LAZALA, José Luis. **Derecho registral**. Madrid, (s.e), (s.f)

PUIG PEÑA, Federico. **Compendio de derecho civil español**. Barcelona, España, Ed. Nauta S.A. tomos I y II, 1966.

ROCA SASTRE, Ramón María. **Derecho hipotecario**. Barcelona, España, Ed. II, tomo I, 1968.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Compendio de derecho civil**. México, Ed. Porrúa, tomo II, (s.f).

Legislación:

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

Código Civil. Decreto Ley número 106, Enrique Peralta Azurdía, Jefe de Gobierno de la República, 14 de septiembre de 1963.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002, publicado el 1 de junio de 2002.

Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala y Acuerdo Gubernativo número 240-98.



Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Gubernativo número 394-2008, publicado el 23 de diciembre de 2008.

Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Ministerial Número 354-2001 de fecha 28 de septiembre de 2001.

Normas SNIP para proyectos de inversión pública. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, Guatemala, enero de 2008., quinta edición.

