

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

**NECESIDAD DE CREAR UNA NORMATIVA DE INTERVENCIÓN DE EMPRESAS
ESTATALES**

TESIS

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

Por

JOSÉ ANTONIO BELTETÓN PEÑA

Previo a conferírsele el grado académico de
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, septiembre de 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. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRATICÓ EL
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Licda. Gloria Melgar de Aguilar
Vocal: Lic. Edgar Enrique Lemus Orellana
Secretario: Lic. Erick Fernando Rosales Orizabal

Segunda fase:

Presidente: Lic. Guillermo Díaz Rivera
Vocal: Licda. Crista Ruiz de Juárez
Secretaria: Licda. Rina Verónica Estrada Martínez

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).

LIC. ELIOS URIEL SAMAYOA LÓPEZ

1ª calle 2-19, Zona 3 Residenciales Costa Bella, Escuintla.

Tel. 7889 - 6677



Guatemala, 27 de junio de 2011

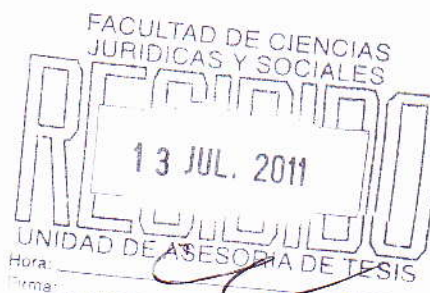
Licenciado **Carlos Castro Monroy**

Jefe de la Unidad de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho.



Como **asesor** de tesis del Bachiller **JOSÉ ANTONIO BELTETÓN PEÑA**, en la elaboración del trabajo titulado: **"NECESIDAD DE CREAR UNA NORMATIVA DE INTERVENCIÓN DE EMPRESAS ESTATALES"**, como establece la resolución emitida por esa honorable casa de estudios, de fecha veintidós de junio de dos mil once, con base al Art. 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico, me permito emitir la siguiente opinión:

- **De los métodos:** Los métodos usados por el sustentante son: el inductivo, el deductivo, el analítico y el sintético. El primero fue empleado en la incidencia del tema de lo particular a lo general. El método deductivo para la exposición de los temas partiendo de lo general y concluyendo en lo particular. El analítico permitió la descomposición de los temas en sus partes. Para que finalmente el sintético permitiera la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.
- **De las técnicas:** Las técnicas que empleó el estudiante son las bibliográficas y las de campo.
- **De la contribución científica:** Siendo el mencionado trabajo, producto de un análisis adecuado la intervención de empresas estatales.
- **De las conclusiones:** La conclusión fundamental en el trabajo de investigación consiste en determinar la inexistencia de una ley de intervención de empresas estatales, como lo ordenó hacer la Constitución Política de la República de Guatemala en su momento.

- **De las recomendaciones:** La recomendación principal del trabajo consiste precisamente en la creación de tal normativa que permita el control y verificación del cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas las empresas estatales, por medio de la figura de la intervención, especialmente cuando se trata de entidades a las que se refiere el Artículo 120 constitucional.

He guiado personalmente al sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada; con lo cual **comprueba la hipótesis planteada** conforme a la proyección científica de la investigación.

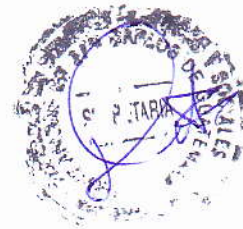
El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Lic. Elios Uriel Samayoa López
Abogado y Notario
col. 7618

Lic. Elios Uriel Samayoa L.
ABOGADO Y NOTARIO





**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, catorce de julio de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) **JULIO CÉSAR URIZAR LÓPEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **JOSÉ ANTONIO BELTETÓN PEÑA**, Intitulado: **“NECESIDAD DE CREAR UNA NORMATIVA DE INTERVENCIÓN DE EMPRESAS ESTATALES”**.

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 las 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 estime pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ brsp.

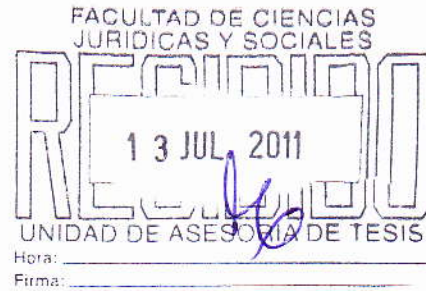
Lic. Julio César Urizar López

*Abogado y Notario colegiado 3670
8 calle 5-71, Zona 1, Escuintla.
Tel. 78894819*



Guatemala, 19 de julio de 2011

Licenciado **Carlos Castro Monroy**
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Con base en resolución proferida por esa casa de estudios con fecha catorce de julio de dos mil once, en donde se me nombra como **revisor** de tesis del Bachiller **JOSÉ ANTONIO BELTETÓN PEÑA**, en la elaboración del trabajo titulado: **“NECESIDAD DE CREAR UNA NORMATIVA DE INTERVENCIÓN DE EMPRESAS ESTATALES”**, y con fundamento reglamentario en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico, me permito opinar lo siguiente:

- a) *La contribución científica del trabajo:* Esta consiste en un análisis de la intervención de empresas estatales.
- b) *De la redacción:* La redacción del informe cumple con todos los requisitos exigidos por el cuerpo normativa mencionado.
- c) *De las conclusiones:* La conclusión fundamental en el trabajo de investigación consiste en determinar la inexistencia de una ley de intervención de empresas estatales, como lo ordenó hacer la Constitución Política de la República de Guatemala en su momento.
- d) *De las recomendaciones:* La recomendación principal del trabajo consiste precisamente en la creación de tal normativa que permita el control y verificación del cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas las empresas estatales, por medio de la figura de la intervención, especialmente cuando se trata de entidades a las que se refiere el Artículo 120



constitucional.

- e) De los métodos: Los métodos usados por el sustentante son: el inductivo, el deductivo, el analítico y el sintético. El primero fue empleado en la incidencia del tema de lo particular a lo general. El método deductivo para la exposición de los temas partiendo de lo general y concluyendo en lo particular. El analítico permitió la descomposición de los temas en sus partes. Para que finalmente el sintético permitiera la elaboración de las conclusiones y recomendaciones.
- f) De las técnicas: Las técnicas que empleó el estudiante son las bibliográficas y las de campo.

He guiado personalmente al sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada; con lo cual comprueba la hipótesis planteada conforme a la proyección científica de la investigación.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que el mismo pueda continuar el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

Julio César Villacres López
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

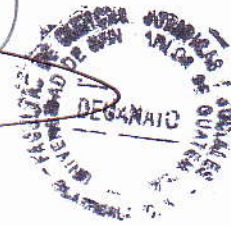


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintidós de agosto del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JOSÉ ANTONIO BELTETÓN PEÑA, Titulado NECESIDAD DE CREAR UNA NORMATIVA DE INTERVENCIÓN DE EMPRESAS ESTATALES. 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 haberme dado la sabiduría, el conocimiento y la prudencia para desarrollar mi carrera universitaria.
- A MIS PAPÁS: José Lino Beltetón Castillo, por el apoyo que me brindó para la consecución de este logro.
Petrona Peña Marroquín, como reconocimiento al esfuerzo y trabajo tesonero que ha depositado en mi vida.
- A MI ESPOSA: Margoth Anaité Montoya Quiroa. Por haber despertado en mi el interés de esta hermosa ciencia y su apoyo incondicional.
- A MIS HIJOS: Margoth Anaité y Rudy Ángel. Para que les sirva de ejemplo, para que deban seguirlo como compromiso moral.
- A MIS HERMANOS: Pedro, Miguel Ángel, María Magdalena, Manuela y Ester. Por el apoyo moral.
- A MIS SOBRINOS: Con cariño.
- A MIS SUEGROS: Rosalina Quiroa Ortiz y Rodolfo Montoya Guzmán o Rudy (Q.E.P.D.). Con todo respeto.
- A MIS CUÑADOS: Rudy Horacio, Brenda Azucena y Rodolfo Enrique. Con aprecio.



A MIS TÍOS:

Especialmente a Exequiel Beltetón Castillo por la semilla depositada en tierra fértil, que germinó y ha dado su fruto.

A MIS AMIGOS:

Lic. Mario Fernando Pellecer Chang; Lic. Oscar Mauricio De León Batres, Lic. Ramón Pantaleón Palencia y Lic. José Domingo García Samayoa. Por su amistad franca y sincera.

A MIS CATEDRÁTICOS:

Licda. Crista Ruiz de Juárez; Lic. Avidán Ortiz Orellana, Lic. Carlos Manuel Castro Monroy y Lic. Ricardo Alvarado Sandoval. Con profundo respeto.

A LA UNIVERSIDAD
DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:

En especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. Los fundamentos del estado de derecho.....	1
1.1. Generalidades sobre estado de derecho.....	1
1.2. Origen de la independencia de poderes y órganos autónomos en Guatemala.....	3
1.3. División de poderes.....	5
1.4. Sistemas de organización de la administración pública.....	6
1.5. Administración centralizada.....	8
1.6. Administración descentralización.....	9
1.7. Autonomía.....	14
1.8. Autarquía.....	16

CAPÍTULO II

2. Elementos fundamentales de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	21
2.1. Constitucionalismo como origen de la independencia de poderes.....	21
2.2. Historia constitucional de Guatemala.....	29
2.3. Generalidades sobre constitución.....	41
2.4. Clasificación de las constituciones.....	46

CAPÍTULO III

3. El Registro Nacional de las Personas.....	63
3.1. Antecedentes y evolución histórica del Registro Civil.....	63
3.2. Generalidades.....	65
3.3. Naturaleza jurídica.....	68
3.4. Creación.....	68
3.5. Principios registrales.....	69
3.6. El Registro Nacional de las Personas como entidad autónoma.....	74
3.7. Personalidad jurídica del RENAP.....	75



3.7. Dotación de patrimonio propio.....	75
3.8. Capacidad del RENAP para ser sujeto de derecho.....	75
3.9. Esencialidad del servicio público que presta el RENAP.....	76

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de implementar una ley que cree el mecanismo de intervención del Registro Nacional de las Personas y demás entidades autónomas del Estado.....	85
4.1. Generalidades sobre intervención.....	85
4.2. Planteamiento de la problemática.....	87
4.3. Causas para la intervención del Registro Nacional de las Personas por parte del Presidente de la República.....	88
4.4. Límites a la intervención del Registro Nacional de las Personas por parte del Presidente de la República.....	89
4.5. La necesidad de crear una ley de intervención	90
4.6. Aspectos que se deben tomar en cuenta en la ley de intervención de entidades estatales.....	92
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	97
BIBLIOGRAFÍA.....	99

INTRODUCCIÓN



El motivo principal por el cual se lleva a cabo esta investigación, es que no existe una normativa específica que regule la intervención de entidades estatales.

La principal problemática a estudiar en la presente investigación constituye la falta de una ley específica en la que el Estado de Guatemala deba basarse para la intervención administrativa de las empresas estatales.

Con el fin de mantener el equilibrio entre los órganos del Estado y para evitar el abuso o exceso en el ejercicio de sus funciones que a cada uno les ha encomendado la Constitución Política de la República de Guatemala, ésta ha previsto controles que van a lo interno de cada uno y otros que se efectúan entre ellos mismos.

La presente investigación se ha dividido en cuatro capítulos a saber: El primero expresa lo relativo a los aspectos generales del Estado de Derecho, principal pilar que debe respetar el Organismo Ejecutivo para llevar a cabo cualquier intervención administrativa. El segundo, contiene los aspectos generales de la Constitución, puesto que es una norma de rango Constitucional la que se somete a estudio. El tercero, describe los elementos de conocimiento del Registro Nacional de las Personas, y el cuarto se presenta la propuesta de crear una ley para la intervención estatal.

Los métodos de investigación tomados en cuenta para el desarrollo de esta investigación son: inductivo, deductivo, analítico y sintético.

CAPÍTULO I



1. Los fundamentos del estado de derecho

1.1. Generalidades sobre estado de derecho

El Estado de derecho es aquel Estado en donde sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente en lo que se conoce como un Estado de derecho formal.

Éste existe cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

Los términos Estado de Derecho, tienen su origen en la doctrina alemana Rechtsstaat. “El primero que lo utilizó como tal fue Robert von Mohl en su libro La ciencia de policía alemana en conformidad con los principios de los Estados de derecho (del alemán Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates), sin embargo, la mayoría de los autores alemanes ubican el origen del concepto en la obra de



Immanuel Kant. En la tradición anglosajona, el término más equivalente en términos conceptuales es el Rule of law”¹.

El surgimiento del Estado de Derecho coincide con el final del absolutismo e implica la imposición de la burguesía entre el siglo XVIII y siglo XIX, que a partir del poder económico alcanzado impusieron reclamos políticos y determinaron una transformación radical en la sociedad y el concepto de Estado.

En teoría, la proclamación del Estado de Derecho surge como oposición explícita al Estado absolutista. En esta última forma de Estado, los titulares del poder eran absolutos, o sea que se liberaban de cualquier poder superior a ellos. Actualmente, de hecho, en gran parte de los Estados del mundo los derechos civiles y políticos están garantizados a todos los individuos sin distinción, gracias a la evolución histórica y política que, a partir del Estado absolutista, ha aportado al surgimiento de lo que se conoce como Estado de Derecho.

Podemos reconocer un ejemplo precursor del Estado de derecho en la constitución inglesa del siglo XVII. La Revolución Gloriosa, combatida contra el absolutismo de la dinastía Stuart conduce a una serie de documentos (el Bill of Rights, el hábeas corpus, el Acta de Establecimiento), que demuestra la inviolabilidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la subordinación del rey al parlamento (que es representante del pueblo).

¹ Payne, J. Mark; Alonso, Pablo (2007). **República del Perú: Evaluación de la gobernabilidad democrática**. Pág. 66.



La proclamación consciente y presente del Estado de Derecho se logra a través de los dos grandes revoluciones del siglo XVIII: la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa.

Las críticas que se dirigen en general al Estado de derecho por la mayoría de la historiografía jurídica, a partir de diversas franjas ideológicas (socialistas, doctrina social de la Iglesia, por ejemplo) y las partes de la masa surgidas a fines de los años ochocientos y principios de los novecientos, es aquella de haber reconocido sólo en abstracto los derechos humanos fundamentales, sin tratar la actuación concreta de tales derechos.

Por lo tanto, se ha realizado en todos los Estados liberales de facto una situación que de hecho contrastaba con las proclamaciones de derecho prevista por los textos constitucionales vigentes. Estas deficiencias se subsanan con la introducción de los principios del Estado del bienestar y la democracia; concretándose en el llamado Estado social y democrático de Derecho.

1.2. Origen de la independencia de poderes y órganos autónomos en Guatemala

La teoría enunciada por Montesquieu, preconiza que: "Para el aseguramiento de la libertad de los ciudadanos y para un racional funcionamiento de la maquinaria estatal, la necesidad de que cada función del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) se asigne a un órgano (o grupo de órganos) distinto e independiente de los otros, a fin de evitar que



aquéllas se concentren en las mismas manos, de forma que le pouvoir arrête le pouvoir. La existencia de varios centros de poder obliga a un recíproco control y limitación de su ejercicio (checks and balances). Históricamente el principio surge para acabar con el absolutismo monárquico, donde el rey ostentaba -por derecho o por la fuerza- todo el poder; la teoría de la división de poderes nace, pues, con el constitucionalismo liberal y se convierte en pilar fundamental del Estado de derecho (art. 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789)².

En su aplicación por los constituyentes norteamericanos, la división se convirtió en la total separación de poderes.

Más adelante, cambiaron dos cosas: La necesaria colaboración entre los poderes (lo que exige relación y control recíprocos y se manifiesta en actos complejos como la ratificación de tratados o la elaboración de leyes) y la asunción parcial por un poder de funciones que materialmente corresponderían a otro (lo que impide establecer una nítida correlación entre poder y función); así, existen funciones normativas desarrolladas por el poder ejecutivo (decretos, órdenes), funciones jurisdiccionales ejercidas por el poder ejecutivo (tribunales administrativos) y por el poder legislativo (enjuiciamiento de ministros), y funciones ejecutivas desplegadas por el poder legislativo (autorización para declarar el estado de sitio) y por el poder judicial (actos de jurisdicción voluntaria).

² Escudero Alvarez, Hiram. **Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública**, Pág. 4.



“La teoría clásica de la división de poderes ha sido objeto de críticas en el siglo XX, señalándose que no responde al auténtico proceso político del poder; sin embargo, la esencia última de la misma sigue vigente: en el Estado democrático resulta imprescindible la distribución y control del ejercicio del poder”³.

1.3. División de poderes

El principio de división de poderes surge en Inglaterra ya que durante la monarquía se limitaba cada vez más a los ciudadanos. En Francia con Montesquieu llega a consideraciones filosóficas: todo el que tiene poder tiende a abusar de él y lo va a hacer hasta donde encuentre un límite, pero Montesquieu decía que era necesario que otro poder le pusiera freno. La necesidad de crear tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y que cada uno de éstos poderes debía ser ejercido por personas y grupos distintos.

Estados Unidos fue el primer Estado en adoptarlo y ponerlo en práctica; delimitando las atribuciones de cada organismo y evitando el abuso de poder y es allí donde surgen los pesos y contrapesos que pretende que ninguno de los tres poderes se exceda de sus facultades imponiendo controles recíprocos que son: la interpelación (interorgánico) y el bicameralismo (intraorgánico).

³ Ibid. Pág. 4.

El principio de la división de poderes, considerado como medio protector político, no defiende, no protege el orden constitucional, la división de poderes es el orden constitucional, la división de poderes es la esencia del constitucionalismo; es el medio más idóneo encontrado por el hombre para asegurar su libertad y dignidad frente al Estado.



Los controles intraórganos e interórganos, también constituyen parte integrante del orden constitucional. Desde sus orígenes, el constitucionalismo implicó no sólo la división del poder entre varios órganos sino también el establecimiento de controles recíprocos entre los mismos, es decir, el sistema de pesos y contrapesos, regulado por la Constitución Americana, primera Constitución escrita del mundo contemporáneo.

En cuanto a los controles intra órganos, estos también formaron parte del orden constitucional desde sus orígenes, y si alguno de ellos se incorporó con posterioridad, no debe considerarse que vinieron a proteger al orden constitucional sino que a enriquecerlo.

1.4. Sistemas de organización de la administración pública

Administración pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.

Por su función, la administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.



Se encuentra integrada principalmente por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo.

La noción alcanza a los maestros y demás trabajadores de la educación pública, así como a los profesionales de los centros estatales de salud, a la policía y a las fuerzas armadas. Se discute, en cambio, si la integran los servicios públicos prestados por organizaciones privadas con habilitación del Estado. El concepto no alcanza a las entidades estatales que realizan la función legislativa ni la función judicial del Estado.

El Estado concebido como una gran empresa y gestor del desarrollo económico y social del país, requiere para una óptima administración, información confiable que le permitía conocer, analizar, y proyectar las situaciones relativas a su acción. Dicha información para ser confiable debe ser oportuna, veraz, suficiente y clara. A este objetivo se dirige la Contabilidad Gubernamental, por ejemplo las auditorías de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, que es el medio para ordenar todas las transacciones, teniendo como meta la exposición analítica y global de la situación financiera del Estado.

La hacienda pública dentro de un marco legal incorpora, conserva, traslada, transforma o consume bienes económicos y administrativos para el cumplimiento de los servicios

públicos. Las entidades de la gestión Gubernamental cumplen determinada función, todo lo cual es necesario que la contabilidad lo demuestre; de allí que sin el auxilio de ésta disciplina no se podría conseguir el orden necesario para la conducción de las finanzas del Estado.



1.5. Administración centralizada

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación de dependencia, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En México, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa.



El Presidente tiene, según la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. En la República de Guatemala se da el mismo caso, el Presidente también tiene el doble carácter mencionado anteriormente.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública de Guatemala.

Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

1.6. Administración descentralización

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades

administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa que no es la de jerarquía” concluyendo que el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.



Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el de sentido que las facultades no son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".



Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y de un patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público.

A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que: "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control"⁴.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la

⁴ *Ibid.* Pág. 4.

aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.



La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

- Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión

Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.)



- Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de

una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.



1.7. Autonomía

El concepto que ha de tenerse sobre autonomía municipal, es complejo. Para nada es un asunto liso o llano. Según indica Giannini: "El concepto de autonomía municipal no puede descansar sobre un único concepto científico preciso ...ha perdido toda conexión con su origen filosófico jurídico y al haberse incorporado plenamente en el vocabulario ordinario, ha perdido gran parte que su significación precisa"⁵.

La autonomía municipal consiste en la independencia que tiene el concejo o corporación municipal para aplicar, dentro de su jurisdicción municipal, las medidas administrativas a las que ha arribado por los medios legales previamente establecidos, sin la intromisión o ingerencia de otro municipio o incluso el gobierno central.

Aplicar sus propias medidas y verificar su cumplimiento, compete al municipio además de garantizarle la autonomía municipal el manejo de sus propios fondos a fin de lograr lo mencionado.

⁵ Giannini, Basso. **El municipio**. Pág. 14.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 253, señala: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”.



El Artículo 3 del Código Municipal se refiere también a la autonomía municipal al señalar: “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República”.

Como bien se ha señalado por autores y tratadistas municipalistas, la autonomía municipal no significa que el concejo municipal tenga plena libertad para crear sus propias leyes, puesto que tal función corresponde con exclusividad al Congreso de la República, sin embargo crea reglamentos y otras disposiciones.

Señala Castillo González que la autonomía municipal: “Nunca ha llegado al punto de que el municipio pueda darse sus propias leyes”⁶.

⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo**, Pág. 297.

Según Ballé y Franch: "Los aspectos más esenciales de la regulación constitucional del municipio son la formulación del principio de autonomía municipal, en la que el texto de la Constitución insiste en diversas ocasiones, aunque sin precisar su contenido efectivo los mecanismos de defensa de dicha autonomía local"⁷.



Por lo tanto, la autonomía municipal confiere la posibilidad al municipio mismo, para autoorganizarse y disponer de sus propios fondos económicos, y los que le son asignados por el Gobierno central.

Como señala Castillo González, "la teoría moderna sostiene que el municipio está subordinado al Estado y sin embargo es autónomo frente a él"⁸.

Por ello se puede afirmar que no se trata de un estado dentro de otro estado, porque en cuanto al marco de la legislación, esta tiene aplicación a nivel nacional.

1.8. Autarquía

En el caso de los Estados, la autosuficiencia implica configurarse económicamente independientes del intercambio económico, la ayuda (humanitaria, técnica, en pos de más desarrollo, etc.) que pueden ofrecerle otros Estados, vía subsidios, crédito externo o subvenciones; es propia de algunos Estados en su fase inicial de capitalismo. En el caso de las entidades políticas centrales (los países independientes), la autosuficiencia

⁷ Ballé Manuel y Marta Franch. **Ob. Cit;** Pág. 149.

⁸ Castillo González. **Ob. Cit;** Pág. 297.

se concreta cuando se evita solicitar préstamos a organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otras instituciones financieras, y resistiéndose a implementar sus políticas.



En el espectro político la autarquía como ideal social se vincula al programa político del fascismo. Está vinculado tradicionalmente a formas extremas de nacionalismo y socialismo y más recientemente a formas extremistas de comunitarismo y ecologismo.

En el derecho administrativo, la autarquía es la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno por sí mismo en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y además una finalidad pública en sus funciones; es característica del ente autárquico. Según el derecho constitucional es la capacidad de autoadministrarse o autogobernarse, pero conforme a estatutos orgánicos provenientes de un poder superior. Los conceptos de autonomía y autarquía, para adquirir precisión, deben estar necesariamente referidos a un sistema jurídico-político determinado, ya que existe diferencia de matices.

En conclusión a todo lo expuesto en el presente capítulo, Guatemala cuenta con todos los elementos relacionados anteriormente, es decir, la independencia de poderes que ordena la ley, así como las diferentes formas de administración. Todo lo cual permite establecer, al menos de manera teórica, que en Guatemala se configura un Estado de Derecho. Este, "según Garrido Falla: Es una construcción jurídica que se basa en tres principios fundamentales: 1) Principio de derechos humanos; 2) Principio de

diferenciación de funciones del Estado y 3) Principio de libertad de los ciudadanos.⁹ Por ello se afirma que en Guatemala la legislación establece todos estos hechos.



Por un lado, existe un Procurador de los Derechos Humanos. Si por un lado no se puede precisar que tal institución garantice la no violación de los derechos fundamentales de los seres humanos que habitan el territorio de la nación, si se puede aseverar que existe una esperanza de lucha por su vigencia.

En cuanto al principio de diferenciación de funciones del Estado es lo mismo, si bien es cierto no existe garantía de que a pesar de que lo ordene la Constitución Política de la República de Guatemala o bien lo establezcan algunas normas de jerarquía inferior, la independencia de poderes se ha violentado más de alguna vez de forma sistemática. Sin embargo, el hecho que la ley suprema de Guatemala lo ordene, ya es un abono al Estado de Derecho.

Finalmente, al respecto del principio de libertad de los ciudadanos se puede afirmar que, según el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella, con lo cual se garantiza que los funcionarios no actúen sin límites legales o en forma arbitraria y por lo tanto deben cumplir con el principio de libertad de los ciudadanos, que consiste en que estos no tengan que cumplir órdenes discrecionales de la autoridad, sino únicamente aquellas que hayan cumplido con los procesos correspondientes para la formación de la ley que

⁹ Ibid. Pág. 185.

sea. No obstante todo lo anterior, Castillo González admite: “Si en la clase política del Estado no existe el sentimiento de sometimiento a la ley y al derecho, no hay posibilidad de iniciar el Estado de Derecho”¹⁰.



En Guatemala, el Estado de Derecho ha estado ausente de diversas maneras. La misma Corte de Constitucionalidad ha emitido sentencias contrarias a derecho, por ejemplo el caso de permitir la participación en un proceso electoral a candidatos que evidentemente tienen prohibición constitucional a optar al cargo de Presidente de la República. Por otro lado, la creación de tribunales de alto impacto o de delitos de alto impacto social, para que discrecionalmente y no en aplicación del principio de legalidad, un funcionario determine qué órgano jurisdiccional debe juzgar y si se trata de un delito menor o no. Si están vigentes todas las leyes, estas deben ser aplicadas sin excepción, para no caer en arbitrariedad y violación al Artículo 17 constitucional.

¹⁰ Ibid. Pág. 185.



CAPÍTULO II



2. Elementos fundamentales de la Constitución Política de la República de Guatemala

2.1. Constitucionalismo como origen de la independencia de poderes

Maurice Duverger define la Constitución como: “Unos textos que definen los órganos esenciales del Estado y proclaman, en general, las libertades públicas fundamentales. Estas constituciones o leyes constitucionales se consideran superiores a las leyes ordinarias votadas por el parlamento y establecen, un grado superior de legalidad, una especie de superlegalidad”.¹¹

Romagnosi expresa que la Constitución es “una ley que un pueblo impone a sus gobernantes con el objeto de protegerse contra el despotismo”.¹²

Pellegrino Rossi afirma que Constitución “es el conjunto de leyes que forman la organización de un Estado y regulan su acción y su vida”.¹³

Cooley dice que “el término Constitución puede definirse como el cuerpo de normas y máximas con arreglo a las cuales se ejercen habitualmente los poderes de la

¹¹ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Pág. 239.

¹² Posada, Adolfo. *Tratado de derecho político*, Tomo II, Pág. 6.

¹³ Iribarne, Fraga. *Derecho político y constitucional*, Pág. 322.

soberanía”.¹⁴

Bryce anota que la “Constitución de un Estado o Nación comprende aquellas de sus reglas o leyes que determinan la forma de su gobierno y los derechos y deberes del mismo frente a sus ciudadanos, y de éstos respecto al gobierno”.¹⁵



Masson y Wiliquet consideran que la Constitución es "la tabla fundamental que regula la forma de gobierno, organiza los poderes públicos y sus atribuciones, la garantía de los derechos y de la libertad de los ciudadanos".¹⁶

Posada expresa que "La Constitución política parece estimarse, en general, como la expresión jurídica del régimen del Estado, en dos manifestaciones, a saber: la organización de los poderes, instituciones fundamentales en la que se encarna prácticamente el ejercicio de la soberanía, y la limitación de la acción de esos poderes en sus relaciones con la personalidad. En definitiva, la Constitución se concibe como un conjunto, sistema o régimen de garantías"¹⁷.

Black dice que la Constitución es "la ley orgánica y fundamental de una Nación o Estado, la cual puede ser escrita o no escrita, estableciendo el carácter y la concepción de su gobierno, sentando los principios básicos a los cuales su vida interna ha de conformarse, organizando el gobierno y regulando, distribuyendo y limitando las

¹⁴ Posada. *Ob. Cit*; Pág. 6.

¹⁵ *Ibid.* Pág. 7.

¹⁶ *Ibid.* Pág. 8.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 8.

funciones de sus diferentes departamentos, y prescribiendo la extensión y ejercicio de los poderes soberanos”.¹⁸



Hauriou define la Constitución del Estado como “el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, consideradas desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta”¹⁹.

Estrada dice que la Constitución es “un instrumento en el cual la nación depositaria permanente de la soberanía, establece su gobierno, limita las facultades que le confiere, define las reglas generales de su conducta y determina cuáles son los derechos y las relaciones de los individuos que deben estar para siempre exentos de la presión de la autoridad”²⁰.

Antokoletz, siguiendo las definiciones de Cooley y Bryce sobre la Constitución, explica que “en el Derecho público moderno se la define como un conjunto de normas que determinan la forma de gobierno, la organización de los poderes y las atribuciones de éstos frente a los derechos y garantías de los particulares; o también, como cuerpo de normas y máximas con arreglo a las cuales se ejercen habitualmente los poderes de la soberanía”²¹.

Estévez Gazmuri define a la Constitución como “un documento solemne escrito, en que

¹⁸ Borja, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**, Pág. 321.

¹⁹ **Ibid.**, Pág. 321.

²⁰ Linares Quintana, **Teoría e historia constitucional**, tomo I, Pág. 15.

²¹ Rodrigo, Borja. **Derecho político y constitucional**, Pág. 322.

los Estados consignan la forma de su gobierno, la organización y atribuciones de los poderes públicos de que éste se compone, y las garantías, libertades y derechos de que gozan los miembros de la colectividad política”²².



Bielsa dice que la Constitución es una carta de contenido jurídico-político, que establece o reconoce derechos y garantías, sobre todo los derechos fundamentales concernientes a la libertad individual. El ejercicio de esas libertades crea situaciones jurídicas que constituyen verdaderos derechos subjetivos. Las garantías sean expresas o implícitas, protegen esos derechos, tanto en la esfera política como en la judicial; pero es evidente que la verdadera protección debe realizarse sobre ésta última, pues quien la invoca tiene derecho a que su pretensión jurídica sea conocida y decidida por el órgano jurisdiccional.

La Constitución además de ser “carta de derechos y garantías es un instrumento de gobierno ya que ella establece los poderes, determina las atribuciones y limitaciones de ellos, y regla los modos de su formación”²³.

García-Pelayo elabora un concepto que él llama racional normativo, según el cual la Constitución es “un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre

²² **Ibid.** Pág. 322.

²³ Bielsa. **Ob. Cit;** Pág. 1.

ellos”²⁴.

En opinión de Rodrigo Borja la Constitución es un esquema jurídico de la organización del Estado, proclamado con especial solemnidad por el órgano autorizado para ello, destinado a fijar la estructura estatal, así en lo relativo a la formación y funcionamiento del gobierno, como en lo relativo a la acción de la opinión pública y sus medios de expresión y a la garantía de los derechos y prerrogativas de las personas.



“La Constitución, en este sentido, representa un esfuerzo por someter la totalidad del hacer político de una sociedad a un esquema lógico y racional previamente establecido”²⁵.

Buenaventura Echeverría dice “La Constitución es la ley orgánica y fundamental adoptada por una Nación o Estado como el principio regulador del gobierno y de los individuos. Es la ley suprema que establece el carácter y concepto de gobierno y los principios a que debe ajustar su vida interna, la organización, distribución y limitación de las funciones de los diferentes departamentos y la forma en que debe ejercitarse el poder público. Y además es la suprema voluntad del pueblo, expresada en debida forma por sus representantes, debida y conscientemente designados para tal objeto”²⁶.

La palabra constitución viene del latín *statuere, statutum*, que significa reglar,

²⁴ García-Pelayo, **Derecho constitucional comparado**, Pág. 34.

²⁵ Rodrigo Borja, **Derecho político y constitucional**, Pág. 322.

²⁶ Buenaventura Echeverría, **Derecho constitucional guatemalteco**, Pág. 75

establecer, ordenar, regular. "Entonces la constitución es el conjunto de normas jurídicas fundamentales referidas a la forma, límites y fines del Estado, a la organización, competencia, funcionamiento y relaciones de los órganos del poder público y a los derechos, obligaciones y garantías esenciales de la población y de sus grupos"²⁷.



Los siglos XVII y XVIII son decisivos en el desarrollo del constitucionalismo. En el primer siglo fue la era heroica en la historia constitucional británica, decisivo para el triunfo de las ideas democráticas sostenidas por las sectas puritanas que las llevarán luego a las colonias americanas.

El siglo XVIII contemplará la independencia norteamericana y la Revolución Francesa, que expandirá las ideas liberales en el continente.

En cuanto a las bases ideológico-doctrinales hay que mencionar a Althusius, que contribuyó a asentar las teorías que fundamentan la Constitución en cuanto expresión del poder constituyente en el pueblo.

Locke y Montesquieu insistieron en el respeto del derecho de propiedad, en la supremacía de la Ley y en la necesidad de la separación de poderes para garantizar la libertad.

²⁷ Juan Zarini, **Derecho Constitucional**, Pág. 27.

Montesquieu y de Lome, ensalzaron la Constitución inglesa como paradigma de libertad y ambos contribuyeron con sus escritos a que en América y Europa extendiese el deseo de configurar el Estado conforme a un texto básico y supremo.



En cuanto a los textos constitucionales hay que destacar la Petición de derechos (Petition of rights) de 1628 que es una verdadera declaración y un triunfo del Parlamento integrado por los Lores y los Comunes. Protege la libertad y seguridad personal, libertad de domicilio, reivindicó el Habeas Corpus.

Otros documentos: Habeas Corpus (1679) y Bill of Rights (1689) Inglaterra.

En Francia en vísperas de la Revolución, varios hechos concluyen para que se divulgue la necesidad de una Constitución escrita: la idea de la soberanía popular, el influjo americano, sobre todo a través de la Declaratoria de Virginia de 1776. El 26 de agosto de 1789 se redactó la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano.

En Francia se elabora la primera Constitución europea que conservó la monarquía limitando constitucionalmente su poder.

Las estructuras socioeconómicas. El constitucionalismo descansó sobre la burguesía comercial e industrial, así se explica su concepto individualista y formalista de la democracia y el respeto cuidadoso de la propiedad privada.

El Constitucionalismo entre guerras. Pese al tecnicismo que se utilizó por la influencia de los maestros y profesores Kelsen y Preuss, fue incapaz de encajar la presión de las masas y de orientar a las juventudes, seducidas por el irracionalismo y la violencia. Su desagradable consecuencia fue que las Constituciones racionalizadoras del poder fueron sustituidas por las dictaduras y los totalitarismos reaccionarios.

Frente al constitucionalismo demoliberal surgirá el soviético con la Constitución de la República Socialista Soviética Rusa (1918), La Constitución de la URSS (1924) y la Constitución estalinista de 1936, todas ellas fundadas en la teoría marxista-leninista del Estado; este era un documento esencial en el constitucionalismo socialista, por varias razones, a saber:

- Supone un paso decisivo en la edificación del socialismo.
- Ha suscitado una extensa producción bibliográfica.
- Ha influido y servido de modelo a las Constituciones de las democracias populares.

El Constitucionalismo después de la Segunda Guerra Mundial; a pesar de la crisis del Derecho constitucional en el período de entreguerras, 1919-1939, el constitucionalismo resurgió renovando sus técnicas y acogiendo nuevas realidades socioeconómicas y políticas. Se distinguió:

- Las Constituciones del mundo occidental, que apenas han innovado las técnicas anteriores a la guerra.

- Las Constituciones de los países del tercer mundo. Estos países han estrenado numerosas constituciones manifestando un auténtico prurito de tener constitución en cuanto dato jurídico – comunidad internacional. En general, se han alejado de los modelos occidentales y han adoptado instituciones que fortifican el Ejecutivo, muchas se basan en Frentes, Partidos y Movimientos.



2.2. Historia constitucional de Guatemala

En Guatemala el Derecho Constitucional empezó a utilizarse en el año de 1824. A continuación se presentará un listado de las distintas Constituciones que han regido a nuestro país a través de los años:

- El período pre-independiente

Constitución de Bayona: Por la abdicación de Carlos IV, en 1808, en favor de Napoleón, nombró éste a su hermano José I Bonaparte como rey de España. Quien decretó la Constitución de Bayona, la cual tenía por mandato y ámbito espacial que "...Regirá para España y todas las posesiones españolas". Aquella carta fundamental contenía algunos mandatos de desarrollo orgánico-constitucional y fue emitida con principios de rigidez.

Esta Constitución rigió lo que entonces era la Capitanía General de Guatemala. Esta constitución fue promulgada con el objeto de darle el carácter de normas supremas a aquellos aspectos que el rey consideraba de absoluta importancia. Esta Constitución

enumera ya, algunos de los derechos individuales, como la inviolabilidad de la vivienda y la detención legal.



Constitución Política de la Monarquía Española: Esta carta fundamental fue promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812. Se decretó por las Cortes Generales y extraordinarias de la nación española. La nueva constitución establecía en su capítulo VIII el proceso de Formación de las leyes y sanción real. Destaca en el desarrollo orgánico-constitucional la organización del gobierno del interior de las provincias y de los pueblos. Además incorporó las instituciones reales de la función administrativa. La rigidez quedó determinada.

Dentro de lo novedoso de esta Constitución se hace un detalle de las atribuciones y funcionamiento de los tres poderes. Su objeto fue organizar el poder público. Posteriormente sobrevinieron movimientos bélicos que culminan con la declaración de independencia de 1821 y Centroamérica se independiza de España y pasa formar parte de México, formando así, la Federación de provincias de Centroamérica, lo que motiva la necesidad de promulgar otra Constitución.

- **Del período independiente**

Acta de Independencia de 1821: El 15 de septiembre de 1821 fue suscrita el acta de independencia, con la evidente expresión originaria de soberanía radicada en el pueblo. En esta se impuso el principio de seguridad jurídica. Como no tenían un cuerpo

constituyente y legislativo para conformar el sistema jurídico propio se continuó con el de la Constitución política de la Monarquía Española. Determinó, asimismo, la convocatoria del Congreso y la forma de su composición.



Acta de Independencia de 1823: El primero de julio de 1823 fue suscrita por los diputados al Congreso de la Unión Centroamericana el acta de independencia que, reafirmando el deseo independentista de 1821, proclamó la soberanía legitimada por verdaderos representantes del pueblo para las "Provincias Unidas del Centro de América". Entre sus declaraciones, tanto de tipo dogmático como de realidad constitucional, destacan aquéllas verdaderamente originarias y acordes a la condición política inestable y de muchas situaciones de facto, posteriores al 15 de septiembre de 1821. La rigidez del texto normativo del Acto de 1823 queda reducida a un hecho puramente práctico.

El acta contiene la expresión de que los representantes de las Provincias se han congregado en virtud de convocatoria legítima para pronunciarse sobre su independencia, su unión y su gobierno.

Bases constitucionales de 1823: El Decreto que contenía las bases constitucionales de 1823 fue dado por la Asamblea Nacional Constituyente el 17 de diciembre de 1823 y sancionado por el Supremo poder Ejecutivo el 27 del mismo mes y año. El documento estableció cuáles eran los propósitos de la Constitución, la forma de gobierno, la nueva denominación de "Estados Federados del Centro de América" y la práctica de la religión

católica, apostólica y romana, con exclusión del ejercicio público de cualquier otra. Esta decía que el congreso era el que hacía las leyes y el Senado, compuesto de miembros elegidos popularmente, por cada uno de los estados, tendría la sanción de ley. Por primera vez se habla de ley constitucional. El carácter de rigidez de las bases constitucionales se torna impreciso.



Constitución de la República Federal de Centro América: Esta fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de noviembre de 1824. En sus declaraciones dogmáticas, declara su soberanía y autonomía; sus primeros objetivos, la conservación de los derechos humanos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Esta federación adoptó un sistema Republicano y Representativo, instauró la División de Poderes, el régimen presidencial. En cuanto a la rigidez constitucional, la Constitución Federal estableció un capítulo específico. Esta inspirada en la Constitución Estadounidense y Francesa.

Constitución Política del Estado de Guatemala: Posteriormente el Estado de Guatemala promulgó, con el objeto de complementar esta Constitución Federal, la suya propia, el 11 de octubre de 1825. Establecía que sólo el legislativo y el ejecutivo tenían iniciativa de ley. Además establecía reglas especiales de aprobación acelerada para aquellas resoluciones que por su naturaleza fueren urgentes. Se limitó a la soberanía y estableció la administración municipal.

Decretos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1839: En 1838 empieza el proceso de desintegración de la Federación por lo que se da un vacío jurídico. Ante esta crisis el presidente de Guatemala convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, la que promulga tres decretos:

- Ley Constitutiva del Ejecutivo (1839)
- Ley Constitutiva del Supremo o Poder Judicial del Estado de Guatemala (1839).
- La Declaración de los Derechos del Estado y sus habitantes (1839).

Aunque esta trilogía de decretos de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por decreto del 25 de julio de 1839, aunque tuviera preceptos básicos para la futura Constitución Política, sólo determinó un período de ausencia de derecho constitucional. Estos rigieron por más de diez años.

Acta Constitutiva de la República de Guatemala: Esta fue decretada por la Asamblea Constituyente el 19 de octubre de 1851. Se ratifica la disolución de la federación, se crea un sistema presidencialista, período presidencial de 4 años, con posibilidad de reelección. Se crea la separación de poderes, limitó al estatuto de deberes y derechos de los guatemaltecos y subordinaba las leyes constitutivas a las disposiciones básicas del Acta. El primer presidente de la República fue Rafael Carrera. Fue reformada el 29 de enero de 1855, y la reforma consistió en que Rafael Carrera se nombró presidente vitalicio.

Ley Constitutiva de la República de Guatemala: Se da una revolución encabezada por Justo Rufino Barrios, la cual culmina con una nueva Constitución. Esta fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1879. En el proceso de formación y sanción de la ley no estableció requisito alguno para leyes calificadas como constitucionales. Fue una constitución laica, centrista, sumaria. Se reconoció el derecho de exhibición personal y se volvió al régimen de separación de poderes, crea un legislativo unicameral y un ejecutivo bastante fuerte. La rigidez constitucional se estableció con bastante firmeza. Por primera vez se encuentra el mandato de la Constitución para que una determinada ley tenga el carácter de Constitución.



En esta Constitución los Derechos Humanos son llamados Garantías. Sufrió varias reformas, al derecho de trabajo, la prohibición de monopolios, las reservas del Estado en cuanto a correos, telégrafos radiotelegrafía, navegación aérea y acuñación de moneda, al derecho de petición a la libertad de emisión del pensamiento, propiedad, se regulan los casos en que una persona puede ser detenida, el debido proceso y el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia.

Constitución Política de la República Federal de Centroamérica: Esta fue decretada el 9 de septiembre de 1921 por los representantes del pueblo de los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, en cumplimiento del pacto de unión firmada en San José de Costa Rica el 19 de enero de 1921. Esta nueva carta constitutiva federal sólo fue un ensayo efímero. Tenían iniciativa de ley los tres órganos del Estado y las Asambleas de los Estados. En el

desarrollo orgánico se establecían normas destinadas a regir algunas instituciones jurídicas nuevas. La rigidez constitucional quedó definida mediante la aprobación bicameral. Las reformas a la Constitución podrían acordarse por los dos tercios de votos de la Cámara de Diputados y los tres cuartos de la Cámara de Senadores.



Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno y de la Asamblea Legislativa: Por Decreto número 17 del 28 de noviembre de 1944 de la Junta Revolucionaria de Gobierno aprobado el 15 de diciembre de 1944 por Decreto número 13 de la Asamblea Legislativa, se declararon los principios fundamentales del movimiento conocido como Revolución del 20 de Octubre de 1944. Más que una declaración dogmático-ideológica de un movimiento armado que se rebela contra el orden jurídico-político y busca un nuevo acorde a sus postulados, entendemos que aquellos principios, por ser posteriores a la espontaneidad y éxito del referido movimiento revolucionario, eran bases fundamentales de una nueva organización estatal. Es decir, bases constitutivas, dogmáticas y orgánicas para una nueva concepción del Estado guatemalteco. Éste además de contener los llamados principios, contenía mandatos expresos de constitucionalidad práctica, por su fuerza ejecutiva.

Por Decreto número 18 del 28 de noviembre de 1944, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, aprobado el 9 de diciembre de 1944 por Decreto número 5 de la Asamblea Legislativa, se derogó totalmente la Constitución de la República.

Constitución de la República, del 11 de marzo de 1945: El 20 de octubre de 1944 se gestó una revolución que derrocó al General Jorge Ubico, y el 11 de marzo de 1945 se decreta la nueva constitución. Tres son las características fundamentales de ésta constitución:



- Aspiración moralizadora, es decir que los funcionarios y empleados públicos deben ser honestos.
- Mejoramiento de la educación promoviendo una campaña alfabetizadora.
- Mejoramiento del sistema penitenciario.

En ésta constitución se denomina con el nombre de garantías individuales y sociales a los Derechos Humanos.

Dentro de las innovaciones de la Constitución están:

- En el aspecto laboral se fijó un salario mínimo, se fijaron las jornadas de trabajo, descansos y vacaciones, el derecho a sindicalización libre, el derecho a la huelga y al paro, derecho a indemnización por despido injustificado, y la regulación del trabajo de las mujeres y de los menores.
- Dentro de las garantías sociales se crea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se prohíben los latifundios y se autoriza la expropiación forzosa de la tierra, se reconoce la autonomía universitaria, se crean normas para mejorar el magisterio nacional, se mejoran los poderes presidenciales, descentralización del

poder, se crean las municipalidades, se mantiene la educación laica, y no se le reconoce personalidad jurídica a la Iglesia, se reconoce el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y se reconoce el derecho de rebelión.



Bajo esta Constitución gobernaron Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz Guzmán. Arévalo mejoró las condiciones de los trabajadores. Arbenz propuso la reforma agraria, lo que motivo un golpe de Estado.

Constitución de la República del 2 de Febrero de 1956: Carlos Castillo Armas fue nombrado presidente y el 2 de febrero de 1956 se decretó la nueva Constitución.

La Constitución se vio influenciada por dos tratados ratificados por Guatemala:

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Ambas fueron firmadas en 1948. En esta Constitución se adoptó el término de Derechos Humanos. Dentro de sus innovaciones están: Se le reconoce personalidad jurídica a la Iglesia; limita el intervencionismo del Estado y los proyectos de transformación agraria; limita los procesos de expropiación de la tierra; mejoró el régimen legal de las universidades privadas; protegió las inversiones extranjeras y suprimió el derecho de rebelión.

Bajo esta Constitución gobernaron Carlos Castillo Armas y Miguel Idígoras Fuentes, este último fue derrocado el 31 de marzo de 1963 por su Ministro de la Defensa, Coronel Enrique Peralta Azurdia.



La vigencia de la Constitución fue suspendida por el numeral tercero de la Resolución Constitutiva de Gobierno, del 31 de marzo de 1963, del Ministro de la Defensa Nacional, altos jefes militares y comandantes de cuerpos armados, en nombre del Ejército de Guatemala.

Evidentemente, fue un golpe de estado en contra del Presidente de la República y Comandante General del Ejército, en nombre de una institución que, constitucionalmente, estaba normada como obediente y no deliberante, digna y esencialmente apolítica, obligada al honor militar y la lealtad; además acto de rebelión constitutivo de delito penal. El golpe fue a la propia constitucionalidad. Además de romper el orden jurídico que la Constitución establecía, se produjo un retroceso en los principios republicanos de la separación de poderes al concentrar las funciones ejecutivas y legislativas en el Ministro de la Defensa Nacional.

Carta Fundamental de Gobierno: Esta fue emitida por el jefe de Gobierno de la República, por Decreto-Ley número 8 del 10 de abril de 1963. Contenía una confusión de funciones administrativas y legislativas, entre las cuales, como la de mayor importancia, destacaba que el Jefe del gobierno sería el Ministro de la Defensa Nacional y quién ejercería las funciones Ejecutivas y legislativas. Era una virtual

sustitución del titular del Organismo Ejecutivo y una pseudo sustitución de la soberanía popular radicada en los integrantes del Organismo Legislativo.



La Carta Fundamental de Gobierno no contenía mandato alguno para desarrollo orgánico constitucional. Todo se redujo a declaraciones normativas dogmáticas y a fijar el concepto de que el poder público radicaba en el Ejército Nacional.

El Jefe de Gobierno convocó a Asamblea Nacional Constituyente, la que, por derogatoria dictada sobre el Decreto-Ley 8, Carta Fundamental de Gobierno, y reconocimiento de validez jurídica a los Decretos leyes emanados de la Jefatura de Gobierno, decretó y sancionó la Constitución Política De La República De Guatemala, Del 15 De Septiembre De 1965, con vigencia a partir del 5 de mayo de 1966. Para el período de transición, la propia Constitución de la República, por mandato expreso encargó al Ministro de la Defensa Nacional ejercer las funciones que correspondían al Presidente de la República. Período de transición que lo fue del inicio de la vigencia de la Constitución hasta la toma de posesión de la persona electa para tal cargo.

La Constitución contenía 282 artículos, profundiza la tendencia anticomunista, mejora el régimen legal de las universidades privadas; se crea la vice-presidencia de la República; reduce el período presidencial a 4 años, mantiene el principio de no reelección del presidente; denomina garantías constitucionales a los Derechos Humanos; crea el Consejo de Estado; crea la Corte de Constitucionalidad como tribunal temporal.

Bajo esta Constitución gobernaron: Julio César Méndez Montenegro, Osorio, Kjell Eugenio Laugerud García y Fernando Romeo Lucas García.



El 23 de marzo de 1982 se da un golpe de Estado en contra del gobierno de Fernando Romeo Lucas García, dejó en el poder a una Junta Militar de Gobierno, integrada por los Generales José Efraín Ríos Montt, Egberto Horacio Maldonado Schaad y el Coronel Francisco Luis Gordillo Martínez.

Posteriormente, quedó en el poder el General Rios Montt (1982-1983). Durante su gobierno se promulgó el Estatuto Fundamental de Gobierno.

En 1983 su Ministro de la Defensa Oscar Humberto Mejía Víctores le dio golpe de Estado, convoca a una Asamblea Nacional Constituyente y los diputados toman posesión el uno de julio de 1984.

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985: Las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente se llevaron a cabo el primero de julio de 1984 para que se emitiera la Constitución de 1985 que es la que nos rige actualmente, la cual fue promulgada el 31 de mayo de 1985 y entró en vigencia el 14 de enero de 1986.

Dentro de sus innovaciones están: adopta nuevamente el término de Derechos Humanos.

Consta de dos partes: Una parte dogmática que contiene derechos individuales sociales; dentro de los sociales se incluyen las comunidades indígenas, el medio ambiente y el equilibrio ecológico; derecho a la huelga. En la parte orgánica contiene las relaciones internacionales del Estado; el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la Comisión y el Procurador de los Derechos Humanos, las Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional; la creación de la Corte de constitucionalidad como organismo permanente.



Bajo esta Constitución han gobernado: Marco Vinicio Cerezo Arévalo, Jorge Serrano Elías, Ramiro de León Carpio, Alvaro Arzú Irigoyen, Alfonso Portillo Cabrera y Oscar Berger Perdomo.

2.3. Generalidades sobre Constitución

En sentido material, la Constitución es el conjunto de principios, instituciones, formas de vida, soluciones, etc. que los integrantes de una sociedad han adoptado como un medio para regular sus relaciones y lograr una superación colectiva, que no necesariamente tiene que estar consignados en un documento, pero que los han aceptado y con ellos han constituido ya un sistema particular de vida, ha creado su propia organización y han formado un Estado.

En sentido formal, la Constitución es el conjunto de normas jurídicas que integran los principios fundamentales y las instituciones básicas de un Estado que las ha adoptado

como ley suprema con el objeto de establecer la forma de organización, regulación y limitación del ejercicio y funcionamiento de sus poderes y a la vez garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes.²⁸



La Constitución es un conjunto de normas jurídicas de carácter fundamental, que rigen la organización y las relaciones entre los poderes públicos. Fijan los principios básicos del Derecho público de un Estado y garantizan las libertades de los habitantes.²⁹

Maximiliano Kestler cita al tratadista alemán Carl Schmitt que en su obra Teoría de la Constitución da cuatro conceptos de Constitución los cuales son:

Constitución en sentido absoluto: Significa en primer término, la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado, el Estado particular y concreto en su concreta existencia política. Schmitt dice que la Constitución es el alma, la vida concreta y la existencia del Estado. En segundo término, es una manera especial de ordenación política y social, una forma especial del dominio que afecta a cada Estado. Entonces concluye Schmitt que el Estado se convierte en una ordenación jurídica que descansa en la Constitución como norma fundamental, en un sistema de normas que no tiene una existencia del ser, sino que vale como deber ser. Aquí el concepto de Constitución es absoluto ya que ésta se presenta como un todo.

²⁸ Ramiro de León Carpio. **Análisis doctrinario legal de la Constitución Política de la República de Guatemala**, Pág. 7.

²⁹ **Ibid.** Pág. 7.

Constitución en sentido relativo: Consiste en la ley constitucional en sentido



Concepto ideal de Constitución: El concepto ideal de Constitución es que ésta es una garantía de la libertad. Ello se debe que nació con el liberalismo que luchaba contra la monarquía absoluta a fines del siglo XVIII. Desde entonces se ha impuesto la concepción ideal de que únicamente tendrá Constitución el Estado que en su ordenamiento fundamental consagre los postulados del Estado de Derecho, es decir, un reconocimiento de los derechos fundamentales, una división de los poderes del Estado y ciertas garantías en la representación popular.

Concepto positivo de Constitución: La crea el poder constituyente y es una decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política, es una decisión consciente que fija la existencia política en su concreta forma del ser.³⁰

En sentido restringido y específicamente jurídico-político, Constitución es el conjunto de normas jurídicas fundamentales que pretenden modelar la sociedad política y que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones del poder, así como los derechos y obligaciones de las personas.³¹

Se entiende por constitución el derecho fundamental de organización de una comunidad política.

³⁰ Kestler Farnés, Maximiliano. **Ob. Cit.** Pág. 19.

³¹ Rodrigo Borja, **Ob. Cit.** Pág. 320.

En primer lugar se puede decir que la constitución es parte del ordenamiento jurídico, cuya naturaleza esencial es la de ser derecho, que fundamenta derechos y deberes como esferas de acción de los poderes públicos y de los miembros de una comunidad. Como derecho, la constitución es una fuente de legitimación de poderes que define, que aparecen así constituidos legítimamente. La constitución como derecho se define por una cualificación especial: decimos que es derecho fundamental. Esta cualificación expresa:

- Desde el punto de vista sociológico, que en la constitución se contienen los valores y se ordenan los poderes que son base del orden.
- Desde el punto de vista político, que es la esencia del orden ya que contiene elementos que sin ellos el orden no puede subsistir.
- Desde el punto de vista jurídico, en la constitución se fundan las demás partes del ordenamiento jurídico, que no la contradicen, sino la desarrollan.

En estos caracteres está comprendido que la constitución es un fundamento jurídico del orden y del poder que los transforma en orden y poder jurídicos.

Ese derecho fundamental de la constitución tiene un objetivo específico que es la organización de una comunidad política. La Constitución, para organizar la comunidad política, institucionaliza y legitima poderes sociales, asignándoles funciones dentro del orden, y los absorbe en el establecimiento de un poder político, preeminente, impersonal y estable; define la jerarquía de esos poderes. Regula procedimientos para

la participación en el poder de las fuerzas sociales y define el ámbito en que las fuerzas sociales y la acción individual se desenvuelven. Los principios que definen los valores de la Constitución son: La distribución de esferas de poder como funciones del Estado que se asignan a instituciones sociales; los procedimientos jurídicos para constituir los órganos de esas funciones y el orden mismo de la libertad personal y de la acción de los grupos.



Constitución es, por consiguiente, el derecho fundamental que define un régimen político, por la distribución de esferas de poder y la definición de fines.³²

La Constitución política de la República de Guatemala es la ley más importante a cuyo alrededor giran todas las demás leyes. Es la ley fundamental en la que se establecen los principios y derechos de los guatemaltecos y así también establece la organización jurídica política estatal. Se le llama Ley suprema de Guatemala ya que las normas que contiene pueden ser desarrolladas por otras normas o leyes pero éstas nunca la pueden contrariar, o sea, que sobre la Constitución no existe ley superior.

Toda nación y toda sociedad para poder convivir unos con otros necesitan de una organización jurídica y política y de unas reglas que rijan la conducta humana. Estas reglas deben ser cumplidas por todos y de no hacerlo habrán sanciones por ello. En Guatemala la Constitución Política de la República de Guatemala es la que cumple con el papel fundamental de establecer esas reglas y esas normas de conducta para que

³² Sánchez Agesta, Luis. **Curso de derecho constitucional comparado**, Pág. 29.

los guatemaltecos puedan convivir. Y ésta sirve de base para construir una democracia auténtica y los regímenes de legalidad. Sin la Constitución todo sería un desorden y se regresaría a la época primitiva donde mandaba el más fuerte.³³



2.4. Clasificación de las constituciones

Escritas y no escritas: Sabiendo que a finales del siglo XVIII el concepto de Constitución se refiere a la ley fundamental del Estado que se presenta de forma sistemática en un documento escrito y único. Se hace alusión a la Constitución escrita.

La Constitución escrita se difundió en el mundo en el siglo XVIII por los escritores racionalistas que consideraban al derecho escrito, creado conscientemente, superior al consuetudinario.

Guatemala posee Constitución escrita que está contenida en un código, en cambio, Gran Bretaña no posee un documento unitario y sistematizado; posee sus disposiciones fundamentales en una serie de leyes sin un plan unitario y las contradicciones que puedan surgir se resuelven por la interpretación del juez. Es decir, no posee Constitución escrita.³⁴

Las Constituciones escritas son las que contienen una serie de normas precisas, legisladas, solemnemente promulgadas, a las cuales debe ajustarse la conducta del

³³ Ramiro de León Carpio, *Catecismo constitucional*, Pág. 6.

³⁴ Kestler Farnés, Maximiliano. *Teoría constitucional guatemalteca*, Pág. 40.

Estado. Éstas estatuyen en un documento todas las instituciones y principios de convivencia social.



Las Constituciones no escritas que también son llamadas consuetudinarias son las que carecen de un texto concreto y están integradas principalmente por costumbres, usos, hábitos y prácticas que se han perfeccionado por el tiempo, éstas importan todo un sistema de preceptos para guiar la vida del Estado.

Hay que tomar en cuenta de que no hay que tomar literalmente lo escrito y lo no escrito ya que en rigor toda Constitución es en parte escrita y no escrita ya que el Derecho Constitucional escrito no se agota en el conjunto de leyes constitucionales ya que da lugar a la complementación interpretativa de la costumbre. Y además el Derecho Constitucional no escrito posee su parte escrita que se encuentra en documentos y estos documentos actúan como derecho complementario. Entonces es mejor hablar de Constituciones predominantemente escritas y predominantemente consuetudinarias. Ejemplos muy claros de las constituciones predominantemente consuetudinarias son la francesa y la inglesa. El Derecho constitucional inglés se caracteriza por su espíritu tradicional y su carencia de codificación. Lo contienen además de los usos y las costumbres los siguientes instrumentos jurídicos:

- La Magna Carta del monarca Juan sin Tierra (1215),
- La Magna Carta de Enrique III (1225),
- El Act of Settlement (1701),
- El Bill of Rights (1689),

- The Parliament Act (1911),
- El Representation of the people Act (1918) y
- El Estatuto de Westminster (1931).



La exigencia de una Constitución escrita fue una de las consecuencias de las transformaciones liberales del siglo XVIII, que vieron en ella un medio eficaz para asegurar la supremacía del Derecho en la vida social.

Borja afirma que “la estabilidad jurídica y política del Estado depende en gran parte de la firmeza con que se establecen sus leyes fundamentales. Para lograr esa firmeza es mejor fijar el Derecho en forma escrita, de modo que sirva de testimonio solemne y público de los principios que rige el Estado. Por eso afirmamos que el Derecho Constitucional escrito y codificado cumple con mayor eficacia su función de ordenar la vida social”³⁵.

Existe dentro de la clasificación de constituciones escritas otra clasificación la cual divide a las Constituciones en codificadas y no codificadas. Las Constituciones codificadas son las que están contenidas en un documento unitario, orgánico y sistemático. Las Constituciones no codificadas son las que están contenidas en diversas leyes que no forman un solo cuerpo y cuyas disposiciones se identifican por la materia sobre la que versan y no por la índole del documento en el cual constan.

³⁵ Rodrigo Borja, **Derecho político y constitucional**, Pág. 324.

Normalmente las constituciones escritas están codificadas y forman un solo cuerpo de leyes.



Las Constituciones modernas escritas se han caracterizado no sólo por su condensación en fórmulas literales precisas, sino además su propósito de comprender en un solo documento orgánico y sistemático todas las normas fundamentales de la organización estatal, respecto de las cuales las demás normas jurídicas están subordinadas.

Las Constituciones no escritas son por su naturaleza no codificadas ya que dependen de usos y costumbres y aun de documentos escritos aislados unos de otros.

El tipo de Constitución escrita y codificada responde a una concepción que cree en la superioridad y permanencia de un sistema constitucional cuidadosamente planeado, mientras que el tipo de Constitución no escrita y descodificadas tiene la concepción que reconoce la complejidad de las instituciones políticas, cuyo desenvolvimiento imprevisible debe operarse de acuerdo con las necesidades y exigencias sociales.

Rígidas y flexibles: Las Constituciones rígidas son las Constituciones en las cuales existen ciertas formalidades que no existen en las ordinarias para reformarla y afirman que esto le da más estabilidad y mayor fuerza legal a las Constituciones. Ejemplos: La Constitución política de la República de Guatemala de 1985, la Constitución de Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787 y la francesa del 3 de septiembre de 1791.

Las Constituciones flexibles son las que elaboran y reforman las leyes constitucionales con el mismo procedimiento de las ordinarias. Ejemplo: La Carta Magna de 1215, la "Petition of rights" de 1629, el "Bill of rights" de 1688, el "Act of Settlement" de 1700, el "Common law" sobre derechos individuales, etc.



En Inglaterra se encuentran en el Parlamento el poder constituyente y el poder legislativo y es por eso que en éste país no se distinguen las leyes constitucionales de las ordinarias y todas las leyes se reforman con el mismo procedimiento sin importar su contenido. En este país se utiliza el principio de que la ley posterior deroga a la anterior. Cuando en Inglaterra se habla de leyes constitucionales se hace en mención al contenido que estas regulan no por sus caracteres extrínsecos, ya que emanan del mismo órgano.

En cambio, en el sistema de los Estados Unidos de América y en el nuestro el poder constituyente y el legislativo están separados completamente. La soberanía es delegada por el pueblo hacia una Asamblea especial, que posee requisitos de garantía en la representación para emitir leyes corrientes. Y por esto es que la Constitución aparece como una ley superior a todos los poderes que por su medio se organizaron. En estos sistemas, la jerarquía reside en la Constitución y no en el Congreso o Parlamento.

Por su elaboración, deriva la superlegalidad de la Constitución rígida, su superior jerarquía a las demás leyes. Las leyes ordinarias tienen que estar subordinadas a ellas

y no deben contrariarla ya que existe un recurso que puede anular a la ley, llamado
inconstitucionalidad de la ley.



En las constituciones flexibles todas las leyes tiene igual jerarquía ya que todas emanan del mismo órgano y por el mismo procedimiento.

Ambos sistemas tienen sus ventajas y desventajas. Ambas contienen preceptos que protegen a las minorías de la dominación arbitraria de las mayorías, preceptos que no pueden modificarse sino cumpliendo ciertos requisitos que garantizan su permanencia.

La Constitución rígida es una garantía de seguridad contra los actos arbitrarios de un dictador unipersonal o una dictadura de partido.

La Constitución rígida plantea la exigencia de la posible adaptación progresiva de su contenido a la cambiante realidad social, es decir, que para tener vigencia, la constitución rígida debe amoldarse continuamente a la realidad cambiante, necesita convertirse en un documento vivo al ritmo de las exigencias sociales.

Los artículos pétreos son los artículos contenidos en la Constitución en los cuales están contenidos los procesos para reformar a la misma.

Las Constituciones flexibles son las que las normas contenidas en éstas pueden ser modificadas por el legislativo ordinario de la misma manera que las demás leyes.



Las Constituciones rígidas son en las que las normas constitucionales están por encima o colocadas fuera del alcance del legislativo ordinario, en razón de que habiendo sido dictadas por una autoridad superior -Asamblea Nacional Constituyente- no pueden cambiarse sino por ella. Esta clasificación fue primeramente enunciada por James Bryce. Ésta se fundamenta en los trámites que deben cumplirse para reformar una Constitución.

Cuando puede modificarse sin otros procedimientos formales que aquellos que se requieren para la reforma de una ley ordinaria se llama Constitución flexible. Cuando especiales procedimientos son necesarios para la reforma constitucional se le llama Constituciones rígidas.

Maurice Duverger dice que esta clasificación se refiere únicamente a la reforma de la Constitución y no a su establecimiento.

Cuando una Constitución es rígida representa la forma más solemne y hasta suprema del Derecho, ocupa una situación privilegiada en el orden jurídico y posee formalmente mayor garantía de permanencia, condiciones a las que los juristas franceses han llamado *superlégalité constitutionnelle*.

García Pelayo indica que: "La Constitución flexible se caracteriza porque procede de la misma fuente de las leyes ordinarias y, por consiguiente, puede ser anulada o reformada por el mismo órgano y por el mismo método que dichas leyes. La



Constitución rígida deriva de una fuente diferente y de rango superior a la de las leyes ordinarias, y sólo es abrogable por dicha fuente; en resumen: constitución rígida es aquella que para su reforma exige un órgano y métodos especiales, distintos de los que precisan para establecer y reformar las leyes ordinarias³⁶.

Linares Quintana dice: "Las Constituciones son rígidas o flexibles según que el procedimiento a seguir para su reforma sea más estricto o sea el mismo establecido para la sanción de leyes ordinarias. Generalmente, mientras en las Constituciones rígidas, el poder de enmienda constitucional corresponde a un órgano distinto al legislativo, en las Constituciones flexibles el mismo órgano que dicta las leyes también modifica la Constitución. Sin embargo, ello no obsta a que una Constitución rígida puede ser enmendada por el mismo órgano legislativo, pero observando un método más estricto que el seguido para la aprobación de las leyes comunes"³⁷

Esta clasificación de las Constituciones se funda en las características esenciales de uno y de otro tipo constitucional y responde a conceptos técnicos debidamente establecidos. Las constituciones flexibles son elásticas, fluidas, dinámicas, movibles, susceptible de constante modificación, mientras que las constituciones rígidas son cristalizadas, sólidas, más o menos estacionarias y no tienen otra posibilidad de alteración que la prefijada en el texto. Esta rigidez constitucional consiste que la Constitución es superior a la ley ordinaria y que su reforma demanda especiales requisitos que guardan relación con su especial categoría. La flexibilidad constitucional

³⁶ García Pelayo, Manuel. **Derecho constitucional comparado**, Pág. 191.

³⁷ Linares Quintana. **Teoría e historia constitucional**, tomo I, Pág. 61.

consiste en que la Constitución tiene igual categoría que las demás leyes y sólo se diferencia de las demás leyes por la materia que versa. Mientras las normas constitucionales son Derecho para el Estado; las normas ordinarias son Derecho para las instituciones menores que viven dentro del Estado.



Las Constituciones rígidas poseen un sistema de precauciones que se opone a la excesiva mutabilidad de la ley fundamental del Estado y ésta es la consecuencia por la cuál ésta es superior. Para evitar en lo posible que la norma constitucional sea reformada por las leyes ordinarias y garantizar de este modo el principio de superlegalidad constitucional, en las constituciones rígidas se ha establecido el método de la revisión judicial de las leyes, con miras a establecer la conformidad formal y material de éstas con el estatuto fundamental. Éste método fue creado por la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787 y luego fue acogido por algunas constituciones europeas sólo que en vez de asignarle esta atribución al poder Judicial como es en la de los Estados Unidos de América se lo asignaron a un tribunal especial.

Una razonable rigidez técnico-constitucional es la que conviene a la normalidad institucional de los Estados, especialmente de aquellos de historia incierta y convulsionada. Esto conviene también a los intereses de la libertad de los ciudadanos.

Desarrolladas y sumarias: Maximiliano Kestler dice "Las Constituciones sumarias son aquellas que contienen las materias en forma escueta y se limitan a exponer los fundamentos de la organización política. Y las Constituciones desarrolladas, las que, además de exponer los fundamentos de la organización política, insertan disposiciones relativas a otras materias".³⁸



Dispersas o codificadas:

Constitución dispersa: es aquella formulada en actos producidos sin unidad de sistema, sean legales o consuetudinarias.

Constitución codificada: es aquella formulada con unidad de sistema, sólo a través de la ley escrita y mediante un procedimiento que permita identificarla.

Originarias y derivadas:

Constitución originaria: Es aquella que contiene principios nuevos u originales para la regulación del proceso político o la formación del Estado.

Constitución derivada: Es aquella que no contiene principios originales en relación con la formación del Estado, sino adopta una o varias constituciones originarias. La cuestión es fluida y relativa, pero en general la mayoría de las constituciones latinoamericanas

³⁸ Linares Quintana, **Ob. Cit.**, Pág. 61.

serían derivadas. La distinción tiene la importancia de destacar la frecuente inclinación de los constituyentes en adoptar modelos ajenos a la realidad que van a ordenar estableciendo una suerte de dependencia cultural.



Absolutamente petreas y parcialmente petreas

Constitución absolutamente pétrea: Es aquella que no puede reformarse en ningún aspecto.

Constitución parcialmente pétrea (cláusulas pétreas): Es aquella que prohíbe la reforma de una o varias de sus cláusulas.

La doctrina sostiene que aunque no sean expresas las cláusulas pétreas, ellas están implícitas en el espíritu intangible de la constitución. El reconocimiento de la existencia de las cláusulas pétreas es una afirmación conservadora, negatoria de la libertad del hombre como protagonista de la historia; niega la posibilidad de la revolución por medio del derecho e incita al ejercicio de la violencia, todo ello por no reconocer el verdadero carácter del poder constituyente: relación social no sujeta al derecho, sino creadora de derecho.

Las cláusulas pétreas no tienen carácter jurídico: ellas son acatadas o no por el poder constituyente por razones de convivencia política.

Ideológicas y utilitarias:

Constitución ideológica o programática: es la cargada ideológicamente, que trata de establecer un sistema político determinado. Un ejemplo de éstas es la Constitución liberal de los Estados Unidos de América.



Constitución utilitaria: es la neutra ideológicamente, caracterizada por no regular los derechos individuales sino sólo el régimen de gobierno. Éstas por ser neutras sólo persiguen el bien común. Estas sólo poseen parte orgánica y por esto carecen de parte dogmática. Un ejemplo de éstas es la Constitución de la III República Francesa de 1875.

Normativas, nominales y semánticas:

Constitución normativa: Es aquella que proclamando y regulando la limitación al poder público y el respeto de los derechos individuales, ella es efectivamente aplicada y respetada pues se adecua convenientemente a la realidad que regula.

Constitución nominal: Es aquella que proclamando la limitación de poder público y el respeto de los derechos individuales, ella no es cumplida debido a que la realidad social no está madura para ello (la constitución deberá cumplir una función educativa para lograr que en el futuro la realidad se ajuste a ella).

Constitución semántica: Es aquella que si bien es cumplida, no regula adecuadamente la limitación del poder público ni asegura el ejercicio de los derechos individuales ni la democracia: no hay periodicidad en la función pública, la consulta popular por plebiscita es digitable, no hay pluralismo político sino un partido único. Ejemplo la Constitución de Cuba.



Materiales o formales

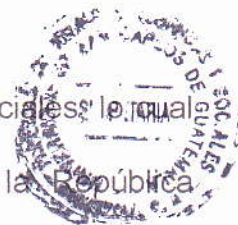
Constitución material: Es la constitución material del Estado, integrada tanto por la normatividad (jurídica o extrajurídica) como por la normalidad (usos y costumbres).

Constitución formal: Es aquella elaborada de acuerdo con procedimientos establecidos que permitan individualizarla (la normatividad jurídica destacada).

Genéricas y analíticas

Constitución genérica: es la que expone en forma concisa las líneas generales de la organización del Estado, delegando al legislador ordinario la regulación variable de acuerdo con las circunstancias dentro de aquel marco: ello favorece la durabilidad de la constitución. Constituciones del siglo pasado, por ejemplo: la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Constitución analítica: Es la que contiene un gran número de disposiciones



reglamentarias, sobre contenidos no sólo políticos, sino económicos y sociales, lo cual obliga a reformarla con frecuencia. Por ejemplo la Constitución de la República Española de 1931 y de la India, la más extensa del mundo con 395 artículos.

Definitivas y de transición

Constitución definitiva: Es la que establece en una etapa de consolidación, luego de un proceso que puede ser de transición.

Constitución de transición: Es la que se dicta en una etapa de tensiones que necesita madurar el proceso en búsqueda de síntesis.³⁹

Ramiro de León Carpio señala que la Constitución es escrita, desarrollada y rígida. Es escrita porque la estructura total del Estado en sus preceptos fundamentales, se encuentra regulada en un documento escrito y este documento contiene la voluntad para la determinación del destino político del Estado de Guatemala. Además la Constitución de Guatemala tiene la característica de ser desarrollada puesto que además de exponer los derechos básicos del pueblo y los fundamentos de la organización política, introduce disposiciones relativas a otras materias con el objeto de afianzar el sistema y asegurar su funcionamiento. Por ello es que los Derechos Humanos tanto individuales como sociales en nuestra Constitución, se encuentran establecidos con terminología desarrollada y hasta detallista. Es rígida ya que para ser

³⁹ Quiroga Lavié, Humberto. **Derecho constitucional**, Pág. 35.

reformada necesita ciertas y determinadas formalidades que no son necesarias para las reformas de las demás leyes ordinarias, con lo cual se está aumentando su fuerza moral y al mismo tiempo se estará garantizando su estabilidad.⁴⁰



La rigidez de nuestra Constitución la apreciamos en el Capítulo único denominado Reformas a la Constitución y comprende de los artículos 277 al 281 inclusive.

Existen tres formas para poder reformar nuestra Constitución. En primer lugar, el de una rigidez absoluta, ya que hay artículos que no se pueden reformar. Estos son el 140, 141, 165 inciso g. el 186 y el 187.

En segundo lugar, es que para reformar los artículos referentes a los Derechos Humanos es necesario convocar a una Asamblea Nacional Constituyente bajo el procedimiento que la misma Constitución señala.

En tercer lugar, es cuando se exige ciertas y determinadas formalidades. Para esto será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total del Diputados. Después de haber sido aprobadas por el Congreso deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos, es decir a consulta popular.

Resulta pues evidente que la Constitución Política de la República de Guatemala es

⁴⁰ Ramiro de León Carpio, *Análisis doctrinario y legal*, Pág. 46.

escrita ya que se encuentra en un texto único superior a las demás leyes y que es desarrollada ya que como podemos ver contiene más o menos trescientos artículos y por último, la rigidez de nuestra Constitución la podemos ver en el título IV. Poder Público, Capítulo III. Organismo Legislativo. Sección tercera. Formación y sanción de la ley, que comprende del Artículo 174 al 181.



En conclusión, la Constitución Política de la República de Guatemala es la ley suprema del país, y posee en su articulado, normas de las denominadas pétreas, por lo que su reforma resulta de un grado mayor de complejidad que el resto de normas que la conforman. En consecuencia, la Carta Magna de Guatemala es parcialmente pétrea, genérica, definitiva y material, con base en el análisis que se hace precedentemente de las clases de constituciones en la doctrina del derecho constitucional.



CAPÍTULO III



3. El Registro Nacional de las Personas

Es importante describir los aspectos más relevantes del Registro Nacional de las Personas, que constituye la unidad de observación en la presente investigación, por cuanto el objeto de estudio se refiere a la forma que puede intervenir tal entidad pública.

3.1. Antecedentes y evolución histórica del Registro Civil

El Registro Civil se instituye en nuestro país con la vigencia del Código Civil de 1877, éste Código no llenaba todos los aspectos propios de esa institución para su mejor funcionamiento.

En el año de 1933, fue emitido el Decreto legislativo 1932, que contenía un nuevo Código Civil.

El 1 de julio de 1974, entró en vigencia el Código Civil actual Decreto Ley 106, en las que se ordenaron las disposiciones relativas al Registro Civil, incluyendo la inscripción de algunas instituciones creadas por leyes especiales emitidas después del Código promulgado en 1933, como la adopción, y la unión de hecho. Aún cuando se incluyen

algunas modificaciones especiales, el concepto de Registro Civil y su sistema general sigue siendo el mismo de hace casi un siglo.

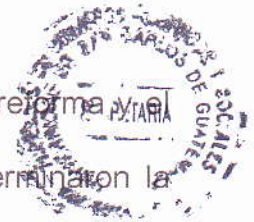


Estas modificaciones se refieren a que:

- El Registro pasa a ser dependencia municipal;
- Se otorga al registrador fe pública;
- Se establece la posibilidad de hacer inscripciones en formularios separados en lugar de libros;
- Se reconoce valor probatorio a los actos de los registros parroquiales, antes de la institución del Registro Civil.

La Iglesia Católica, fue la propulsora del sistema, encomendó a los párrocos la tarea de asentar en libros especiales los actos más importantes relativos a la condición y estado civil de sus fieles: tales como el nacimiento, el matrimonio y la muerte, que se relacionaban con la esencia de la organización de la familia. Las ventajas derivadas de estos registros religiosos se hicieron tan evidentes, que las autoridades civiles decidieron hacerse partícipes de las mismas, dando plena fe a los asientos de los libros parroquiales. Este aspecto se acentuó después del Concilio de Trento que reglamentó los Registros, ordenando que se llevase un libro especial para matrimonios, otro para bautismos y finalmente otro para defunciones.

Una serie de circunstancias históricas, tales como el advenimiento de la reforma PYTARIA, el aumento de la población judía en los países de Europa Occidental, determinaron la necesidad de que el Estado, que adquiría un aspecto cada más secular, llevase el control de todo lo relacionado con el estado civil de sus súbditos rescindiendo de la injerencia de la iglesia en dicho terreno.



3.2. Generalidades

El estado civil es la situación de las personas físicas determinada por sus relaciones de familia, provenientes del matrimonio o del parentesco, que establece ciertos derechos y deberes.

Generalmente los estados llevan un registro público con los datos personales básicos de los ciudadanos, entre los que se incluye el estado civil. A este registro se le denomina Registro civil. El estado civil esta integrado por una serie de hechos y actos de tal manera importantes y trascendentales en la vida de las personas, que la ley los toma en consideración, de una manera cuidadosa, para formar con ellos, digámoslo así, la historia jurídica de la persona.

El Registro Civil es un centro u oficina en cuyos libros se harán constar los actos o hechos concernientes al estado civil de los ciudadanos; atendiendo a su finalidad, es un instrumento concebido para constancia oficial de la existencia, estado civil y condición jurídica de las personas.

En el Registro se inscribe el nacimiento, la filiación, el nombre y los apellidos; las emancipaciones y habilitaciones de edad, las modificaciones judiciales de la capacidad de las personas o que éstas han sido declaradas en concurso, quiebra o suspensión de pagos; las declaraciones de ausencia y fallecimiento, la vecindad y nacionalidad; la patria potestad, tutela y demás representaciones legales, el matrimonio.



El Registro es público para quien tenga interés en conocer los asientos, interés que en principio se presume en quien lo consulta. La publicidad se realiza por manifestación y examen de los libros, previa la autorización pertinente o por certificación.

El Derecho Registral es el conjunto de principios y normas que tienen por objeto reglar los organismo estatales, encargados de registrar personas, hechos, actos, documentos o derechos, así como también la forma como han de practicarse tales registraciones y los efectos y consecuencias jurídicas que se derivan de éstas.

“La palabra Registro tiene varias acepciones y conceptos, atendiendo a la aplicación del vocablo: acción o efecto de registrar, padrón, matrícula, protocolos, oficina donde se registran actos y contratos de particulares o de autoridad, libros en que se asientan unos y otros, cada uno de los asientos, anotaciones o inscripciones del mismo”⁴¹ El Registro Civil, se constituye en una institución de carácter público, en el cual, estando facultado por la ley, hace constar o se asientan hechos que suceden a una persona

⁴¹ Ossorio Manuel, **Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales**, Pág. 654.

desde su nacimiento hasta su muerte, es decir, que se hacen constar hechos de estado civil.



Registro Civil es la institución que "con este nombre y con el de Registro del Estado Civil, se conoce la oficina pública, confiada a la autoridad competente, y a los necesarios auxiliares, donde conste de manera fehaciente -salvo impugnaciones de falsedad- lo relativo a los nacimientos, matrimonios, emancipaciones, vecindad y defunciones de las personas físicas o naturales"⁴²

Debe entenderse que el registro es la institución destinada a dar fe de actos, documentos, contratos, resoluciones, etc. Y para ello, existen diversidad de registros, tal es el caso del Registro Civil, Registro de la Propiedad, Registro Mercantil, Registro de Valores y Mercancías, Registro de Garantías Mobiliarias, Registro de Inscripción Catastral.

El licenciado Manolo García García⁴³ proporciona una definición de Registro Civil, expresando que "es la estructura organizada en el ordenamiento jurídico, con el carácter de institución pública, que sirve para la constancia auténtica, mediante su inscripción en actas especiales, de los hechos relativos al estado civil de las personas, con el fin de precisar la existencia, situación y capacidad de estas y proporcionar información continua, permanente, fidedigna sobre la población del estado"

⁴² Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, Pág., 514.

⁴³ García, Manolo. **La necesidad del reglamento del registro civil**, Pág. 32.

En la legislación guatemalteca se define el Registro Civil, en el Artículo 369 del Código Civil; “El Registro Civil es la institución pública encargada de hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas”.



3.3. Naturaleza Jurídica

Según contiene el Artículo 3 de la Ley del Registro Nacional de las Personas, RENAP, Decreto 90-2005 del Congreso de la República de Guatemala:

“Las disposiciones de esta ley son de orden público y tendrán preeminencia sobre otras que versen sobre la misma materia.

En caso de duda, ambigüedad o contradicción de una o más de sus disposiciones con otra normativa jurídica, se optará por aplicar las contenidas en ésta (Ley del Registro Nacional de las Personas)”.

3.4. Creación

La creación del Registro Nacional de las Personas, RENAP, se origina de los Acuerdos de Paz que se firmaron entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

Según establece el primer considerando de la Ley del Registro Nacional de las Personas RENAP: “Desde hace varias décadas se ha sentido la urgente necesidad de implementar la normativa jurídica que regule lo relativo a la documentación personal, para adaptarla a los avances tecnológicos de la ciencia y a la natural evolución de las costumbres; así como dar cumplimiento al compromiso de modernización del sistema electoral, específicamente en el tema de documentación, adoptado en el Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral”.



3.5. Principios registrales

Publicidad: Facultad de toda persona de conocer lo que obra en los libros. Es el principio registral por excelencia, toda persona, sea o no tercero registral o interesado, tiene derecho a que le muestren los asientos del Registro y obtener constancias relativas a los mismos.

Otra referencia de este principio lo dice el Licenciado Carlos Enrique Peralta Méndez: “En virtud del principio de publicidad, lo inscrito en el Registro se entiende conocido por todos, y por lo tanto nadie puede alegar ignorancia de lo que conste en sus asientos. De este modo el acto o contrato surte sus efectos entre las partes desde su perfeccionamiento consensual, y en relación a tercero, desde el momento de la presentación del título a las oficinas del Registro.”⁴⁴

⁴⁴ Manuel Mazia Héctor, *El registro de la propiedad doctrina guatemalteca “Septem Partitarum”*. Pág. 18.

El principio de publicidad se refiere al hecho mismo de la inscripción que se encuentran en los libros del Registro las cuales surten efectos a partir del momento que son entregados al registro. Cualquier persona que tenga interés en ver un asiento registral acude al registro y consulta la información que desea.



Inscripción: Por cuya virtud se determina la eficacia y valor del asiento frente a otro medio de prueba.

Por inscripción se entiende todo asiento hecho en el Registro Público. También significa el acto mismo de inscribir.

La palabra inscribir proviene del latín *inscriptio*. De forma genérica, se entiende por inscripción las siguientes acepciones:

“Acción y efecto de inscribir. Escrito grabado en piedra, metal u otra materia duradera, para conservar la memoria de una persona, de una cosa o de un suceso importante. Anotación o asiento del gran libro de la deuda pública, en que el Estado reconoce la obligación de satisfacer una renta perpetua correspondiente a un capital recibido. Documento o título que expide el Estado para acreditar esta obligación. Numism Letrero rectilíneo en las monedas y medallas.”⁴⁵

⁴⁵ **Diccionario de la Academia de la Lengua Española.** Pág. 331.

En concreto, se suele referir al asiento en el Registro. Las inscripciones pueden ser principales, que son las que dan fe de los datos más importantes, cuya constancia es el objetivo principal de este registro. Las anotaciones por su parte no dan fe de su contenido y tienen en realidad un valor informativo.



Las notas marginales son asientos que sirven para relacionar diversas inscripciones. Las cancelaciones declaran la nulidad de cualquiera de los otros asientos.

Principio de fe pública registral: Por este principio, el Registrador Civil está facultado por la ley para emitir copia certificada de cualquier inscripción.

Según el significado general de dar fe, en el Diccionario se tiene de la siguiente forma: "Creencia que se da a algo por la autoridad de quien lo dice o por la fama pública. Palabra que se da o promesa que se hace a alguien con cierta solemnidad o publicidad."⁴⁶

Legalidad: El registrador debe calificar los actos que se pretende registrar, apreciando la forma y fondo. Este principio, de un amplio espectro de aplicación en toda la ciencia del Derecho, es decir, en cualquiera de sus disciplinas o materias, es sin embargo, de especial interpretación en la rama del derecho civil y particularmente en lo que se refiere al Registro Civil.

⁴⁶ **Ibid.** pág. 209.



“En virtud de este principio de legalidad, sólo pueden tener acceso al Registro, los títulos válidos y perfectos, es decir, los que reúnan los requisitos de fondo y de forma exigidos en las leyes”.⁴⁷

La Cruz Berdejo señala que este principio representa una garantía: “No solo, de la verdad de su contenido, sino de la conformidad a derecho de este y de otra, la calificación que el registrador hace de dicho título que es un juicio de crítica jurídica que desemboca en su resolución final del procedimiento registral”.⁴⁸

En otras palabras, el principio de legalidad en materia registral, no dista del entendimiento que acerca de él se tiene en otras ramas del Derecho. Por un lado el elemento de la ley marca por completo el espíritu del mismo. De tal manera que si el objeto al cual ha de aplicarse el principio en cuestión no cumple la observancia irrestricta de los preceptos y mandatos previamente contemplados en la legislación competente, entonces no trabaja el principio en alusión.

Principio de prioridad: Se puede señalar que consiste en: “Aquél en cuya virtud el acto registrable que primeramente ingresa en el Registro, se antepone con preferencia excluyente o superioridad de rango a cualquier otro acto registral que, siéndole incompatible o perjudicial, no hubiere sido presentado en el Registro o lo hubiere sido con posterioridad, aunque dicho acto fuese de fecha anterior.”⁴⁹

⁴⁷ Lora Tamayo, Isidoro. **Los principios hipotecarios de rogación, prioridad y tracto**. Pág. 201.

⁴⁸ **Ibid.**

⁴⁹ Lora Tamayo, Isidoro. **Los principios hipotecarios de rogación, prioridad y tracto**. Pág. 201.

En la definición citada, queda claro que gana en garantía para su inscripción por privilegio, el documento que ha sido ingresado anteriormente a cualquier otro que pretenda una anotación, inscripción o asiento de cualquier índole sobre el mismo que el primero.



La definición también señala el término anteponerse, puesto que lógicamente si el documento ha ingresado con anterioridad a cualquier otro, debe ser el primero beneficiado.

Primero en tiempo primero en derecho, o más especialmente prior tempore potior iure: El que nace primero será el derecho preferente.

Principio de rogación: Por el principio de rogación registral, toda actuación del Registrador debe ser, rogada. "La petición de inscripción es el elemento fundamental del principio que estudiamos y esta petición está exenta de todo formalismo. Dice Jerónimo González: El acto en cuya virtud se incoa el procedimiento en España no es una declaración formal, en el sentido estricto de la frase, más bien recibe su forma de la documentación presentada en el Registro, y por eso es conocido con el nombre de presentación."⁵⁰

Autenticidad: También llamada, fe pública registral, presunción de veracidad, que deviene de la fe pública que el Registrador imprime a los actos que autoriza.

⁵⁰ Ibid. Pág. 201.

Unidad del Acto: La inscripción, con todos sus requisitos, como calificación, asiente del acta, firmas, anotaciones y avisos, integran un solo acto registral y debe producirse en el mismo momento sin interrupción.



3.6. El Registro Nacional de las Personas como entidad autónoma

El Registro Nacional de las Personas es una entidad autónoma, pero no únicamente porque así lo establezca el Artículo 1 del Decreto Número 90-2005 del Congreso de la República de Guatemala, sino porque además, su creación en el Congreso de la República fue por mayoría calificada, lo que inviste a tal institución, de una autonomía especial.

La autonomía, tal como lo señala el diccionario de uso común, es: “La potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”⁵¹.

Esta misma definición fue invocada por los honorables Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, cuando en el expediente número 3174-2010, emitieran opinión favorable para intervenir el Registro Nacional de las Personas. Intervención que por cierto ya no se llevó a cabo.

⁵¹ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 45.



3.7. Personalidad jurídica del RENAP

Al haberse instituido al Registro Nacional de las Personas, como entidad de derecho público y con personalidad jurídica, tal como lo establece asimismo la Ley del Registro Nacionales de las Personas, contenida en el Decreto Número 90-2005 del Congreso de la República de Guatemala, dicha institución tiene la capacidad y potestad de actuar por si sola dentro de la esfera de actividades inherentes a sus fines.

Esta situación fue considerada de esa forma, también en la opinión consultiva que emitiera la Corte de Constitucionalidad en los expedientes 3174-2010.

3.7. Dotación de patrimonio propio

El Registro Nacional de las Personas, RENAP, fue dotado desde un inicio, con patrimonio propio, como consecuencia de su autonomía y del reconocimiento de su personalidad jurídica como ente de derecho público. Por esta característica especial, tiene las facultades suficientes para cumplir con sus objetivos trazados.

3.8. Capacidad del RENAP para ser sujeto de derecho

En consecuencia a todo lo expuesto, el Registro Nacional de las Personas tiene plena



capacidad para adquirir derechos y obligaciones, ejercer facultades y cumplir con deberes, derivado de que constituye en sí, un sujeto de derecho.

3.9. Esencialidad del servicio público que presta el RENAP

León Duguit sustentaba el criterio de que: “Cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte, sanidad, no ejerce un poder de mando; aún cuando esas actividades son regidas por un sistema de Derecho Público, el fundamento del Estado no es la soberanía sino la noción de servicio público”⁵².

La siguiente definición puede servir para aclarar algunas cuestiones: “Entendemos por Servicios Públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda”⁵³.

Cuando se dice que son actividades, entidades u órganos públicos o privados» se refiere esta expresión a los servicios públicos, en sentido material; vale decir, toda tarea asumida por una entidad pública, bien se trate de la República, el distrito de la capital,

⁵² Castellín, Diógenes. *Servicios públicos*, Pág. 17.

⁵³ *Ibid.* Pág. 17.

los Estados, los municipios y los distritos metropolitanos (personas jurídicas de Derecho Público de carácter territorial) o prestados a través de entes descentralizados funcionalmente: institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado (entes no territoriales).



No obstante, cabe decir que el servicio público también puede ser prestado por particulares conforme al orden jurídico pertinente.

Así mismo, también se entiende por servicio público, en sentido orgánico, la creación de una dependencia administrativa dentro de la estructura del Estado o de la administración pública para satisfacer determinadas necesidades de interés colectivo o público.

Otra definición importante es la siguiente: “El medio o instrumento de que la administración pública se vale para lograr sus fines, el bienestar común hacia los particulares”.

El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por lo tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos.

En consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina administración públicos son la misma cosa.



Los servicios públicos son las actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creados por la Constitución o por Ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien sea en forma directa, mediante concesionario o, a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de derecho Público o Privado, según corresponda.

Es por ello, que cuando se hace referencia a que toda tarea llevada a cabo por una entidad pública, bien se trate de un órgano del Estado (Nacional, Estatal o Municipal) como persona jurídica de derecho Público de carácter territorial, o, de un ente descentralizado (Instituto Autónomo, Empresa del Estado), decimos que «son actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas». No obstante, la prestación de un servicio público no puede ser irregular ni discontinua, ni debe atender a un fin particular.

Si bien existen características, que se desprenden de los servicios públicos, encontramos que el mismo debe ser prestado para cubrir necesidades de interés general, y no particular. Por lo tanto, la prestación de un servicio público no debe perseguir fines de lucro.

Generalmente, los servicios públicos son ejercidos por un organismo, pero también pueden hacerlo los particulares, bajo la autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico permanente. En sentido general, están sometidos al régimen legal de derecho público, pero, también pueden estar sometidos a un régimen de derecho privado, siempre y cuando así lo disponga expresamente la Ley.



El tratamiento oficial de la materia de servicios públicos ha pasado por etapas divergentes de transformación (del Estado prestador de servicios al Estado regulador), hacia una nueva regulación jurídica e institucional donde se establece taxativamente la función ejercida por la Administración Pública como ente rector de las políticas públicas, sujeta al servicio público o interés general, estando en consecuencia al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones.

El servicio público es lucrativo y prestado a cualquier persona a cambio del pago de una tarifa autorizada por la prestación del mismo.

El servicio social es gratuito con el objeto de mejorar condiciones de vida y a través de el se persiguen fines de asistencia.

Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:



- Generalidad. Prestación en forma general.
- Igualdad. Igual a todos.
- Regularidad. Regulado en normas legales.
- Continuidad. Sin interrupciones.
- Obligatoriedad. Garantizar la prestación del servicio.
- Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: planificación, coordinación, dirección, control y evaluación, tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo.
- Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan.
- La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.
- Generalmente les sirve un organismo público, pero su prestación puede ser hecho por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente.

En doctrina existen diferentes tipos de criterios para clasificar los servicios públicos:

Esenciales y no esenciales; los primeros son aquellos que de no prestarse pondrían en peligro la existencia misma del Estado: policía, educación, sanidad. Los no esenciales;

a pesar de satisfacer necesidades de interés general, su existencia o no prestación pondrían en peligro la existencia del Estado; se identifican por exclusión de los esenciales.



Permanentes y esporádicos; los primeros son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general. Los esporádicos; su funcionamiento o prestación es de carácter eventual o circunstancial para satisfacer una necesidad colectiva transitoria.

Por el origen del órgano del Poder Público o ente de la administración que los presta; Nacionales, Estadales, Distritales, Municipales y concurrentes si son prestados por cada una de las personas jurídicas territoriales: nacionales por la República u otros órganos del Poder Nacional; los Estadales son los prestados por cada uno de los Estados que integran la Federación venezolana, particularmente los señalados en la Constitución de la República o en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público citados precedentes y, los Municipales en conformidad con la Constitución de la República y Ley Orgánica del Régimen Municipal. Hay servicios públicos de competencia concurrente; son aquellos en cuya prestación concurren distintos órganos de los niveles del Poder Público, bien sean nacionales, distritales, estadales o municipales y los hay que son prestados en forma exclusiva por órganos de la administración o por los particulares.

Desde el punto de vista de la naturaleza de los servicios, se clasifican en servicios administrativos y servicios públicos industriales y comerciales; éstos últimos específicamente referidos a las actividades de comercio, bien sea de servicios para atender necesidades de interés general o los destinados con fines lucrativos y no a satisfacer necesidades colectivas.



Servicios públicos obligatorios y optativos. Los primeros los señalan como tales la Constitución y las leyes; y son indispensables para la vida del Estado. Los optativos, el orden jurídico los deja a la potestad discrecional de la autoridad administrativa competente.

Por la forma de prestación de servicio: Directos y por concesionarios u otros medios legales. En los primeros, su prestación es asumida directamente por el Estado (nacionales, estatales, municipales, distritales, entes descentralizados).

Los elementos de los servicios públicos son:

- Servicio técnico. Debe existir una técnica -jurídica.
- Regular y Continuo. Es el signo de su funcionamiento.
- Prestación al público.
- Satisfacción de una necesidad pública.
- Organización pública.



La creación de un servicio público “consiste en disponer que una determinada necesidad colectiva sea satisfecha con la prestación de un servicio público”⁵⁴. Para la creación de los servicios públicos deben tomarse las previsiones legales pertinentes a fin de prever en la Ley de Presupuesto, en leyes especiales y ordenanzas municipales, las partidas necesarias para su organización y funcionamiento ininterrumpidos.

En sentencia de la Corte de Constitucionalidad, emitida con fecha 4 de junio de 2008, según expediente 173-2008, los honorables Magistrados sostienen que la Constitución Política de la República de Guatemala, hace uso del sustantivo compuesto: *servicios públicos esenciales*, en sus preceptos, como en el Artículo 120, no obstante admite dicha Corte que ese concepto no está definido en el Magno Texto, como los magistrados le llaman en dicha sentencia.

Sin embargo, la misma Corte de Constitucionalidad, como se puede ver en las sentencias de mérito, concluye que: “...con respecto a la esencialidad de los servicios públicos, esta Corte advierte que tal carácter deriva de la importancia que tales servicios tienen para la población con relación al goce de los derechos humanos que, directa o indirectamente, la Constitución reconoce y cuya protección resulte esencial para la dignificación de los habitantes del Estado...”⁵⁵.

⁵⁴ **Ibid.** Pág. 17.

⁵⁵ Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha 4 de junio de 2008, Expediente: 173-2008.



CAPÍTULO IV



4. Necesidad de implementar una ley que cree el mecanismo de intervención del registro nacional de las personas y demás entidades autónomas del Estado

4.1. Generalidades sobre intervención

Se entiende en un sentido amplio por intervención a la acción de la administración pública encaminada a regular la actividad de otro ámbito público o privado, fijando normas o realizando actividades en sustitución de aquel. En un sentido estricto el término alude a un conjunto de acciones que disminuyen notablemente la autonomía del intervenido, sin embargo el término es más usado en el terreno económico como la afectación de la actividad económica privada por parte el Estado.

El intervencionismo estatal ha existido siempre y en todos los ámbitos de la vida pública y privada. De hecho, la actividad reguladora mediante normas jurídicas, al tratar de ordenar la vida social, ya es una acción intervencionista. Sin embargo, el término se usa para significar distintos casos en los que esa actividad es considerada por algunos sectores políticos y económicos como rechazable.



En el orden de política internacional, se denomina intervencionismo a las acciones mediante las cuales un Estado trata de influir en la decisión de otro de forma no legítima, mediante el uso o no de la fuerza.

Dentro de la propia política interna de un Estado se entiende por intervencionismo a las acciones de la administración central encaminadas a limitar la autonomía política de otras administraciones territoriales.

En materia económica, para el liberalismo, el intervencionismo son aquellas acciones del Estado mediante las cuales se condiciona la actividad económica del país mediante la regulación del mercado laboral, fijación de precios y salarios, control de mercado cambiario, nacionalización de determinados sectores (financiero, industria pesada) y, en cause general, atribuye una amplia capacidad al Estado como productor de bienes y servicios.

El Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que:

“Intervención de empresas que prestan servicios públicos. El Estado podrá, en caso de fuerza mayor y por el tiempo estrictamente necesario, intervenir las empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento”.

4.2. Planteamiento de la problemática



Por las características de su creación legal y la importancia de esta institución en la legislación nacional, su posible intervención, provoca opiniones encontradas inclusive entre los más versados en el tema. Esto encuentra su prueba más palmaria en los recientes acontecimientos suscitados en torno a la misma, pero especialmente en la opinión consultiva proferida por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, máximo tribunal en materia constitucional del país, que se emitiera con fecha 17 de septiembre del año 2010, en expediente 3174-2010, la cual tiene inclusive el voto disidente de uno de los magistrados; y esta disidencia, una exposición de criterios por parte del funcionario en cuestión. Esto último evidencia la discrepancia que provoca el tema.

El aporte que se quiere realizar con la presente investigación alude a la realización de un estudio profundo de la problemática, considerándose que no ha sido realizado en Guatemala, ni siquiera por los honorables Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, por cuanto los mismos ofrecen su opinión y esta es subsecuente a la hermeútica de la ley constitucional, más no así de la doctrina y el derecho comparado.

Debiendo por su naturaleza, la Corte de Constitucionalidad, concretarse en su opinión a lo establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala, la misma carece de lo que en la presente investigación podría tocarse con amplitud; es decir, el

derecho comparado y la doctrina histórica y la más reciente. Para poder ofrecer la mejor solución a la luz de la ciencia del derecho, en el estudio propuesto.



Ahora bien, la Corte de Constitucionalidad fue de la opinión que el Registro Nacional de las Personas podía intervenir pero condicionaba esa facultad que podría observar el Ejecutivo en determinado momento, a que tanto en aquella decisión y su materialización, el Presidente de la República observe la interpretación, alcances, parámetros, límites y responsabilidad determinados en la opinión proferida por el máximo tribunal constitucional en Guatemala; esto, para no incurrir en violación de los preceptos constitucionales.

4.3. Causas para la intervención del Registro Nacional de las Personas por parte del Presidente de la República.

La posible intervención administrativa por parte del Organismo Ejecutivo a las entidades autónomas, devienen del hecho de que si el órgano de dirección superior del Registro Nacional de las Personas, no cumple con el servicio público de registro de personas naturales e inscripción de hechos y actos relativos al estado civil, capacidad civil y demás actos de identificación y la emisión del Documento Personal de Identificación, DPI, por medio de un acuerdo gubernativo.



Por lo tanto, si es precisa una intervención del Ejecutivo al Registro Nacional de las Personas, es porque resulta insuficiente el control administrativo regulado para dicha institución.

4.4. Límites a la intervención del Registro Nacional de las Personas por parte del Presidente de la República

Los límites a la intervención, según señala el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, son:

- En caso de fuerza mayor
- Por el tiempo estrictamente necesario,
- Empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad,
- Cuando se obstaculizare su funcionamiento.

El Estado es el titular del control administrativo y en tal sentido, el Ejecutivo puede dictar normas para su regulación; negativamente, el control administrativo puede degenerar en una intervención de las entidades autónomas.

Con el fin de mantener el equilibrio entre los órganos del Estado y para evitar el abuso o exceso en el ejercicio de sus funciones que a cada uno les ha encomendado la Constitución, ésta ha previsto controles que van a lo interno de cada uno y otros que se efectúan entre ellos mismos.

La normativa del Registro Nacional de las Personas, resulta insuficiente para ejercer el control administrativo sobre la misma.



El Presidente de la República, tiene facultad para intervenir administrativamente el Registro Nacional de las Personas, con la finalidad de garantizar y normalizar la prestación de los servicios de registro de personas naturales e inscripción de hechos y actos relativos al estado civil, capacidad civil y demás actos de identificación.

4.5. La necesidad de crear una ley de intervención

Como respuesta a la necesidad de crear una ley para la intervención para los casos que contempla el Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La opinión consultiva que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, como máximo ente constitucional emitió en expediente numero 3174-2010, expresa que: "Por coexistir en la actualidad una ausencia de una regulación de carácter ordinario que desarrolle la forma en la que debe sujetarse la realización de una intervención administrativa, debe acudir, para no dejar, por tal omisión, inane el contenido del artículo 120 constitucional, al principio de plenitud hermética del Derecho, y con base en esto último debe determinarse que el Organismo del Estado que ostenta la facultad de acordar la intervención administrativa aludida en el precepto antes citado, es el Organismo Ejecutivo, por ser el artículo 31 del Código Civil el que le confiere la competencia para ejercitar aquella potestad".



En consecuencia, es necesario crear una ley de intervención del Estado de empresas estatales en caso de fuerza mayor, por el tiempo estrictamente necesario, para empresas que prestan servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando se obstaculizare su funcionamiento.

Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, en ejercicio de su potestad legislativa, emita la legislación correspondiente a fin de que el Estado de Guatemala cuente con una ley a la que deba sujetarse la realización de una intervención administrativa.

Es preciso que se contenga en dicha ley: a) A qué clase de empresas estatales se refiere el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para efectos de llevar a cabo una intervención administrativa, (b) Cuáles son los casos de fuerza mayor a que se refiere dicha ley (c) a qué servicios públicos esenciales se refiere a los mismo.

Para el efecto de cada uno de los conceptos vertidos anteriormente, se hace preciso que el Congreso de la República haga acopio de las opiniones consultivas y expedientes que en la Corte de Constitucionalidad de Guatemala han causado ya, jurisprudencia.



4.6. Aspectos que se deben tomar en cuenta en la ley de intervención de entidades estatales

La figura de la intervención es necesaria desde el punto de vista que la misma constituye una herramienta para ejercer control y verificar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados los institutos creados.

En el caso de la intervención estatal, a las entidades de carácter público, la connotación especial la conlleva el hecho de no violentar la Constitución Política de la República de Guatemala, por no tomar debidamente en cuenta el texto de la ley o porque al realizar una intervención, más bien se esté contradiciendo al mismo.

Se cree esta preocupación por no violentar una norma constitucional, fue lo que finalmente limitó al Estado de Guatemala a desistir de su pretensión de intervenir el Registro Nacional de las Personas. Puesto que si se analiza el expediente 3174-2010, de la Corte de Constitucionalidad que contiene la opinión consultiva que dicho tribunal supremo en materia constitucional emite a pedido del Organismo Ejecutivo, se puede verificar que existe la autorización jurídica para llevar a cabo la intervención aludida, pese a que uno de los honorables Magistrados haya emitido voto disidente, y haberlo razonado de muy buena manera. Sin embargo, el riesgo es grande y las opiniones del cualquier Corte en todo sistema jurídico constitucional, también esta sujetas a consideraciones de otro orden como el político.



Ahora bien, independientemente de la retractación que tuviera el Organismo Ejecutivo de intervenir el Registro Nacional de las Personas, lo que importa a la presente investigación es precisamente el hecho de si se puede o no intervenir una empresa, institución o entidad estatal y la necesidad que existe de hacerlo. Porque en consecuencia, no puede esperarse que el Estado de Guatemala esté limitado para ejercer su potestad de control de las instituciones públicas. Por ello, para el efecto de viabilizar tal potestad del ejecutivo, es preciso crear una Ley de Intervención de Entidades Públicas.



CONCLUSIONES



1. El Estado es el titular del control administrativo y en tal sentido, el Ejecutivo puede dictar normas para su regulación; negativamente, el control administrativo puede degenerar en una intervención de las entidades autónomas, si en todo caso no se establece como consecuencia de la ausencia de normativa para tal efecto una regulación al respecto.
2. El Presidente de la República, tiene facultad para intervenir administrativamente el Registro Nacional de las Personas, con la finalidad de garantizar y normalizar la prestación de los servicios de registro de personas naturales e inscripción de hechos y actos relativos al estado civil, capacidad civil y demás actos de identificación.
3. El Estado de Guatemala no cuenta con una normativa jurídica que regule la forma, tiempo y manera en que se puede establecer una intervención de las entidades estatales, cuando con la misma se busca revisar o controlar el cumplimiento de los objetivos de determinada entidad ante un evidente incumplimiento o el cumplimiento imperfecto del mismo.
4. Asimismo, el Estado de Guatemala no posee con una normativa jurídica que regule la forma, tiempo y manera en que se puede establecer una intervención de las entidades estatales, cuando con la misma se busca revisar o controlar la



prestación del servicio público esencial para el que fue creada la entidad estatal en cuestión.

RECOMENDACIONES



1. Es preciso que se contenga en ley, a qué clase de empresas estatales se refiere el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para efectos de llevar a cabo una intervención administrativa, basándose para el efecto en la jurisprudencia sentada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
2. La Corte de Constitucionalidad debe establecer cuáles son los casos de fuerza mayor a que se refiere el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para efectos de llevar a cabo una intervención administrativa, basándose para el efecto en la jurisprudencia sentada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
3. Es imperioso que se contenga en ley, por parte de la Corte de Constitucionalidad a qué servicios públicos esenciales se refiere el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para efectos de llevar a cabo una intervención administrativa, basándose para el efecto en la jurisprudencia sentada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
4. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, en ejercicio de su potestad legislativa, emita la legislación correspondiente a fin de que en el



Estado de Guatemala se cree la Ley de Intervención de Empresas Estatales, a la que deba sujetarse la realización de una intervención administrativa.

5. El Estado de Guatemala debe poseer con una normativa jurídica que regule la forma, tiempo y manera en que se puede establecer una intervención de las entidades estatales, cuando con la misma se busca revisar o controlar la prestación del servicio público esencial para el que fue creada la entidad estatal en cuestión.

BIBLIOGRAFÍA



AGUIRRE GODOY, Mario. **Derecho procesal civil de Guatemala**, Tomo I, Editorial Universitaria, Guatemala, 1967.

BALLÉ Manuel y Marta Franch. **Manual de derecho administrativo**, Ed. Pelliaz, Madrid, España, 2000.

ECHEVERRÍA, Buenaventura. **Derecho Constitucional guatemalteco**, Ed. Piedra Santa, Guatemala, 2002.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina, Editorial Hiliasta SRL, 1993.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. **El contrato estatal de servicios públicos**. 1ª. Edición, Editorial Trillas, S.A. México D.F., México. 2000.

CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo I y II**. 3ª. Edición, Litografía Orión. Guatemala, Guatemala. 2002.

CHACÓN, Mauro y Juan Montero Aroca, **Manual de derecho procesal civil guatemalteco**, Ed. Helvetia, Guatemala, 1999.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos del derecho procesal civil**, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988.

DE LEÓN CARPIO, Ramiro. **Análisis doctrinario legal de la Constitución Política de la República de Guatemala**, Ed. Maya, Guatemala, 1998.

DUVERGER, Maurice, **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Ed. Porrúa, México, DF, 1998.



Diccionario de la Academia de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Ed. Espasa Calpe, Madrid, España, 2000.

ESCUADERO ALVAREZ, Hiram. **Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública**, Ed. PPU, Lima, Perú, 2008.

ESTRADA, José Manuel. **Curso de Derecho constitucional.** Ed. Capelliz, Uruguay, 2000.

GUERRERO FIGUEROA, Guillermo. **Introducción a la contratación estatal.** 2ª edición, Editorial Temis, S.A. Bogotá, Colombia. 1982.

LORA TAMAYO, Isidoro. **Los principios hipotecarios de rogación, prioridad y tracto.** Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2002.

PAYNE, J. Mark; Alonso, Pablo (2007). **República del Perú: Evaluación de la gobernabilidad democrática.** Madrid: Universidad Complutense, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

REYNOSO, Eleuterio. **El derecho a la licitación y contratación estatal.** Editorial Universitaria, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1998.

MAZIA CÁCERES, Héctor Manuel. **El registro de la propiedad doctrina guatemalteca "Septem Partitarum".** Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1970, Número 26, Año V.

MONTOYA MELGAR, Alfredo. **La energía como servicio público estatal.** 22ª edición, Editorial Tecnos. Madrid, España. 2001.

NÁJERA FARFÁN, Efraín. **Derecho procesal civil,** Editorial Eros, Guatemala, 1989.

Legislación:

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

