

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



**LA NECESIDAD QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN SE
CONVIERTA EN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

JAIME DARIO CHACÓN CHACÓN

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2011

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

**LA NECESIDAD QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN SE
CONVIERTA EN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

TESIS

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

JAIME DARIO CHACÓN CHACÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre 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. Avidán Ortiz Orellana
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 PRACTICÓ EL EXAMEN
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. María del Carmen Mansilla Girón
Vocal: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Aystas
Secretaria: Licda. Dora Raneé Cruz Navas

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ricardo Antonio Alvarado Sandoval
Vocal: Lic. Juan Aju Bats
Secretaria: Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera

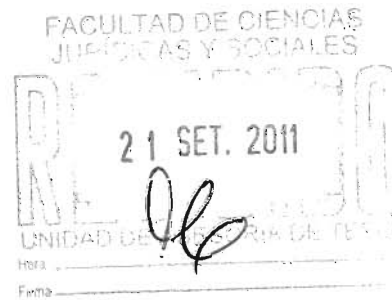
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



LIC. WILLIAM WALTER MONROY LUCERO
ABOGADO Y NOTARIO
6 avenida 3-11 Zona 4 Tercer Nivel
Tel. 24112411- 40134444

Guatemala agosto 19 de 2011

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



Respetable licenciado:

En atención a la providencia emitida con fecha veinticuatro de agosto del presente año por esa unidad, en el cual se me nombra **ASESOR** de Tesis del Bachiller **JAIME DARÍO CHACÓN CHACÓN**, quien se identifica con el número de Carné 200218288. Se le brindó la asesoría de su trabajo de tesis intitulada **“LA NECESIDAD QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN SE CONVIERTA EN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN”**; en su oportunidad sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción que consideré que en su momento serán necesarias para mejor comprensión del tema que se desarrolla.

El estudiante realizó un análisis documental y jurídico en materia administrativa; en el lapso de la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, el estudiante manifestó sus capacidades en investigación, utilizando técnicas y métodos deductivo e inductivo, analítico, sintético y la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que comprueba que se realizó la recolección de bibliografía acorde al tema.

La contribución científica oscila en la recolección de información de diferentes leyes comparadas, que será legalmente hablando de gran apoyo a todas las personas que



decidan proponer iniciativas de ley; abarcó las instituciones jurídicas relacionadas a los temas desarrollados, definiciones y doctrinas, así como el marco legal de la materia, el cual puede servir de base para otros trabajos de investigación en la rama del derecho. Cumpliendo así con un aporte al derecho por su estudio analítico.

El estudiante aceptó las sugerencias realizadas durante la elaboración de la tesis, y aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, sin embargo pueden ser no compartidos y sujetos a polémica, pero en cualquier caso, se encuentran fundamentados, puesto que son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia.

Con respecto a las conclusiones y recomendaciones mi opinión es que son acordes al tema investigado y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada; con ello se aporta información importante para que nuestros legisladores comprendan la funcionalidad de la interpelación.

Por lo expuesto **OPINO** que el trabajo del bachiller anteriormente mencionado se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con las normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, por lo que al haberse cumplido con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente emitir el **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo asesorado.

Con muestra de mi consideración y estima, me suscribo, como atento y seguro servidor.

LIC. WILLIAM WALTER MONROY LUCERO
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 8,133

C. WILLIAM WALTER MONROY LUCERO
ABOGADO Y NOTARIO



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **CARLOS HUMBERTO GIRÓN
MÉNDEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **JAIME
DARIO CHACÓN CHACÓN**, Intitulado: **“LA NECESIDAD QUE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN SE CONVIERTA EN INSTITUTO
NACIONAL DE MIGRACIÓN”**.

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



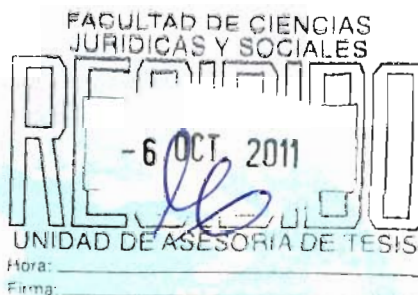
cc. Unidad de Tesis
CMCM/jrvch.



LIC. CARLOS HUMBERTO GIRÓN MÉNDEZ.
ABOGADO Y NOTARIO
6ª. CALLE 10-23 ZONA 11 GUATEMALA
TELÉFONO. 24717651 - 48853211

Guatemala, octubre 4 de 2011

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



Respetable Licenciado:

Me honra informarle que en cumplimiento de la resolución que fue emitida oportunamente en la cual se me nombra **REVISOR** del trabajo de tesis del Bachiller **JAIME DARIO CHACÓN CHACÓN**, intitulado: "**LA NECESIDAD QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN, SE CONVIERTA EN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**"; procedí a la revisión del trabajo de tesis en referencia.

Realicé la revisión de la investigación y en su oportunidad sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción; que consideré que en su momento serán necesarias para mejor comprensión del tema que se desarrolla. El tema está redactado de una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando las instituciones jurídicas relacionadas al mismo, definiciones y doctrinas, así como la regulación legal de la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y leyes aplicables a nuestro derecho positivo, al igual la utilización de derecho comparado, lo que hace de este trabajo un documento de consulta y utilidad a quien esa clase de información necesite.

En tal virtud el contenido de la tesis, abarca las etapas del conocimiento científico, ya que la recolección de información realizada fue de gran apoyo a su investigación, dado que el material es considerablemente actual y vanguardista, con lo cual el sustentate



aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, por lo que pueden ser sometidos a su discusión y aprobación definitiva, pero en cualquier caso, se encuentran fundamentados, pues son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia.

Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado, las mismas son objetivas, realistas y bien delimitadas. Resalto que atendió las sugerencias y observaciones señaladas, defendiendo con fundamento aquellas que consideró necesario. En cuanto a la estructura formal de la tesis, la misma fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de los métodos deductivo e inductivo, analítico y la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada.

En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado por el bachiller anteriormente mencionado, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que puede ser impreso y discutido como tesis de graduación en examen público.

LIC. CARLOS HUMBERTO GIRÓN MÉNDEZ.
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 2,305

LIC. CARLOS HUMBERTO GIRÓN MENDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintisiete de octubre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JAIME DARÍO CHACÓN CHACÓN, Titulado LA NECESIDAD QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN SE CONVIERTA EN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN 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.

effc



DEDICATORIA

A DIOS: Ser supremo, creador de todo lo que se ve y de lo que no se ve, que guía mi camino y que nunca me abandona en la adversidad. Merecedor de toda honra, porque de Él, para Él, y por Él son todas las cosas, fuente inagotable de conocimiento y sabiduría.

A MI PADRE: Raúl Chacón García. Q.P.D. Por haber sido la persona fundadora en mí, de buenos principios. El ser más grandioso en la tierra, que Dios me dio la oportunidad de compartir y convivir, con él los mejores momentos de mi infancia. Que hoy en este día tan especial se regocija y lo grite a los cuatro vientos donde quiera que esté. Porque yo lo único que te digo es misión cumplida papá; te extraño.

A MI MADRE: María Margarita Chacón Álvarez, por darme la vida y ser parte esencial en ella, porque gracias a su amor incondicional, su apoyo y sabiduría, ha logrado que hoy culmine este triunfo.

A MIS HIJOS: Kimberly Daniela Chacón Funes; Y Bradlyn Josué Raúl Chacón Funes, por su amor y apoyo incondicional. Y para que este triunfo sea un ejemplo a seguir. No importando las adversidades que en el desarrollo de su vida les toque enfrentar.

A MI ESPOSA: Claudia Alejandra Funes Gálvez, por el apoyo aportado.

A MIS AMIGOS: Que a lo largo de mi corta vida, Dios me ha dado la oportunidad de conocer y compartir momentos inmemorables con ellos. Cada uno ha aportado su granito de arena para que esta persona sea hoy en día lo que es.

A MIS CATEDRÁTICOS: Personas fundadoras del conocimiento y la sabiduría en mí persona, que con mucho aprecio los admiro y los llevaré siempre presentes en el desarrollo de mi profesión.

EN ESPECIAL A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, centro de estudios donde realicé mis sueños y forjadora de mejores profesionales en el país, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que hoy me honra con tan preciado galardón. A quien pondré muy en alto en el noble ejercicio de la profesión.

A LOS INCRÉDULOS: Que, en muchos pasajes de mi vida, dudaron del alcance del presente éxito; para que el mismo sirva como ejemplo a seguir, y para que sepan que en los caminos de la vida, por muy adversos que sean, siempre hay un triunfador.

AL PUEBLO DE GUATEMALA: Por ser el motor económico, de esta gloriosa casa de estudios, para que cumpla con su fin: "Id y Enseñad a Todos".

A USTED: Por su presencia.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La administración pública.....	1
1.1. Definiciones.....	1
1.1.1 Elementos.....	5
1.2. El derecho administrativo	6
1.2.1. Definición de derecho administrativo.....	6
1.2.2. Sistemas de derecho administrativo.....	9
1.2.3. Características del derecho administrativo.....	10
1.3. Sistemas o técnicas de organización de la administración Pública.....	12
1.4. La centralización o concentración administrativa.....	15
1.4.1. Definición.....	18
1.4.2. Características.....	19
1.4.3. Elementos.....	19
1.4.4. Aplicación del principio de jerarquía.....	20
1.4.5. Ventajas.....	21
1.4.6. Desventajas.....	22
1.4.7. Procedimientos para establecerla.....	23
1.4.8. Su aplicación en Guatemala.....	23
1.5. Desconcentración administrativa	24
1.5.1. Definición.....	29
1.5.2. Características.....	30
1.5.3. Ventajas.....	32
1.5.4. Desventajas o inconvenientes.....	34

	Pág.
1.5.5. Procedimiento para establecerla.....	36
1.5.6. Su aplicación en Guatemala.....	37
1.6. Descentralización administrativa.....	37
1.6.1. Características.....	38
1.6.2. Ventajas.....	43
1.6.3. Inconvenientes.....	44
1.6.4. Control.....	45
1.6.5. Clases de descentralización.....	47
1.6.5.1. Descentralización territorial o por región.....	47
1.6.5.2. Descentralización por servicio o institucional.....	48
1.6.5.3. Descentralización por colaboración.....	49
1.7. Autonomía y autarquía administrativas.....	49
1.7.1. Definición.....	51
1.7.2. Entidades descentralizadas y autónomas de Guatemala.....	51
1.7.3. La legislación de Guatemala.....	53

CAPÍTULO II

2. Instituciones descentralizadas.....	55
2.1. Instituto Nacional de Bosques.....	55
2.1.1. Ficha técnica.....	55
2.1.2. Disposiciones normativas.....	55
2.1.3. Atribuciones.....	55
2.1.4. Organización y funcionamiento.....	56
2.2. Instituto Guatemalteco de Turismo.....	59
2.2.1. Ficha técnica.....	59
2.2.2. Disposiciones normativas.....	59
2.2.3. Objetivos.....	60

	Pág.
2.2.4. Organización y funcionamiento	66
2.3. Instituto de Fomento Municipal.....	68
2.3.1. Ficha técnica	68
2.3.2. Disposiciones normativas.....	68
2.3.3. Objetivos	69
2.3.4. Organización y funcionamiento.....	72
2.4. Instituto de Previsión Militar	76
2.4.1. Ficha técnica	76
2.4.2. Disposiciones normativas.....	76
2.4.3. Objetivos	77
2.4.4. Organización y funcionamiento.....	78
2.5. Instituto Nacional de Recreación de los Trabajadores	83
2.5.1. Ficha técnica.....	83
2.5.2. Disposiciones normativas.....	83
2.5.3. Objetivos.....	83
2.5.4. Organización y funcionamiento	84
2.6. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.....	85
2.6.1. Ficha técnica.....	85
2.6.2. Disposiciones normativas.....	85
2.6.3. Objetivos	86
2.6.4. Organización y funcionamiento.....	90
2.7. Instituto Nacional de Cooperativas.....	97
2.7.1. Ficha técnica.....	97
2.7.2. Disposiciones normativas.....	97
2.7.3. Objetivos	97
2.7.4. Organización y funcionamiento.....	98
2.8. Instituto de Ciencia y Tecnología Agraria	101
2.8.1. Ficha técnica	101

	Pág.
2.8.2. Disposiciones normativas.....	101
2.8.3. Objetivos.....	101
2.8.4. Organización y funcionamiento.....	102
2.9. Instituto Nacional de Electrificación.....	106
2.9.1. Ficha técnica.....	106
2.9.2. Disposiciones normativas.....	106
2.9.3. Objetivos.....	106
2.9.4. Organización y funcionamiento.....	108
2.10. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.....	111
2.10.1. Ficha técnica.....	111
2.10.2. Disposiciones normativas.....	111
2.10.3. Objetivos.....	112
2.10.4. Organización y funcionamiento.....	112
2.11. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.....	115
2.11.1. Ficha técnica.....	115
2.11.2. Disposiciones normativas.....	116
2.11.3. Objetivos.....	118
2.11.4. Organización y funcionamiento.....	118
2.12. Instituto nacional de administración pública.....	122
2.12.1. Ficha técnica.....	122
2.12.2. Disposiciones normativas.....	122
2.12.3. Objetivos.....	122
2.12.4. Organización y funcionamiento.....	124
2.13. Instituto Nacional de Estadística.....	128
2.13.1. Ficha técnica.....	128
2.13.2. Disposiciones normativas.....	128
2.13.3. Objetivo.....	129
2.13.4. Organización y funcionamiento.....	129

CAPÍTULO III

3. La Dirección General de Migración	137
3.1. El director de migración	138
3.1.1. Funciones de la Dirección General de Migración	139
3.2. Estructura organizativa y funciones de las dependencias de la Dirección General de Migración	141
3.2.1. A nivel de apoyo técnico	141
3.2.2. A nivel sustantivo	142
3.2.3. A nivel administrativo y apoyo	142
3.3. La Dirección General de Migración y su integración	142
3.3.1. Funciones y atribuciones del director general	143
3.3.2. Funciones y atribuciones del director general adjunto	143
3.3.3. Departamento jurídico	144
3.3.4. Departamento de auditoría interna	146
3.3.5. Oficina de estadísticas, estudios y políticas migratorias	147
3.3.6. Oficina de comunicación social	148
3.3.7. Oficina de relaciones migratorias internacionales	149
3.3.8. Oficina de responsabilidad profesional	150
3.3.9. Subdirección de documentos de identificación internacional	151
3.3.10. Subdirección de control migratorio	153
3.3.11. Subdirección de operaciones de extranjería	155
3.3.12. Gerencia administrativa y financiera	157
3.3.13. Gerencia de informática	158
3.4. De las categorías migratorias y su clasificación	159
3.4.1. De los no residentes	160
3.4.2. De los residentes temporales	161
3.4.3. De los residentes permanentes	163

	Pág.
3.4.4. De los residentes pensionados y residentes rentistas	164
3.4.5. Del registro de extranjeros residentes.....	170

CAPÍTULO IV

4. La necesidad que la Dirección General De Migración, dependencia del Ministerio De Gobernación se convierta en instituto guatemalteco de migración descentralizado.....	171
4.1. La propuesta de mesa nacional para las migraciones en Guatemala (MENAMIG) el enfoque de derechos humanos y la regularización.....	174
4.2. La propuesta del bufete popular de la Universidad Rafael Landívar: Una nueva institucionalidad migratoria.....	177
4.3. La propuesta de la Dirección General de Migración: Crear el Instituto Guatemalteco de Migración.....	180
4.4. Análisis de las propuestas.....	185
4.5. Análisis técnico y jurídico que deben contener las comisiones de gobernación y del migrante con consideraciones de orden legal y constitucional.....	198
4.5.1. Análisis técnico.....	198
4.5.2. Análisis legal.....	201
4.6. Proyecto de ley.....	203
CONCLUSIONES.....	221
RECOMENDACIONES.....	223
BIBLIOGRAFÍA.....	225

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, el tema de las migraciones ha venido desarrollándose dentro de un contexto de preocupación mundial, y con el efecto de la emigración de los guatemaltecos y la migración de personas de otros países, a Guatemala que, de una u otra forma, todos y cada uno de los seres humanos formamos parte. Se dice que vivimos en una sociedad de la información migrante, porque en la medida que pasa el tiempo, el ser humano va adquiriendo un sin número de información en las distintas facetas de su vida, misma que necesita se convierta en conocimiento, lo antes posible para poder aprovecharla.

La Dirección General de Migración tiene como función especial, el control de ingreso al país de nacionales, turistas visitantes, personas en tránsito, residentes temporales, permanentes, estudiantes y trabajadores; estos últimos se tienen catalogados como la innovación de categorías migratorias; además, que son personas que generan ingresos para el Estado y esta Dirección. Actualmente la Dirección General de Migración es una institución que depende directamente del Ministerio de Gobernación, y que todas sus decisiones, políticas migratorias y de funcionamiento las debe de tomar el Ministro de Gobernación; también es una institución que genera ingresos propios, suficientes para ser una institución autónoma

Es, por ello, la necesidad de crear una ley en la que se reflejen aspectos relevantes para el país en materia puramente migratoria, y en la que se proponga un cambio integral a la especialidad, y se incorporen cambios para que la Dirección General de Migración se convierta en una nueva institución con mayor jerarquía institucional, descentralizada y autónoma, para que pueda ejercer funciones esencialmente técnicas en materia migratoria y consolidar una mejor aplicación al Estado de Derecho con el nombre de Instituto Nacional de Migración. Con esta nueva institución, ejerciendo de manera eficiente, ágil, dinámicas y eficiente; utilizando para el efecto los fondos propios privativos que genera por los diversos servicios que presta a los usuarios de esta entidad pública, en la que se podrá establecer una infraestructura orgánica y física, propia para asegurar la viabilidad técnica, administrativa y financiera en el ejercicio de las funciones para la cual se pretende crear.

El objetivo general de la investigación fue: Establecer que la creación del Instituto Guatemalteco de Migración, como una entidad estatal descentralizada y autónoma, debe tener por objetivo, generar políticas de seguridad migratoria, con competencia y jurisdicción a nivel nacional, para el cumplimiento de sus fines; así como de gozar de autonomía funcional, económica, financiera, técnica, administrativa, personalidad jurídica, patrimonio, recursos propios y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones; y los específicos, fueron: Determinar que el Instituto Guatemalteco de Migración será la institución responsable de la formulación y el cumplimiento de la política migratoria nacional; diseñar e implementar las políticas migratorias del país; velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley del Instituto Nacional de Migración y su Reglamento, así como de las demás que se emitan en materia migratoria.

Se comprobó la hipótesis, en el sentido de que las razones por las que se plantea este tema es porque en la actualidad la Dirección General de Migración no está siendo una institución eficiente, además de tener suficientes ingresos para ser una entidad descentralizada y autónoma; y, es por ello, que es necesario que para que sea más eficiente deberá convertirse en Instituto Nacional de Migración, y así ello evitar tanta corrupción que hoy en día se tiene. Para el desarrollo del trabajo se emplearon los siguientes métodos de investigación: analítico, sintético, inductivo, deductivo y las técnicas de investigación utilizadas fueron: la documental y la científica jurídica.

Esta tesis está contenida en cuatro capítulos, de los cuales el primero tiene como propósito el estudio de la administración pública, la centralización o concentración administrativa, desconcentración administrativa, descentralización administrativa; el segundo, menciona lo relacionado a las instituciones descentralizadas, como el Instituto Nacional de Bosques, Instituto Guatemalteco de Turismo, Instituto de Fomento Municipal; con el tercero se busca establecer lo que es la Dirección General de Migración, su estructura organizativa, sus funciones y dependencias y, el cuarto capítulo, está dirigido a describir la necesidad de que la Dirección General de Migración, dependencia del Ministerio de Gobernación se convierta en Instituto Guatemalteco de Migración, la propuesta de mesa nacional para las migraciones en Guatemala (MENAMIG) el enfoque de derechos humanos y la regularización.

CAPÍTULO I

1. La administración pública

1.1. Definiciones

El autor Jorge Mario Castillo González en referencia a este concepto establece: “La Administración es ciencia y arte, en tanto se sustenta en principios elaborados por medio de la investigación, integrando la teoría administrativa. Arte, en tanto se sustenta en la habilidad de las personas. El teórico podrá dominar la administración como ciencia por haber estudiado teoría y ser mal administrador por carecer del arte necesario. Un práctico, dotado de habilidades podrá ser buen administrador sin conocer la teoría científica. La unión de la teoría (ciencia) y de la habilidad (arte), crea la opción óptima para ser un buen administrador.”¹

El Autor Fraga Garbino, estudia la administración pública desde dos puntos de vista: “Desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y la existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”²

De lo que significa Administración Pública, existen variadas definiciones. No es necesario especializarse en las ciencias de la administración, pero sí es preciso plasmar algunas definiciones, pues para comprender lo que significa el derecho

¹ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 19.

² Fraga, Garbino. **Derecho administrativo**. Pág. 7.

administrativo es necesario, primero entender la administración pública. Entre las definiciones más importantes se pueden citar las siguientes:

- a) Para algunos autores la administración pública. Es el ejecutivo en acción.
- b) Otros autores dicen que la administración pública es: Los organismos del Estado prestando servicios públicos.

El tratadista Calderón Morales Hugo Haroldo, menciona una serie de definiciones de algunos autores extranjeros, los que vale la pena analizar, puesto que se trata de doctrinas que tienen validez en la doctrina del derecho administrativo, uno de ellos es Garrido Falla, que indica que:

“Parte del criterio orgánico; la administración es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo. Pero acepta que éste se halla formado por administración más Gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del Ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del Gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno.”³

Acosta Romero Miguel, define a la Administración como: “Actividad práctica, permanente y concreta del Estado (criterio, objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que lo integran (criterio finalista).”⁴

³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 49.

⁴ Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 71.

Para García Oviedo y Martínez Useros, citados por el autor Calderón Morales Hugo Haroldo, analizan a la administración desde dos puntos de vista: “La administración en sentido objetivo es realización de actividades hacia un fin, y como quiera que este pueda ser de diversa índole, la discriminación del mismo producirá el siguiente resultado: si el fin gestionado es de índole privada nos hallaremos ante una actividad administrativa de tal carácter, mientras que la administración pública supondrá la producción de un fin público; siendo la primera extraña a la materia de nuestra disciplina, ya que el contenido de ésta gravita en torno a la actividad dirigida a la satisfacción de fines de interés público.”⁵

El tratadista Gabino Fraga, señala que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza el Estado y que para ello se organiza en una forma especial. La organización especial de que habla constituye la administración pública y manifiesta que: “La administración pública debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁶

No todos los autores consideran a la administración como una ciencia, sino que muchos de ellos como una técnica y otros como un arte.

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 51.

⁶ Fraga, Gabino. **Ob. Cit.** 32.

Sobre este tópico se analiza la posición de algunos autores, que establecen la conveniencia de hablar de la técnica de la administración y la contraposición de Bielsa y otros autores de considerar a la administración como una verdadera ciencia.

En suma, como afirma Diez Manuel María, esta corriente de los estudios administrativos “conduce necesariamente a que la administración sea considerada como un gran aparato orgánico cuyos únicos problemas son precisamente los relativos a su montaje y manejo técnico, por lo que resultaría preferible prescindir de la expresión ciencia de la administración y hablar de técnica de la administración.”⁷ Contra esa concepción han reaccionado Bielsa que considera que “más tienen de novedad en los títulos y en los planes que en la sustancia de la materia; su escuela sociopsicológica que se orienta hacia el estudio de carácter humano de toda empresa pública o privada, lo que coloca la ciencia de la administración dentro de las llamadas ciencias sociales.”⁸ y Godínez Bolaños Rafael, que concibe la administración pública como “uno de los procesos del gobierno, lo que hace que la ciencia administrativa posea típicas cualidades frente a la administración industrial o comercial.”⁹

Para el autor Calderón Morales Hugo Haroldo, la administración dice: “nosotros consideramos que la administración es una ciencia, pero al analizar la administración pública como una especie de la administración, y dependiendo desde el punto de vista que se estudie se puede considerar como una rama de las ciencias sociales o como una rama de las ciencias políticas o por lo menos con una íntima relación con esta ciencia.”¹⁰

⁷ Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 72.

⁸ Bielsa, Rafael. **Principios de derecho administrativo**. Pág. 48.

⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 103.

¹⁰ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 25.

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

Para el tratadista Calderón Morales Hugo Haroldo, la administración pública es “el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.”¹¹ Se puede decir que la administración pública y sus órganos y entidades es un medio por el cual el Estado ejecuta su actividad.

1.1.1. Elementos

Los autores del derecho administrativo establecen una serie de elementos de la administración pública, como Calderón Morales, Hugo Haroldo, que indica “Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se pueden resumir y explicar de la siguiente manera: el órgano administrativo, la actividad que la administración realiza, la finalidad que pretende el Estado, a través de la administración y el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos:

- a. El Órgano Administrativo.
- b. Actividad.
- c. Finalidad.

¹¹ **Ibíd.** Pág. 27.

d. El Medio.”¹²

1.2. El derecho administrativo

1.2.1. Definición de derecho administrativo

Para el jurista Castillo González Jorge Mario, el derecho administrativo es “es la pura legislación administrativa o conjunto de leyes relacionadas con la administración; es el conjunto de normas que regulan la organización y las funciones del poder ejecutivo; es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares; es el derecho que regula los servicios públicos; es la actividad del Estado para lograr sus fines; es el conjunto de reglas que permiten a los particulares adquirir derechos y contraer obligaciones para satisfacer las necesidades públicas. El derecho administrativo es lo indicado en las seis definiciones precedentes. Otra definición, menos complicada y sencilla. El Conjunto de normas y de principios jurídicos que regulan la administración estatal, incluidas la costumbre de los pueblos mayas. Las normas equivalen a la legislación y los principios equivalen al derecho.”¹³

Según Acosta Romero Miguel, sobre el derecho administrativo refiere que se “entiende por ciencia del derecho administrativo es el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativas a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en búsqueda de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.”¹⁴

Asimismo, se menciona que derecho administrativo como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible su objeto de conocimiento, o sea el

¹² Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 69.

¹³ Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 25.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 78.

sector de la realidad del ser, o del objeto que pueden ser captados por el intelecto humano, que constituye su materia. Indica además, que dentro del estudio de la ciencia del derecho administrativo, hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al arte. La definición expresada por Acosta Romero, es bastante adecuada, pues define este concepto, desde el punto de vista de la ciencia y es importante darle el carácter de ciencia, porque lo es.

Para Santamaría de Paredes Vicente, el derecho administrativo “es la rama autónoma del derecho público que regula la actividad administrativa en cuanto a su organización y funcionamiento de las personas públicas.”¹⁵ Una definición de Santamaría, muy adecuada y lo interesante de esta definición es que le impone al derecho administrativo como una rama autónoma del derecho público.

Asimismo, el autor Giannini Massimo Severo, manifiesta que “el derecho administrativo se ocupa de estudiar la administración pública, y concretamente al poder ejecutivo; en tanto que la ciencia de la Administración la estudia desde el punto de vista objetivo o material, analizando la acción general de los órganos del Estado en materia Administrativa.”¹⁶

Serra Rojas Andrés, define el derecho administrativo como “la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas que orientan y regulan las relaciones sociales que se producen en la organización y en la actividad de la administración del Estado considerado en todas sus esferas, tanto nacional como local.”¹⁷

¹⁵ Santamaría de Paredes, Vicente. **Derecho administrativo**. Pág. 15.

¹⁶ Giannini Massimo, Severo. **Derecho administrativo**. Pág. 36.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 11.

Este término se identifica con relaciones sociales que se producen en la organización y la actividad del Estado; naturalmente afirma que el mismo es la rama jurídica que fija los principios y analiza las normas; es importante observar que la mayoría de los autores expresan, al hablar de la actividad del Estado, lo hacen considerando la administración nacional como local.

Diez Manuel María, establece que el derecho administrativo como tal “es la parte del derecho público que se ocupa de la organización y de la actividad de la administración pública, bajo el control judicial.”¹⁸

Diez Manuel María, en la definición anterior habla del control, pero solo judicial, pero hay que recordar que el control de los actos de la administración pública, no son sólo de carácter judicial. En la administración pública hay una gran diversidad y tipos de control. Adicionalmente, es el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control.

Prácticamente se da la idea más próxima y exacta de lo que es y significa el derecho administrativo, definición que contiene los elementos más importantes de la disciplina jurídica. Asimismo, Calderón Morales Hugo Haroldo, explica la definición más adecuada la cual concuerda con la definición más adecuada Diez Manuel María, la cual es la siguiente:

“El derecho administrativo es el conjunto de principios y de normas de derecho público interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las

¹⁸ Diez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 81.

relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones interorgánicas y su control.”¹⁹

La definición anteriormente expresada, a criterio propio, se considera es la más adecuada a esta disciplina, se puede descomponer en sus elementos, los cuales se analizarán, a forma de poder entender más la definición expresada.

Es un conjunto de principios, los cuales son una fuente importante de derecho administrativo, pues son la aplicación del principio de juridicidad.

- Abarca el estudio de las normas jurídicas reguladoras de las funciones y actividades ejecutivas y dispositivas que las leyes atribuyen como Competencia Administrativa y que las mismas le otorgan a los órganos administrativos.
- De las relaciones que regula el derecho administrativo como lo son:
 - Relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares; y,
 - De las relaciones que se dan entre órganos administrativos, que se denominan relaciones interorgánicas.
- También regula el control, visto este desde el punto de vista de cualquier tipo de control, parlamentario, interno, administrativo, judicial, de contraloría, etc.

1.2.2. Sistemas de derecho administrativo

Fundamentalmente se estudia dos sistemas de derecho administrativo: El sistema anglosajón que es uno básicamente inglés y el sistema francés, en donde nace el

¹⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Ob. Cit.** Pág. 89.

derecho administrativo, en el primero las relaciones de derecho entre la administración pública y los particulares se regula por el derecho común; en el segundo ya existen normas especiales que regulan las relaciones de la administración pública con los particulares y ya se le denomina como anteriormente se menciona.

1.2.3. Características del derecho administrativo

Las características han sido desarrolladas por los diferentes autores del derecho administrativo. En este trabajo el autor Gordillo Agustín indica, un resumen de “las características más importantes y son las siguientes:

- a. Es un derecho joven.
- b. No ha sido codificado.
- c. Es un derecho subordinado.
- d. Es un derecho autónomo.
- e. Es un derecho cambiante.”²⁰

a. El derecho administrativo es un derecho joven

Este derecho es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve.

El jurista Bielsa Rafael indica “es un jus novum, es en efecto un derecho novísimo, como novísima es la administración, entendida en su sentido moderno. Desde luego, la administración pública ha existido desde cuando apareció el Estado nacional, y aún

²⁰ Gordillo, Agustín. **Derecho administrativo**. Pág. 97.

antes, pero desvinculada del derecho.”²¹ Se puede decir que el derecho administrativo, surge con la revolución francesa y nace como producto del surgimiento del Estado de derecho.

b. El derecho administrativo no ha sido codificado

La codificación implica la creación de una Ley única que regule todo lo relacionado con una materia, con una visión de conjunto en forma completa y coherente. En derecho administrativo no se puede hablar de codificación, por lo extenso de las competencias administrativas y porque la codificación implica unificación de todo lo relativo a la administración enmarcado en una ley única.

c. El derecho administrativo es un derecho subordinado

Al hablar que el derecho administrativo es subordinado, se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes Constitucionales. Por esa razón, como lo observará más adelante, actualmente se habla del fenómeno de la Constitucionalización del derecho administrativo.

d. El derecho administrativo es un derecho autónomo

Como lo indica Bielsa Rafael, “sin que para ello sea óbice su condición de subordinado, por cuanto tiene sus propios principios y reglas, que dimanan de la naturaleza ejecutiva que lo distingue, y que es exclusiva. El principio de normatividad que lo informa, explica la subordinación, sin perjuicio de que la naturaleza ejecutiva, propia de él le dé autonomía. Las relaciones entre la administración y los administrados lo exige.”²²

²¹ Bielsa, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 69.

²² **Ibid.**

Por las razones mencionadas anteriormente, independientes de la subordinación a la Constitución, no sólo del derecho administrativo sino de otras ciencias del derecho, éste se encuentra dotado de autonomía, por la especialización y relaciones que regula.

e. El derecho administrativo es un derecho dinámico

El derecho administrativo es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, si no fuera así la administraciones públicas fuera muy estática, por la naturaleza del servicio y en general por la labor que desarrolla la administración pública se encuentra en constante cambio, más que todo, en los procedimientos.

Como manifiesta Gordillo Agustín “es derecho mutable, por cuanto vive en constante transformación, como a diario se transforma la administración al compás de las evoluciones socioeconómicas. La aparición de nuevos cometidos estatales lo mantienen en permanente desarrollo, así como los nuevos intereses sociales que demanda la comunidad y cuya satisfacción corre a cargo del Estado.”²³

La administración pública está en constante cambio, el que depende de las circunstancias y de las necesidades sociales, puesto que la finalidad de la administración es el bienestar general, que se realiza a través del servicio público.

1.3. Sistemas o técnicas de organización de la administración pública

La administración pública guatemalteca, se encuentra inmersa dentro de una serie de órganos, que dentro de nuestro sistema institucional, el ejecutivo con un sistema centralizado, que funciona a nivel nacional, las gobernaciones departamentales, que

²³ Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 103.

son órganos centralizados, los municipios con sus órganos, el Concejo Municipal y el alcalde, las regiones, con los consejos de desarrollo urbano y rural. Hay que agregar los órganos investidos de personalidad jurídica, las empresas del Estado, las sociedades anónimas con aporte estatal y privado, etc.

Algunos autores a los sistemas o técnicas de organización administrativa, les denominan formas de organización administrativa. Acosta Romero Miguel, les denomina “formas de organización de la administración pública. Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.”²⁴

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Godínez Bolaños Rafael, hace referencia respecto al concepto “se entiende por organización administrativa el Estado, como entidad abstracta, al igual que toda otra institución jurídica, no está en situación de existir y actuar sino a través de las personas físicas, del factor humano que dinamiza la acción del ente y lo pone en movimiento invistiendo la calidad de órgano. La organización es el fenómeno por el cual las personas físicas asumen una posición dentro de las entidades abstractas y le permiten a éstas vitalizar y concretar la actuación de la administración.”²⁵

²⁴ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 163.

²⁵ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 208.

Estas entidades abstractas adquieren poderes jurídicos a través de la norma positiva (constitucional, legal o reglamentaria) que proyecta dichas potestades dentro de cierto espacio territorial o ámbito funcional, dotando así al ente de la competencia necesaria para actuar dentro de ciertos límites. La diversidad de órganos con atribuciones y competencias diferentes tiende a lograr una más eficiente realización de los cometidos, una mayor garantía para los terceros y una precisa determinación de las responsabilidades.

Continúa argumentando Godínez Bolaños, que “la organización de la función administrativa comprende:

- a. Las potestades o poderes, de que están dotadas las instituciones administrativas (la competencia).
- b. El límite territorial o técnico funcional para ejercer la competencia administrativa.
- c. La jerarquía si son órganos centralizados, la descentralización, la autonomía, según guarden los entes públicos, relación de dependencia o independencia dentro del cuadro administrativo integral de la administración.”²⁶

La organización administrativa adopta diversas modalidades, pero que todas ellas pueden reducirse a dos principales: La centralización y la descentralización.

El autor Godínez Bolaños Rafael, dice respecto a la administración pública “los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción,

²⁶ **Ibíd.** Pág. 210.

dirección y ejecución , evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política.”²⁷

En la teoría del derecho administrativo se ubican tres sistemas o técnicas de organización de la actividad administrativa del Estado o sistemas o técnicas de organización administrativa. Estos reciben las denominaciones de: centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.

Aunque, no todos los autores tratan todos los sistemas en este capítulo entraremos a considerar los que realmente existen dentro de la doctrina general, como lo son:

- a. La centralización o concentración administrativa.
- b. La desconcentración administrativa.
- c. La descentralización administrativa.
- d. La autonomía y la autarquía administrativas.

La razón de estudiarlas todas, es por cuestión puramente doctrinaria, aunque resulte la autonomía un mito como sistema de organización administrativa, por las razones que apuntaremos adelante.

1.4. La centralización o concentración administrativa

El jurisconsulto Godínez Bolaños Rafael, hace mención: “La centralización administrativa o administración directa tiene lugar cuando el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la administración

²⁷ **Ibíd.**

que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.”²⁸

Villegas Basavilbaso Benjamin, establece que “la centralización es la forma de organización administrativa en las cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica, la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo.”²⁹

Se puede apreciar en la centralización una unidad a través de la relación jerárquica que guardan los órganos de la administración, que es establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, que determina los órganos superiores y los subordinados mediante el ejercicio de poderes que implica la propia relación entre los mismos órganos.

Indica el autor Forsthoff Ernest, en relación a la centralización administrativa “la centralización concentra las tareas administrativas en manos del Estado nacional dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada. Todo está dependiendo del gobierno central. Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades, sin perjuicio del control.”³⁰

²⁸ **Ibíd.**

²⁹ Villegas Basavilbaso, Benjamin. **Derecho administrativo.** Pág. 127.

³⁰ Forsthoff, Ernest. **Tratado de derecho administrativo.** Pág. 81.

A la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa, a ellas habría que agregar las empresas de participación estatal.

Villegas Basavilbaso Benjamin en referencia a estos conceptos menciona que “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.”³¹

La centralización corresponde a la forma de organización interna del poder ejecutivo; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior está el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente los Ministros de Estado, los Viceministros, los directores generales, y así sucesivamente todos los subalternos hasta llegar a los más modestos empleados de la administración, que quedan ubicados en la base de dicha pirámide. Cada uno de dichos órganos está obligado a obedecer a los superiores jerárquicos, en la medida en que éstos actúen dentro de sus atribuciones, y a la vez, tienen derecho a mandar sobre los inferiores, con la misma limitación de ajustar sus actos a la Ley.

El tratadista Godínez Bolaños Rafael, acerca de la centralización hace mención “este sistema consiste en ordenar a los órganos de la Administración Estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que

³¹ Villegas Basavilbaso, Benjamin. **Ob. Cit.** Pág. 138.

siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política.”³²

Serra Rojas Andrés, define la centralización como “el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”³³

En Guatemala, la administración pública, es eminentemente centralizada, con un mínimo de descentralización, significa que la administración pública se encuentra dentro de una escala jerárquica rígida y las decisiones y políticas generales, dependen del órgano superior, que es el presidente de la república, hacia abajo, vicepresidente de la república, ministros y viceministros de estado, direcciones generales, etc. y con una gran influencia dentro de entidades descentralizadas, al menos en políticas y lineamientos en el ejercicio de su función especializada.

1.4.1. Definición

En consecuencia Godínez Bolaños Rafael, define la centralización o concentración administrativa, como “aquel sistema o forma de organización administrativa que se basa en la jerarquía, en la que se encuentra concentrado todo el poder de mando y decisión, en el órgano que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide jerárquica de la administración (Presidente de la República).”³⁴

³² Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 217.

³³ Serra Rojas, Andrés. **Ob. Cit.** Pág. 196.

³⁴ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 225.

1.4.2. Características

Las características de la centralización administrativa según Godínez Bolaños Rafael son especialmente los siguientes aspectos:

- a. “Dentro de la centralización administrativa existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el Presidente de la República.
- b. Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo, Vicepresidente, Ministros Viceministros de Estado, etc.
- c. Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma: Poder de Mando, disciplinario, de avocación y delegación, de revocación, de revisión, de control, etc., que fueron analizados dentro de la jerarquía administrativa.
- d. Los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, pues en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al Presidente de la República por excelencia.”³⁵

1.4.3. Elementos

Según Castillo González Jorge Mario, “los elementos más importantes de la centralización son cinco: La unidad de mando, la jerarquía, el control, potestad de revisión y otro elemento, como lo es la facultad de dirimir competencias:

³⁵ **Ibíd.**

- a. La unidad de mando, que inicia en el vértice de la pirámide jerárquica, que es el Presidente de la República y que termina con el último de los empleados del organismo ejecutivo.
- b. La jerarquía, como elemento de la centralización, lógicamente se establece con las relaciones de subordinación que existe dentro los órganos de la administración y que es su base principal.
- c. El control que ejerce el superior, el que es una de las potestades de la jerarquía.
- d. La potestad de revisión de la actuación de los subordinados, por el órgano superior.
- e. Es de suma importancia la facultad de decidir la competencia de los órganos infraordenados.”³⁶

1.4.4. Aplicación del principio de jerarquía

La aplicación del principio de jerarquía, implica que dentro de los órganos administrativos centralizados, como ya lo explicamos, se basa fundamentalmente en la Jerarquía Administrativa, en donde los órganos administrativos van a depender del órgano central de la misma, que es el Presidente de la República y se ramifica hacia abajo, Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Directores Generales, Gobernadores Departamentales y demás órganos y empleados públicos que se encuentran ubicados abajo de estos órganos.

³⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Ob. Cit.** Pág. 119.

El Principio de Jerarquía significa que el Poder de Mando, se encuentra también centralizado, en la misma forma que se encuentran los órganos administrativos dentro de la jerarquía de arriba hacia abajo. Esto significa que las políticas generales son vertidas de la persona que ocupa el más alto grado dentro de la pirámide de la escala jerárquica, que es en nuestro sistema el Presidente de la República, que como ya explicamos anteriormente ejerce una doble función: Como Jefe de Estado (la función política) y como Superior Jerárquico (la función Administrativa).

1.4.5. Ventajas

Dentro de la Centralización o Concentración Administrativa, encontramos una serie de ventajas, creemos que dentro de este tema, son las más adecuadas las que nos plantea el Profesor Godínez en su trabajo: Los sistemas de organización de la Administración Pública. Son las siguientes:

- a. “El órgano supremo, asegura el control político dentro de todo el territorio;
- b. Las actuaciones de los subordinados es controlada por el centro político y hay moralidad administrativa;
- c. Los procedimientos administrativos son uniformes y los particulares saben a dónde dirigir sus peticiones;
- d. Se logra prestar los servicios públicos en forma económica, porque el Estado atiende todo el territorio y el costo es repartido entre toda la población;
- e. El control y fiscalización sobre la actividad administrativa es más efectivo, de los órganos superiores hacia los subordinados;

- f. Las políticas administrativas son uniformes, pues dependen del superior jerárquico que constituye la unidad de mando;

1.4.6. Desventajas

El autor Godínez Bolaños Rafael, desarrolla lo relativo a este tema, menciona “los inconvenientes de la centralización administrativa:

- a. Hay centralismo burocrático y las oficinas administrativas se ubican en su mayoría, en la sede política del gobierno o capital del Estado;
- b. La administración se torna ineficiente en los territorios alejados de la capital;
- c. Las peticiones planteadas por los particulares, deben seguir un largo trámite hasta llegar al centro de decisión, lo que les motiva gastos de dinero y de tiempo;
- d. En los países con territorios extensos, este sistema resulta inconveniente por la falta de atención adecuada y porque se politiza excesivamente la administración.”³⁷

Como consecuencia de todas las desventajas que presenta la centralización o concentración administrativa provoca como resultado lógico que exista una incontrolable corrupción dentro de los órganos administrativos, lo que trae como consecuencia que el Estado soporte un déficit, tanto financiero como falta de credibilidad de sus instituciones, el particular no cree en la administración pública, lo que deviene el poco interés y resistencia en el cumplimiento con sus obligaciones tributarias.

³⁷ Bolaños Godínez, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 239.

La administración se convierte en un desastre y con ello frena el desarrollo del país.

1.4.7. Procedimientos para establecerla

Explica Bolaños Godínez Rafael, “La concentración administrativa tiene su base en el control absoluto del poder público, por un órgano. Para lograrlo, puede llevarse a cabo entre otras acciones, las siguientes:

- a. Se concentra el poder de decisión y de coacción en un órgano y se obliga legalmente a los demás a obedecerlo;
- b. Se otorga al órgano supremo la facultad absoluta para nombrar y destituir a todo el personal de la administración;
- c. Se concentra en el órgano supremo, además de la decisión política, la decisión técnica y toda la información sobre las actividades del gobierno y de la administración pública.”³⁸

Como se puede observar, todos los poderes que otorga la jerarquía son aplicados por el órgano superior, sobre todos los subordinados dentro de la escala jerárquica en donde el Presidente de la República ocupa el más alto grado.

1.4.8. Su aplicación en Guatemala

El sistema en Guatemala es eminentemente concentrado o centralizado, con tendencias a la descentralización.

³⁸ **Ibíd.**

En Guatemala el Organismo Ejecutivo es el órgano principal de la administración pública Guatemalteca, el cual constituye la centralización o concentración, pero la centralización no es absoluta sino que existen otros órganos que no son centralizados, como por ejemplo, los municipios y sus órganos de gobierno, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, etc.

Cuando al principio se dice en la administración, tiene tendencias a la descentralización, se refiere a la regionalización, con la que la Constitución Política pretende descargar al Organismo Ejecutivo de las decisiones, para el desarrollo integral de todo el territorio del país, pues hay que recordar que con la exagerada centralización que Guatemala soporta, el órgano central no puede lograr efectivamente llenar la finalidad que se pretende, el bienestar general o bien común.

1.5. Desconcentración administrativa

La organización administrativa desconcentrada, es una concepción nueva y algunos de los autores de derecho administrativo la ubican como un término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

La desconcentración administrativa, nace como contraposición a la centralización administrativa, con aquella se busca eliminar el excesivo centralismo, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático.

Para el jurisconsulto Fraga Gabino, la desconcentración consiste en “la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de Órganos que le están subordinados de ciertas facultades de decisión.”³⁹

Serra Rojas Andrés, indica que la desconcentración administrativa “es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.”⁴⁰

Este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran subordinados a los propios Ministerios de Estado (en Guatemala), en los que se encuentran ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración.

Para algunos autores la desconcentración es denominada como descentralización burocrática, la que debe distinguirse de la descentralización institucional o por servicio. La doctrina francesa, como lo indica Fernández de Castro Pablo, “se denomina desconcentración y ofrece como notas conceptuales, en primer lugar la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente. En virtud, de la desconcentración el órgano inferior, a quien no se le otorga personalidad jurídica, adquiere poder de

³⁹ Fraga, Gabino. **Ob. Cit.** Pág. 179.

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés. **Ob. Cit.** Pág. 225.

decisión sobre los asuntos administrativos que se sitúen dentro de su esfera de competencia que será tanto territorial como material.”⁴¹

La desconcentración implica la transferencia de la titularidad de la competencia administrativa, es decir, se está en presencia de una delegación y hay que tomar en cuenta que las atribuciones que corresponden a un órgano superior pasan al subordinado o a un órgano nuevo creado para el efecto.

La desconcentración dice Fernández de Castro Pablo, “en realidad tiende a morigerar los efectos del excesivo centralismo estatal. Consiste en la delegación de algunas funciones en órganos centrales o periféricos, pero conservando el delegante las atribuciones las cuales pueden asumir en cualquier momento. Se ha considerado que la desconcentración es una fórmula intermedia entre la centralización y la descentralización administrativa, pues no transfiere competencias en forma absoluta y definitiva, aunque el órgano quien ejerce dichas atribuciones pueda resolver en forma definitiva.”⁴²

Gordillo Agustín, establece que “la desconcentración administrativa aparece como un fenómeno jurídico desligado del concepto de sistema administrativo. Para el autor la desconcentración no se presenta como un principio de técnica de organización de los servicios públicos, sino como una entidad jurídica con una específica conceptualización que le permite ser considerada como autónoma respecto de otras instituciones similares.”⁴³

⁴¹ Fernández de Castro, Pablo. **Descentralización y desconcentración administrativas**. Pág. 122.

⁴² **Ibíd.**

⁴³ Gordillo, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 302.

Es de hacer notar que los órganos desconcentrados no gozan de una autonomía, sino de una facultad eminentemente técnica, pues en este sistema no desaparece del todo la jerarquía administrativa, pues el órgano sigue dependiendo de las directrices y de las políticas del órgano central.

Según la teoría de varios autores en general desconcentrar implica desligar algo del centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide y el grado jerárquico a través de entidades administrativas con atribuciones y poderes propios de decisión.

Fernández de Castro Pablo, establece que “para precisar el concepto de desconcentración es menester como medida previa, señalar los diversos criterios que permitan su real conceptualización y desarrolla una serie de criterios de suyo interesantes, como el criterio intermedio o de transición, el criterio de la variante del sistema de centralización.”⁴⁴

El criterio técnico organizativo y el criterio de distribución de competencias, que le son atribuidos a este sistema o técnica de organización administrativa:

- a. Criterio intermedio o de transición.** Considera a la desconcentración como una etapa intermedia con matices comunes entre los dos principales sistemas de organización administrativa: la centralización o sistema piramidal y la descentralización o sistema de los entes personificados, que admiten una multitud de variantes y gradaciones. La desconcentración importa un desplazamiento de poderes hacia los órganos subordinados, como etapa de mínima descentralización y a modo de una especie de tercer género entre los sistemas de organización.

⁴⁴ Fernández de Castro, Pablo. **Ob. Cit.** Pág. 153.

- b. Criterio de la variante del sistema de centralización.** Se entiende a la desconcentración como una variante atenuada del sistema de centralización administrativa, como una derivación tenue del vínculo jerárquico, que no presenta los caracteres de una institución jurídica administrativa. La atribución de competencia a un órgano dentro de un sistema determinado supone una limitación, distorsión o debilitamiento de los poderes jerárquicos.
- c. Criterio técnico organizativo.** Considera a la desconcentración como un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para ejecutar actos que comprometen a personas públicas, es atribuida a los agentes jerárquicos inferiores subordinados a la autoridad central. La desconcentración debe oponerse a la concentración, como dos técnicas diferentes para la organización de los servicios públicos. Este criterio no considera a la desconcentración desde un punto de vista jurídico, sino de ciencia de la Administración que procura evitar la burocrática en un sistema centralizado.
- d. Criterio de la distribución de competencias.** La desconcentración es enfocada, desde un estricto punto de vista jurídico, como una distribución de competencias hacia órganos enmarcados en un sistema de organización. En este sentido De la Vallina Velarde dice, que la desconcentración es "aquel principio jurídico en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa sin ocupar la cúspide de la misma.

Esta institución jurídica puede darse en un régimen centralizado o descentralizado, pues la conveniencia de la desconcentración se presenta en todas las organizaciones

administrativas, dado que la administración moderna debe descongestionar los órganos superiores mediante el traspaso de competencia.

El criterio más acertado es distribuir las competencias administrativas, que es el problema más grave que nos presenta la centralización.

1.5.1. Definición

Para Diez Manuel María, “la desconcentración encuentra su causa en una atribución exclusiva de competencia a un órgano determinado, siempre que éste no ocupe la cúspide del sistema jerárquico.”⁴⁵

Según menciona Acosta Romero Miguel, “la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.”⁴⁶

Para el autor Godínez Bolaños Rafael, la desconcentración “es un sistema o forma de organización de la administración estatal, que consiste en crear órganos con facultades de decisión técnica, especializados en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo; son dirigidas y operadas por personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior, de conformidad con el Decreto del Congreso de la República o el Acuerdo Gubernativo, que les da origen.”⁴⁷

⁴⁵ Diez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 284.

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 127.

⁴⁷ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 352.

Hay que observar que dentro de la desconcentración administrativa no se pierde la jerarquía del órgano superior y que la aplicación de políticas de la prestación del servicio público siguen perteneciendo a los órganos centralizados, pues la aplicación de políticas es dirigida, normalmente por cuestiones partidistas o de la persona que ocupa el más alto grado en la escala jerárquica de la administración central, es decir por el Presidente de la República, en nuestro medio.

Hay que notar que dentro de la desconcentración administrativa, no se dota a los órganos de personalidad jurídica propia, sino que únicamente son dotadas de facultades de carácter técnico.

1.5.2. Características

Acosta Romero Miguel, indica que “unas de las características más importantes de la desconcentración administrativa son:

- a. Se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas;
- b. Un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio;
- c. No deja de existir el nexo de jerarquía;
- d. El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía que le llaman autonomía técnica, que significa otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera presupuestaria;

e. Invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central.”⁴⁸

La desconcentración administrativa presenta las siguientes características:

- a. “La centralización continúa como sistema principal de organización administrativa;
- b. Se le otorga a los órganos administrativos inferiores, la competencia legal para tomar las decisiones técnicas que le permitan prestar el servicio público que se les confía;
- c. Los órganos desconcentrados se especializan en la prestación de servicios públicos específicos;
- d. El órgano supremo de la administración controla a los órganos desconcentrados por medio de lineamientos políticos, asignación del presupuesto y patrimonio;
- e. El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico del órgano desconcentrado y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica.

Como se puede establecer, de las características señaladas por los diversos autores, lo principal de este sistema es que no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central y más que de hablar de la autonomía de sus funciones y atribuciones, se puede señalar una independencia relativa en cuanto a funciones de carácter técnico y especialización en la prestación de servicios públicos específicos.

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 186.

Este es un sistema que puede presentar una alternativa viable para mejorar la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, por la especialidad que presenta en la prestación de los mismos.

1.5.3. Ventajas

El jurista Fernández Castro Pablo establece las siguientes “ventajas que posee la desconcentración administrativa:

- a. La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b. La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
- c. Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.”⁴⁹

El autor Godínez Bolaños Rafael, establece las siguientes ventajas de la desconcentración administrativa:

- a. Este sistema facilita las actividades de la administración estatal pues logra satisfacer necesidades sociales en mayores extensiones territoriales;
- b. La actividad administrativa se torna más rápida, flexible, eficiente y eficaz;
- c. Se conserva la unidad del poder público, por cuanto el órgano supremo mantiene el control político;

⁴⁹ Fernández de Castro, Pablo. **Ob. Cit.** Pág. 347.

- d. El servicio público mejora y es más económico, porque es administrado por personal técnico.”⁵⁰

Para el autor Diez Manuel María, son “ventajas de la desconcentración administrativa:

- a. Mediante el sistema la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En mérito a tal motivo ha de resolver el órgano que lo ha estudiado y no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, y que por ello ha de tener menos elementos de juicio.
- b. La desconcentración presenta las ventajas técnicas de la organización interna de las sociedades centralizadas, ya que obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el ministro, procedimiento que acelera la solución de los asuntos, lo que hace que la acción administrativa sea más rápida y flexible y ubique mejor las responsabilidades, ya que el ministro no puede materialmente estudiar todo lo que firma. Se acrecienta, además el espíritu de iniciativa de los órganos desconcentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se ha encomendado, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.
- c. Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.
- d. Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa, la que se

⁵⁰ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 168.

mantiene por la preexistencia del principio jerárquico. El mantenimiento de la unidad de acción es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa. Es necesario agregar a esta ventaja la que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución.

- e. Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada, que en el agente descentralizado de los entes autárquicos territoriales elegidos por sus conciudadanos, a menudo por razones más políticas que técnicas.
- f. El funcionario del ente desconcentrado tiene una mayor preocupación en el manejo de los dineros públicos, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorialmente elegido por sus conciudadanos.
- g. Lógicamente, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al de reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz.⁵¹

1.5.4. Desventajas o inconvenientes

Señala Godínez Bolaños Rafael, que “la mayoría de estudiosos de derecho administrativo coinciden en que, las causas más repetidas en el fracaso de este sistema la politización de los órganos desconcentrados, pues se tiende a nombrar a personas

⁵¹ Díez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 228.

que en muchos casos tienen una buena base política, pero carecen de los principios elementales de administración. Esas circunstancias provocan los inconvenientes siguientes:

- a. Los funcionarios principales de los órganos desconcentrados, tienden a prestar el servicio y a resolver con favoritismo político;
- b. Se aumenta la burocracia y de consiguiente, el gasto público;
- c. El servicio es ineficiente por incapacidad técnica;
- d. Se utilizan recursos del Estado, para satisfacer los fines de partidos políticos, antes que los propios del Estado.”⁵²

Para el autor Diez Manuel María, “la desconcentración administrativa tiene los siguientes inconvenientes:

- a. Que muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.
- b. Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.
- c. Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presenten. Este inconveniente es más aparente que real, ya que en la desconcentración funciona el poder jerárquico, y los órganos superiores pueden, a través de órdenes y circulares de carácter

⁵² Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 291.

general, dar una dirección unitaria a los órganos inferiores desconcentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que evolucionan en forma continuada.”⁵³

1.5.5. Procedimiento para establecerla

Según el autor Diez Manuel María, “existen tres sistemas o procedimientos para la creación de entidades desconcentradas:

- a) Por normas emanadas del legislador, es decir por medio de leyes formales ordinarias. Este procedimiento presenta serios inconvenientes, ya que el legislador carece de los conocimientos técnicos para tomar las medidas desconcentradoras necesarias. Por los demás, de seguir este sistema, la desconcentración traería mucha rigidez, ya que la administración estaría inhabilitada para rectificar la ley.
- b) Por disposiciones dictadas por el órgano ejecutivo en mérito de una expresa delegación que le haya hecho el legislador. Si la ley es poco elástica, la administración se encontraría en la imposibilidad de rectificar o tomar nuevas medidas desconcentradas, por cuanto la ley se lo impediría.
- c) Por medio de normas administrativas pura y simplemente. Este sistema sería de alcance muy reducido, ya que la administración no podría transferir competencias atribuidas por leyes formales.”⁵⁴

En Guatemala el sistema que generalmente se ha adoptado, para la creación de entidades desconcentradas, es por medio de los acuerdos gubernativos.

⁵³ Diez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 192.

⁵⁴ **Ibíd.**

1.5.6. Su aplicación en Guatemala

Como ya se explicó, generalmente en Guatemala se ha adoptado el acuerdo gubernativo para la creación de entidades desconcentradas, sin embargo existen un sin número de entidades descentralizadas que pueden ser consideradas, a lo que el jurista Godínez Bolaños Rafael, señala: “Algunas de las entidades descentralizadas, pueden considerarse como entes desconcentrados pues el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público, vienen de la Presidencia de la República y la supervisión de los Ministerios afines a sus actividades. Por ejemplo, INDECA, INGUAT, INDE, Empresas Portuarias, Etc.”⁵⁵

Así mismo, manifiesta Godínez Bolaños Rafael, “que la desconcentración por medio de acuerdos gubernativos (decretos del Presidente en Consejo de Ministros), se han creado entidades como Unidades Ejecutoras y algunos Ministerios con la decisión del Presidente de la República y para lograr la regionalización, han desconcentrado sus actividades hacia regiones por medio de acuerdos gubernativos.”⁵⁶

1.6. Descentralización administrativa

En la descentralización administrativa, a diferencia de las entidades centralizadas, es importante la distribución de las competencias entre múltiples entidades administrativas que son independientes de los órganos centralizados y que tienen una personalidad jurídica propia y un ámbito de competencia territorial o funcional exclusiva.

⁵⁵ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 316.

⁵⁶ **Ibíd.** Pág. 319.

Al hablar de descentralización, se está ante órganos que son creados como personas jurídicas públicas y que se encargan de prestar un servicio público específico. Los órganos o entidades descentralizadas, normalmente se encuentran a cargo de órganos colegiados, un ejemplo las entidades como las Municipalidades, que se integran con el Concejo Municipal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, que se encuentra a cargo del Consejo Superior Universitario.

Es de hacer notar que dentro del órgano colegiado existe un órgano unipersonal, que es el Órgano De Ejecución, el Presidente de la Junta Directiva, el Alcalde Municipal, el Rector Magnifico de la Universidad, etc. La descentralización implica la transferencia de competencias y funciones a personas jurídicas distintas del Estado, sobre las cuales va a existir un control de tutela sobre este tipo de instituciones.

1.6.1. Características

Para Díez, Manuel María, “las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son los siguientes:

- a. Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe sino que son precisas facultades resolutorias.
- b. La creación de una persona jurídica distinta del Estado.
- c. Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado. Este criterio es fundamental, por cuanto no basta con la colaboración que puede ser prestada por un concesionario, en mérito de un contrato administrativo, ya que la concesión no implica precisamente una descentralización.

d. De control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados.”⁵⁷

Para Acosta Romero Miguel, “las entidades descentralizadas tienen las características siguientes:

- a. Personalidad Jurídica. Derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público.
- b. Órganos de representación. Los órganos de representación de esta clase de organismos se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:
 - i. Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.
 - ii. Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones:
 1. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.
 2. Acordar en algunos casos con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado.

⁵⁷ Díez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 257.

3. Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.
- iii. La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.
- iv. Patrimonio Propio. Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.
- c. Denominación. Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.
- d. Régimen Jurídico Propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.

e. El Objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable y en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales pueden abarcar:

- i. La realización de actividades que corresponden al Estado.
- ii. La prestación de servicios públicos.
- iii. La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- iv. La prestación de servicios administrativos.
- v. La realización coordinada de actividades locales y municipales.
- vi. La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.”⁵⁸

Según Godínez Bolaños Rafael, “las entidades descentralizadas se caracterizan por lo siguiente:

- a. Se transfiere el poder de decisión o competencia del poder central a una nueva persona jurídica de derecho público.
- b. La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 231.

los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política.

- c. Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforman, según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos (Las municipalidades eligen autoridades entre los vecinos; la USAC entre estudiantes, profesores y profesionales).
- d. Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Compras y Contrataciones, sus Estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas.
- e. Tienen independencia estatutaria y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución Política. No pueden legislar más allá de lo que les permite la Ley ordinaria.”⁵⁹

Para Giannini Massimo Severo, establece que “desde un ángulo técnico-jurídico, las notas que califican a la descentralización, son las siguientes:

- a. Transferencia de poderes de decisión, resolución, proposición e información.
- b. Creación de una persona jurídica pública distinta del Estado.

⁵⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 187.

- c. Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizado, por parte de la administración central.⁶⁰

A opinión propia las características más importantes que pueda tener la descentralización son: En primer lugar la transferencia de competencias, poderes o decisiones que el Estado hace; y en segundo lugar la persona jurídica nueva a la cual se le transfiere la competencia administrativa.

Como se observó, es indudable, que la descentralización administrativa tiene otras características.

1.6.2. Ventajas

Godínez Bolaños Rafael, señala como “ventajas de la descentralización las siguientes:

- a. Se descongestiona a la administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios.
- b. Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio.
- c. El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna autofinanciable.
- d. El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio.
- e. Se erradica el empirismo.

⁶⁰ Giannini Massimo, Severo. **Ob. Cit.** Pág. 218.

- f. Se aleja el espectro de la influencia político partidista.
- g. Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades.
- h. Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio (Concesiones-Cooperativas).
- i. Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural-Sistema de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio).”⁶¹

1.6.3. Inconvenientes

A la descentralización administrativa, se le puede criticar desde diversos puntos de vista:

- a) Se crea un desorden de la administración pública.
- b) Un crecimiento exagerado de la burocracia.
- c) Como lo manifiesta el Profesor Godínez, existe una manipulación política, en estas entidades y se otorgan puestos a políticos, sin ninguna preparación técnica.
- d) Los resultados de la actividad de estas entidades no satisfacen a plenitud las necesidades y consecuencia de ello, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado al crear esta clase de instituciones.

⁶¹ Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 231.

- e) Al no poderse cumplir con las finalidades que se propone el Estado, con la creación de estas organizaciones se generan pérdidas y estas deben ser absorbidas por el Estado.
- f) No existe una planificación adecuada de la labor que deben desarrollar estas instituciones, razón por la cual los resultados no son los que se propuso el Estado al crearlas.

Aún con las serias críticas que se señalan a la descentralización, al igual que la desconcentración, presenta alternativas viables para el desarrollo integral del país. Pero hay que ir por pasos, no se puede descentralizar de inmediato, sino que primero hay que ir desconcentrado y posteriormente al ir observando los resultados positivos de eficiencia, puede procederse a descentralizar.

1.6.4. Control

Como se ha podido analizar, las entidades descentralizadas no son entidades con una independencia absoluta del Estado, sino existen controles y una marcada tutela que el Estado ejerce sobre estas entidades, en relación a su presupuesto, pues las entidades descentralizadas necesitan del apoyo financiero del Estado y se encuentra una marcada injerencia en la aplicación de políticas y en algunos casos de nombramiento de algunos de sus funcionarios, como por ejemplo el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Este control y tutela, se puede establecer, según lo expresado por el autor Godínez Bolaños Rafael, en los siguientes aspectos, pues “hay que hacer notar que no todas las instituciones descentralizadas presentan los mismos problemas.

- a) Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales (que actualmente sufren grandes retrasos por falta de dinero).
- b) Intervención permanente de la Contraloría de Cuentas en el manejo de fondos públicos. (naturalmente puesto que hay que recordar que este tipo de instituciones aún no son autofinanciables).
- c) Emisión y reforma de su Ley Orgánica por el Congreso de la República.
- d) Aprobación en el Ejecutivo o en el Legislativo de las tasas, arbitrios y demás contribuciones, así como de sus reglamentos (en el caso de entidades descentralizadas y municipalidades).
- e) Facultad de intervenir las entidades por mala administración. Las Municipalidades y la USAC, no pueden sufrir intervención en un régimen constitucional.
- f) En el orden judicial, estas entidades pueden ser objeto de control común (civil y penal), privativo (contencioso administrativo, económico coactivo, cuentas, militar), político (Tribunal Supremo Electoral para Municipalidades, Procuraduría de los Derechos Humanos, Comparecencia ante el Congreso de la República) y control judicial especial (Amparo, Exhibición Personal, Inconstitucionalidades entre los tribunales y la Corte de Constitucionalidad).⁶²

⁶² Godínez Bolaños, Rafael. **Ob. Cit.** Pág. 235.

1.6.5. Clases de descentralización

La descentralización ofrece dos modalidades; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprender un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional). Adicionalmente se distinguen dos clases de descentralización, que sería la descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicios.

Godínez Bolaños, Rafael señala esencialmente “tres formas de descentralización administrativa: la descentralización territorial, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración. La más importante de las entidades descentralizadas, desde tres puntos de vista: la descentralización territorial o por región, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.”⁶³

1.6.5.1. Descentralización territorial o por región

Este tipo de descentralización supone un área geográfica en la cual el ente administrativo ejerce su competencia administrativa. El ejemplo de esta clase de entidades podemos encontrarlo en las Municipalidades o las comunas, entidades que están dotadas de personalidad jurídica propia. El territorio además de ser una demarcación del territorio es un elemento constitutivo. Dentro del ámbito territorial las municipalidades desarrollan su actividad administrativa. La descentralización administrativa proporciona la oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus atribuciones. Permite también que se construyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas

⁶³ **Ibíd.** Pág. 241.

cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos entes. La descentralización administrativa territorial tiene un carácter político.

Continúa expresando el jurista Godínez Bolaños Rafael, que “la entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema las municipalidades y por orden constitucional, el Sistema de Desarrollo Urbano y Rural.”⁶⁴

1.6.5.2. Descentralización por servicio o institucional

En este tipo de órgano descentralizado no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, lógicamente con independencia del organismo central, la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales y dotada de personalidad jurídica propia. En esta clase de órgano descentralizado predomina el interés de la prestación del servicio público específico.

Para Díez Manuel María, “la descentralización institucional o por servicios, también llamada técnica o especial, “reposa sobre la base técnica. La doctrina francesa, entiende que esta descentralización consiste en conferir una cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica. El procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicios es, para la doctrina

⁶⁴ **Ibíd.**

francesa, el establecimiento público, vale decir un servicio público dotado de personalidad jurídica.”⁶⁵

La competencia otorgada a los órganos descentralizados institucionalmente tiene que ser confiada a personas que tengan un grado alto de preparación técnica y científica. En Guatemala se encuentra una serie de instituciones descentralizadas como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, La Confederación Deportiva Autónoma Guatemalteca, Instituto Nacional de Electrificación, Universidad de San Carlos de Guatemala, etc.

1.6.5.3. Descentralización por colaboración

Esta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la administración pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado. En Guatemala existe una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de asociaciones, patronatos, fundaciones que son instituciones no lucrativas, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares, como por ejemplo, la Fundación Pediátrica Guatemalteca, ANINI, Liga Nacional Contra el Cáncer, etc.

1.7. Autonomía y autarquía administrativas

Los entes autónomos son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la

⁶⁵ Díez, Manuel María. **Ob. Cit.** Pág. 249.

facultad de darse sus propias instituciones que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado.

Además los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino solo privativos. Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se les tenga como tal, como en lo jurídico, lo económico, en lo técnico y científico y fundamentalmente en la capacidad de poder autoadministrarse.

Esto implica, que con este tipo de instituciones tienen sus propias normas; sus propios recursos, sin tener necesidad de recurrir al presupuesto del Estado para su subsistencia; inexistencia de un control, ni político, ni financiero; y una independencia absoluta en lo técnico y científico.

En Guatemala, se han denominado algunas instituciones como autónomas, lo que se considera inadecuado, por cuanto algunas instituciones dependen del Estado financieramente y en otros casos dependen del nombramiento de funcionarios por parte del ejecutivo, consecuentemente no se puede hablar que en Guatemala existan entidades autónomas.

La autarquía también tiene su propia ley como ocurre con los entes autónomos y queda sujeto el ente a lo que disponga la ley de su creación, esto significa que tanto las entidades autónomas como las autárquicas están sujetas, en cuanto a las disposiciones normativas que se dicten, a una disposición de carácter superior, es decir por la Constitución.

Del análisis que se hace de las instituciones autarquía y descentralización, se puede afirmar, que los dos conceptos son similares y equivalentes. Hablar de autarquía, es lo mismo que hablar de descentralización administrativa, aunque la autarquía es desechada por la mayoría de autores. Así como la autonomía se convierte en una utopía, pues al hacer el análisis de lo que realmente es la autonomía se puede establecer que ninguna de las entidades, tienen una verdadera autonomía. Hablar de una autonomía total sin temor a equivocarse se entraría en el concepto de la privatización, lo que está muy lejos de suceder en países desarrollados, menos en países atrasados como Guatemala.

1.7.1. Definición

Según definición establecida por Fernández de Castro Pablo, la descentralización administrativa, puede ser conceptualizado en una forma muy concreta, como: “Un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado.”⁶⁶

1.7.2. Entidades descentralizadas y autónomas de Guatemala

La Constitución Política de la República en su Artículo 134, al regular la Descentralización y la Autonomía establece:

El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

⁶⁶ Fernández de Castro, Pablo. **Ob. Cit.** Pág. 17.

La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la constitución de la República, se considera únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes:

- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan.
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.
- c) Remitirá para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley.
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general.
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones.

- f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el organismo ejecutivo.

De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

1.7.3. La legislación de Guatemala

Como se explicó, la Constitución Política de la República, establece que la forma de crear entidades descentralizadas o autónomas es la vía de la Ley Orgánica.

Expresa el Artículo ya analizado (134) que la autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución Política de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

En la misma Constitución se encuentran algunos casos de este tipo de entidades, las cuales, al menos de las más importantes se hará el estudio, a nivel constitucional de cómo están creadas, pero hay que tomar en cuenta que como lo expresa el autor Godínez Bolaños Rafael, existe una gran confusión en la Constitución de lo que significa la descentralización y la autonomía, no hay una verdadera consistencia en la aplicación constitucional de los conceptos. Se cree que las denominaciones son más de carácter político que administrativo.

CAPÍTULO II

2. Instituciones descentralizadas

Entre ellas se menciona las siguientes:

2.1. Instituto Nacional de Bosques

Ejecuta y promueve las políticas forestales nacionales y facilita el acceso a asistencia técnica, tecnología y servicios forestales a silvicultores municipales, universidades, grupos de inversionistas nacionales e internacionales y otros actores del sector forestal, mediante el diseño e impulso de estrategias y acciones que generen un mayor desarrollo económico ecológico y social del país

2.1.1. Ficha técnica de la ley

Número de Decreto: Decreto Número 101-96 del Congreso de la República. Nombre: Ley Forestal. Emitido por: Congreso de la República. Fecha de emisión: 31 de octubre de 1996. Fecha de sanción: 2 de diciembre de 1996. Fecha de publicación: 4 de diciembre de 1996. Fecha de vigencia: 12 de diciembre de 1996

2.1.2. Disposiciones normativas

El Decreto Número 101-96 del Congreso de la República, Ley Forestal, en su Artículo cinco, determina la creación del Instituto Nacional de Bosques (INAB), el cual tiene las siguientes características: es una entidad de carácter estatal, autónoma, descentralizada, posee personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa; en sí es el órgano de dirección y la autoridad competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal.

2.1.3. Atribuciones

El Artículo seis del Decreto 101-96 del Congreso de la República, Ley Forestal, determina que las atribuciones del Instituto Nacional de Bosques son:

- 1) Ejecutar las políticas forestales que cumplan con los objetivos de esta ley;
- 2) Promover y fomentar el desarrollo forestal del país mediante el manejo sostenible de los bosques, la reforestación, la industria y la artesanía forestal, basada en los recursos forestales y la protección y desarrollo de las cuencas hidrográficas;
- 3) Impulsar la investigación para la resolución de problemas de desarrollo forestal a través de programas ejecutados por universidades y otros entes de investigación;
- 4) Coordinar la ejecución de programas de desarrollo forestal a nivel nacional; Otorgar, denegar, supervisar, prorrogar y cancelar el uso de las concesiones forestales, de las licencias de aprovechamiento de productos forestales, fuera de las áreas protegidas;
- 5) Desarrollar programas y proyectos para la conservación de los bosques y colaborar con las entidades que así lo requieran;
- 6) Incentivar y fortalecer las carreras técnicas y profesionales en materia forestal;

2.1.4. Organización y funcionamiento

El Artículo 9 del Decreto Número 101-96 del Congreso de la República, Ley Forestal establece que esta Institución tendrá en su nivel superior la estructura administrativa siguiente:

La Junta Directiva; y La Gerencia. Además cuenta con unidades técnicas, científicas y administrativas que le sean necesarias para el cumplimiento de las atribuciones asignadas por dicho Decreto. Su Junta Directiva está integrada de la siguiente manera:

- a) Un representante titular y suplente del Ministro de Finanzas Públicas;
- b) Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Municipalidades, electos en Asamblea General convocada para el efecto;
- c) Un representante titular y suplente de la Escuela Nacional Central de Agricultura, electos por la Junta Directiva;
- d) Un representante titular y suplente de las gremiales de la Cámara de Industria, dedicadas al procesamiento de maderas y otros productos forestales, electos en asamblea general conjunta, convocada para el efecto;
- e) Un representante titular y suplente de las universidades que impartan estudios forestales y conexos dentro de las profesiones afines; electos por los rectores de dichas universidades y postulados por los Consejos Superiores de las mismas; y
- f) Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los recursos naturales, ecología y el medio ambiente, electos por su Asamblea General conjunta.

El Gerente forma parte de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, y es él, el Secretario de la misma. Dentro de las funciones de la Junta Directiva, el Artículo 14 determina las siguientes:

- a) Dar cumplimiento y seguimiento a las políticas forestales de esta ley,

- b) Nombrar al Gerente y Subgerente del INAB;
- c) Aprobar o improbar los presupuestos formulados por el Gerente, así como aprobar los balances e informes anuales;
- d) Aprobar los programas anuales de trabajo, así como los programas y proyectos a mediano y largo plazo, especificando claramente las metas a lograr;
- e) Dictar las disposiciones necesarias para el funcionamiento eficiente de la institución y el cumplimiento de sus fines;
- f) Aprobar los reglamentos internos del INAB; aprobar a propuesta del Gerente del INAB creación de direcciones, secciones, asesorías y demás puestos de trabajo que considere necesarios para el buen funcionamiento de la institución y elaborar los manuales de puestos de trabajo;
- g) Autorizar la compra de inmuebles, muebles, activos y contrataciones de obras y servicios; de acuerdo con la Ley de Contrataciones del Estado, así como otorgar, denegar, prorrogar o cancelar las concesiones forestales;
- h) Aprobar las especies de árboles forestales y las regiones de reforestación por incentivos; y el monto de los costos de reforestación aplicables a los incentivos;
- i) Aprobar los costos de las operaciones de plantación y mantenimiento por los compromisos generados de la aplicación de la presente ley y con destino exclusivo al Fondo Forestal Privativo; y,
- j) Ejercer las demás funciones que por su naturaleza le correspondan.

Las funciones del Gerente son las contempladas en el Artículo 16, de su ley rectora:

- a) Dirigir, ejecutar y ordenar todas las actividades técnicas y administrativas del INAB, de acuerdo con las políticas, lineamientos y mandatos establecidos por la Junta Directiva, siendo responsable ante ésta por el correcto y eficaz funcionamiento del Instituto;
- b) Nombrar al personal del INAB de acuerdo con el manual de personal emitido por la Junta Directiva;
- c) Ser el representante legal del Instituto; y,
- d) Formular el proyecto anual de presupuesto del Instituto Nacional de Bosques, para someterlo a consideración de la Junta Directiva.

2.2. Instituto Guatemalteco de Turismo

2.2.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 1701 del Congreso de la República. Nombre: Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo. Emitido por: Congreso de la República
Fecha de emisión: 8 de agosto de 1967. Fecha de sanción: 9 de agosto de 1967.
Fecha de publicación: 19 de agosto de 1967. Fecha de vigencia: 23 de agosto de 1967
Fecha de reforma: 16 de abril de 1990

2.2.2. Disposiciones normativas

El Artículo 2 del Decreto 1701 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo, crea al ente denominado Instituto Guatemalteco de Turismo,

(INGUAT), el cual tiene su domicilio en la ciudad de Guatemala y con jurisdicción en toda la República, y el Artículo tres la determina como una entidad estatal descentralizada, con personalidad jurídica que puede adquirir derechos, contraer obligaciones y poseer su propio patrimonio.

2.2.3. Objetivos

Sus objetivos están establecidos en los Artículos 4 y 5 de su ley rectora, las cuales consisten en:

- a) Determinar cuáles son los lugares de atracción turística en el territorio nacional, con el objeto de evaluarlos y desarrollarlos, según su importancia, con apego a las prioridades previamente establecidas;
- b) Cooperar con las instituciones encargadas del mantenimiento, conservación, exhibición, restauración y conocimiento de nuestros tesoros arqueológicos, históricos y artísticos, aportando cuanto sea necesario para que, sin menoscabo de su integridad y pureza, dicha riqueza pueda aprovecharse en los planes de desarrollo turístico;
- c) Elaborar un plan de turismo interno, que permita un mejor conocimiento entre los guatemaltecos, como miembro de la comunidad nacional, a la vez que les depare la oportunidad de apreciar las manifestaciones de la cultura de las distintas regiones y la belleza de sus paisajes;
- d) Fomentar las industrias y artesanías típicas, colaborando en su desarrollo, promoviendo la apertura de nuevos mercados nacionales e internacionales, proporcionándoles informaciones que puedan beneficiar el mejoramiento de sus

productos y aplicando los medios publicitarios de que disponga, para lograr una mayor demanda de los mismos;

- e) Habilitar playas, jardines, parques, fuentes de aguas medicinales y centros de recreación con sus fondos propios; y colaborar con las municipalidades respectivas, en la dotación de los servicios esenciales, y en el embellecimiento y ornamentación de los mismos, cuando tales zonas estén bajo su custodia;
- f) Construir hoteles o albergues, responsabilizándose en todo caso, de que tales construcciones respondan a las necesidades del turismo nacional, en cuanto a su funcionalidad y belleza y procurando que la arquitectura de dichas construcciones esté en consonancia con el ambiente, uso y tradiciones de la zona. Dichas edificaciones, cuando sean hechas por cuenta propia, deben ser entregadas para su explotación a personas idóneas, en el sentido que se considere conveniente a los intereses de la Nación y especialmente al incremento del turismo;
- g) Divulgar las propiedades terapéuticas de las fuentes de aguas medicinales despertando el interés de los guatemaltecos y extranjeros por aprovecharlas;
- h) Organizar o colaborar en la celebración de ferias internacionales, nacionales, departamentales y locales; festivales folklóricos y ceremonias tradicionales;
- i) Divulgar los programas religiosos de los más venerados santuarios de la República y las fechas de las solemnidades más importantes;

- j) Disponer la construcción de aeródromos y vías de acceso a los lugares de interés turístico; y gestionar su ejecución ante el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas;
- k) Emitir, previa opinión favorable de la Junta monetaria, del Ministerio Público y llenando los requisitos que establecen las leyes, bonos de turismo para la construcción de obras autofinanciables, tales como hoteles, moteles, turicentros, funiculares y otras obras que tiendan a incrementar el turismo;
- l) Colaborar con el Instituto de Recreación de los Trabajadores en la organización de sistemas de turismo obrero, y con los establecimientos de enseñanza, en la promoción del turismo escolar, para los cuales el INGUAT, de común acuerdo con los propietarios o arrendatarios de hoteles, debe fijar tarifas especiales en temporadas apropiadas, que permitan el fácil conocimiento de las diferentes zonas turísticas al mayor número de personas de escasos recursos;
- m) Fundar por cuenta propia y con la ayuda de las universidades, una escuela de turismo, en colaboración con las entidades interesadas en esta materia; abrir centros de capacitación y de adiestramiento para el personal al servicio del turismo y otorgar becas para que los guatemaltecos que se distinguen o tengan vocación, puedan asistir a escuelas del extranjero con iguales fines;
- n) Orientar la organización y funcionamiento de las asociaciones, comités y otras entidades que se constituyan con fines de promoción turística;
- o) Inscribir, clasificar e inspeccionar el funcionamiento de las empresas turísticas, para que puedan operar en el país;

- p) Autorizar, de acuerdo con la clasificación por categorías, previamente establecida por el instituto, las tarifas máximas de los hoteles, moteles, pensiones, autobuses y taxis dedicados al turismo, y controlar la observancia de las mismas. La clasificación podrá ser revisada, a solicitud de parte, tomándose en cuenta todas las circunstancias, en cada caso;
- q) Formar y mantener actualizado, bajo su más estricta responsabilidad, el inventario turístico del país;
- r) Proporcionar toda la información que se le solicite, sobre lugares, servicios y cualquier objetivo turístico;
- s) Imprimir el mapa vial de Guatemala, buscando su mejor presentación y calidad, y actualizarlo cada año; editar folletos y guías que contengan información sobre todos los asuntos de interés que se mencionan en el inciso anterior;
- t) Empezar periódicamente campañas publicitarias dirigidas al turismo interior, a fin de que durante los períodos de vacaciones, los guatemaltecos visiten los centros de recreación del país;
- u) Imponer las sanciones correspondientes a las personas que infrinjan esta ley o sus reglamentos;
- v) Solicitar al Ejecutivo que se entreguen las zonas turísticas a su custodia;
- w) Organizar con las entidades encargadas, o especializadas, partidas de caza y pesca, en lugares turísticos, empeñándose en crear temporadas y competencias;
- x) Fomentar por todos los medios a su alcance, el turismo interior y receptivo.

Como funciones específicas están:

- a) Fomentar y estimular la inversión de capital guatemalteco o extranjero, en hoteles y centros de recreación dedicados al turismo, proporcionando las informaciones que se le soliciten en todo lo relativo a impuestos, tasas, incentivos y demás datos que puedan fundamentar los estudios previos de inversión;
- b) Hacer por cuenta propia, en periódicos, revistas, radio, televisión y otros medios que se considere igualmente adecuados y eficaces, del extranjero, frecuentes campañas de promoción turística, que divulguen nuestras bellezas naturales, riquezas arqueológicas, centros de deporte y recreación social, de descanso y esparcimiento, con el objeto de atraer a Guatemala la corriente turística de otros países;
- c) Prestar toda su colaboración y usar su influencia para que las compañías de transporte internacional, agencias de viajes, cadenas de hoteles y empresas de cualquier otra índole, relacionadas con el turismo, por su cuenta hagan campañas de promoción a favor de Guatemala, en el extranjero;
- d) Proporcionar a los consulados de Guatemala, toda clase de propaganda e información para que puedan incrementar el turismo a nuestro país y resolver las consultas que se les dirijan;
- e) Imprimir libros, folletos y carteles sobre Guatemala; producir películas documentales, fotografías y todo el material necesario, de cualquier naturaleza que sea, que pueda usarse en la promoción turística;

- f) Establecer contacto con universidades, centros de enseñanza media, cámara de comercio e industria y otras entidades o instituciones del extranjero que se interesen en nuestro país, para promover viajes de negocios, estudio o recreación;
- g) Integrar con la colaboración de las embajadas y consulados de nuestro país, y otras entidades que se considere convenientes, las Asociaciones de Amigos de Guatemala, que colaboren con el instituto en la divulgación de nuestra propaganda turística;
- h) Organizar y llevar a cabo cursillos de orientación y enseñanza, dirigidos a los empleados de aduanas, migración policía y otras entidades que tengan contacto con el turismo exterior, para enseñarle formas de trato social al turista;
- i) Fomentar la integración de conjuntos musicales y de otra índole, de guatemaltecos que vistan los trajes típicos de las distintas regiones del país y actúen en bares, restaurantes y lugares públicos, ofreciéndoles el diseño del traje y la ayuda que sea compatible con los propósitos de incremento turístico y las posibilidades del instituto;
- j) Ofrecer en lugares adecuados representaciones de danza y bailes folklóricos con la mayor periodicidad posible, para al cual el instituto debe preocuparse por integrar los conjuntos que sean necesarios;
- k) Organizar, colaborar y participar en los eventos nacionales e internacionales relacionados con el turismo;

- l) Celebrar acuerdos con entidades similares de México, Centroamérica y otros países, para el establecimiento de circuitos turísticos que incluyan a Guatemala; y,
- m) Ejercer todas las demás funciones que tiendan a crear e incrementar atracción turística por nuestro país.

2.2.4. Organización y Funcionamiento

Según el Artículo 8 de la ley rectora del Instituto, la dirección, administración y funcionamiento está determinado así:

- a) Del Director General;
- b) Del Subdirector; y
- c) De los jefes de los respectivos departamentos.

En 1971, se reformó el Artículo 9 de la ley rectora del Instituto, creó la Junta Asesora de Turismo integrada por:

- a) Director del INGUAT;
- b) Por el Subdirector del INGUAT;
- c) Por un representante del Ministerio de Economía;
- d) Por un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- e) Por un representante del Ministerio de Gobernación;

- f) Por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- g) Por un representante del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas;
- h) Por un representante del Ministerio de Planificación Económica;
- i) Por un representante de la Cámara de Comercio;
- j) Por un representante de la Cámara de Industria;
- k) Por un representante de la Asociación de Periodistas de Guatemala;
- l) Por un representante de Agencias de Viajes;
- m) Por un representante de la Industria Hotelera;
- n) Por un representante de Líneas Aéreas; y
- o) Por un representante de la Asociación Guatemalteca de Turismo.

El director del Instituto es nombrado por el Presidente de la República y es el representante legal de la institución; es el presidente de la Junta Asesora de Turismo y la más alta autoridad de la entidad, es quien formula el Presupuesto de Ingresos y Egresos del instituto, los planes de trabajo y los programas de desarrollo de la institución, así como la ejecución de los mismos; nombrar al personal de su dependencia y organizar los departamentos para el mejor funcionamiento y cumplimiento de las finalidades de esta ley, formular una lista de los proyectos turísticos que deben desarrollarse en orden de importancia y preocuparse porque durante cada año de trabajo, se pongan en ejecución, incluyendo su costo en el presupuesto de la entidad. A su vez es la persona responsable ante el Gobierno de la buena marcha

administrativa de la institución y le corresponde coordinar convenientemente el desarrollo y progreso de todos los proyectos autorizados y presupuestados.

El Subdirector es nombrado por el Presidente de la República; en ausencia del Director, es el representante legal de la entidad, y le corresponde en tal caso sustituirlo en todas las funciones; un reglamento fija sus demás atribuciones.

Las funciones de cada jefe de departamento del instituto, están determinados en su reglamento.

2.3. Instituto de Fomento Municipal

2.3.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 1132 del Congreso de la República. Nombre: Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal. Emitido por: Congreso de la República
Fecha de emisión: 4 de febrero de 1957. Fecha de sanción: 5 de febrero de 1957,
Fecha de publicación: 15 febrero de 1957. Fecha de vigencia: 2 de marzo de 1957

2.3.2. Disposiciones normativas

Mediante el Decreto 1132 del Congreso de la República, Ley orgánica del instituto de fomento municipal, se creó el Instituto de Fomento Municipal con el objeto de promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios. El Artículo 2 de dicha ley determina que es una entidad estatal,

autónoma para el cumplimiento de sus fines, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

2.3.3. Objetivos

El Artículo 4 de dicha ley, determina que para cumplir con los objetivos de dicha entidad es necesario que se realicen las siguientes operaciones:

I. En la asistencia técnica:

- 1) Planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales;
- 2) Promoción, organización y financiamiento de las empresas patrimoniales; y explotación de los bienes y recursos comunales;
- 3) Organización de la hacienda municipal, a efecto de obtener la racionalización y aumento de los ingresos municipales; la formación de los presupuestos anuales de las municipalidades y la modernización de sus sistemas de contabilidad, auditoría y administración financiera;
- 4) Preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos; y
- 5) Selección, adiestramiento y especialización de personal técnico y administrativo para el servicio de las municipalidades.

II. En la asistencia financiera:

- 1) Otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal, o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales; y
- 2) Descuento de Letras de Tesorería o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demande y con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios municipales o de las obras emprendidas por las municipalidades.

III. En la asistencia administrativa:

- 1) Organización de la contabilidad, instituyendo sistemas acordes con la categoría de cada municipalidad, simplificando las operaciones de recaudación, inversión, guarda y control de fondos y bienes municipales y rendición de cuentas;
- 2) Depuración de inventarios, cortes de caja y verificación de existencias en almacenes y obras públicas municipales; y
- 3) Aseguramiento de los bienes municipales, que a su juicio, necesiten esa protección.

IV. Garantizar en todo o en parte la amortización de los préstamos otorgados a las municipalidades para la realización de obras públicas y la creación y funcionamiento de servicios públicos y de las empresas patrimoniales, y garantizar en igual forma el pago de los intereses de tales deudas.

V. Prestar a las municipalidades los servicios de agente financiero y de caja y tesorería.

VI. Ser la Institución depositaria de los fondos de las municipalidades. El Instituto celebrará convenios con entidades bancarias para que, por su medio, se puedan manejar por cuenta del Instituto en las localidades donde fuera necesario, los depósitos de las municipalidades.

VII. Proceder a la regulación, supervisión o administración de las obras y servicios públicos municipales, conforme la situación lo demande en los siguientes casos:

- 1) Cuando se trate de obras o servicios de naturaleza rentable o de empresas patrimoniales, que hayan sido financiados total o parcialmente por el Instituto, y las municipalidades faltaren al cumplimiento de sus obligaciones con la citada Institución. Las diferencias que puedan suscitarse con tal motivo, deberán ser resueltas únicamente en la vía administrativa; y
- 2) Cuando las municipalidades se lo soliciten, porque estimen que ello sea conveniente a sus intereses, al mantenimiento o mayor provecho de las obras o servicios o a la racional explotación de las empresas.

Al normalizarse el funcionamiento de las obras, servicios o empresas, y a petición de la municipalidad interesada, cesará la administración ejercida por el Instituto.

VIII. Actuar, cuando las municipalidades se lo soliciten, como agente de compras o suministros para las mismas, y en general como agente de sus relaciones comerciales. El Instituto podrá, por cuenta propia o de las municipalidades, hacer importaciones o adquisiciones de bienes y artículos y operar almacenes para el mejor cumplimiento de esta actividad.

IX. Ser el órgano privativamente encargado de estudiar los planes de arbitrios presentados por las municipalidades y proponer al Presidente de la República las modificaciones que a juicio del Instituto deban hacerse a los mismos en beneficio del pueblo. Una vez aprobados los planes, el Instituto tendrá a su cargo vigilar su correcta aplicación.

El Instituto podrá, igualmente sugerir a las municipalidades el mejoramiento de sus planes de arbitrios, con base en los estudios que al respecto haya efectuado, siendo potestativo de las municipalidades aceptar o no tales sugerencias.

X. Promover un sistema de clases pasivas que cubra al personal administrativo de las municipalidades, el cual tendrá vigencia en tanto no se establezca otro sistema por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que ofrezca iguales o mejores garantías a los trabajadores municipales.

2.3.4. Organización y funcionamiento

El Instituto de Fomento Municipal, está conformado por una Junta Directiva integrada por tres directores propietarios y tres suplentes, nombrados de la siguiente manera: un propietario y un suplente, por el Presidente de la República; un propietario y un suplente, por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades; y un propietario y un suplente, por la junta Monetaria. El director propietario nombrado por el Presidente de la República, será el presidente de la Junta directiva del Instituto, y su vicepresidente será el director propietario nombrados por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades.

De acuerdo al Artículo 23 del Decreto 1132 del Congreso de la República, Ley orgánica del instituto de fomento municipal las atribuciones de su Junta Directiva son:

- a) Dirigir la administración de los bienes del Instituto;
- b) Dirigir la función crediticia del Instituto resolviendo las operaciones, a fin de que las municipalidades obtengan dentro de las normas establecidas por esta ley y las posibilidades de la Institución, los fondos para realizar sus obras y atender sus necesidades;
- c) Aprobar el Plan de Apoyo Básico Anual, velando por su oportuna y eficiente ejecución;
- d) Acordar la celebración de los contratos y convenios, necesarios para los fines del inciso anterior, fijando al gerente el alcance y límites de los mismos;
- e) Proponer en tema al Presidente de la República, candidatos para el cargo de gerente;
- f) Aprobar o modificar el presupuesto anual del Instituto, formulado por el gerente;
- g) Estudiar y aprobar los estados de cuentas y balances mensuales que debe presentarle el gerente, y dictar, en vista de ellos, las medidas precedentes para el mejor cumplimiento de los fines del instituto;
- h) Dar cuenta con la memoria anual del instituto a los organismos del Estado, a la Asociación Nacional de Municipalidades y a cada una de las municipalidades;

- i) Nombrar y remover, a propuesta del gerente, a los jefes de sección, auditores, apoderados, mandatarios de la institución y demás funcionarios que señale el reglamento;
- j) Fijar los límites y condiciones en que el gerente pueda resolver determinados asuntos de la institución y señalar las atribuciones y facultades de los funcionarios a que alude el inciso anterior;
- k) Resolver las renunciaciones de los funcionarios nombrados por la Directiva y las licencias que los mismos soliciten;
- l) Aprobar o modificar las disposiciones que le proponga el gerente que no estén previstas en el reglamento, para asegurar la buena marcha de la institución;
- m) Resolver sobre la creación o clausura de oficinas; y
- n) Las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan de acuerdo con la ley y los reglamentos del Instituto.

También está conformado por un Gerente nombrado por el Presidente de la República quien lo escogerá de la terna que le presente la Junta Directiva del Instituto, el cargo es de duración indefinida, a él le corresponde la representación legal del Instituto, la ejecución de sus operaciones y la administración interna del mismo, y es el jefe superior de todas las dependencias y de su personal. El Artículo 30 de la ley rectora del Instituto, le impone las siguientes funciones, atribuciones y obligaciones:

- a) Vigilar permanentemente la marcha de la Institución y de sus dependencias, la observancia de las leyes y reglamentos y el cumplimiento de las resoluciones de la Junta Directiva;
- b) Delegar, transitoria o permanentemente, la representación legal de la institución para determinados negocios, actos o asuntos, en uno o más funcionarios del Instituto, otorgando las credenciales, mandatos o poderes necesarios con la previa autorización de la Junta Directiva;
- c) Organizar las oficinas de la institución, y nombrar, remover y conceder licencias al personal de la misma, salvo lo que dispone el inciso i) del artículo 23 de la presente ley;
- d) Proponer a la Junta Directiva el Plan de Apoyo Básico Anual y el presupuesto de gastos de cada ejercicio;
- e) Proponer a la Junta directiva la creación o supresión de agencias u oficinas de la institución, la creación o supresión de plazas en las oficinas y dependencias de la misma, y la transferencia de partidas dentro del presupuesto aprobado;
- f) Preparar los expedientes de los asuntos que en cada sesión debe conocer la Junta Directiva y rendir los informes que se le pidan acerca de aquéllos;
- g) Ejercer las facultades y desempeñar las representaciones compatibles con su jerarquía, que le asigne la Junta Directiva;

- h) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan conforme a esta ley, los reglamentos de la institución y lo que de ellos se derive, de acuerdo con la naturaleza y fines del cargo de gerente; e
- i) Proponer a la Junta Directiva las disposiciones reglamentarias que estime convenientes para la buena marcha de la institución y sus dependencias y servicios.

Además ésta institución cuenta con las secciones que le sean indispensables para el eficaz desarrollo de sus operaciones y finalidades. Cada sección tiene un jefe nombrado por la Junta Directiva a propuesta del gerente, y el personal indispensable para su buen funcionamiento.

2.4. Instituto de Previsión Militar

2.4.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto-Ley 75-84 del Jefe de Estado. Nombre: Ley orgánica del instituto de previsión militar. Emitido por: Organismo Ejecutivo. Fecha de emisión: 20 de julio de 1984. Fecha de sanción: 20 de julio de 1984. Fecha de publicación: 24 de julio de 1984. Fecha de vigencia: 1 de agosto de 1984

2.4.2. Disposiciones normativas

El Artículo uno del Decreto Número 75-84 del Organismo Ejecutivo, Ley orgánica del instituto de previsión militar, determina que el Instituto de Previsión Militar es una entidad descentralizada del estado, con personalidad jurídica autónoma, patrimonio propio y con facultades para adquirir derechos y contraer obligaciones en el

cumplimiento de sus fines, podrá asimismo denominársele el Instituto o con las siglas IPM.

2.4.3. Objetivos

El Instituto tiene como objetivo, de acuerdo con el Artículo dos de su ley orgánica: Atender a la seguridad social en el orden militar y otorgar las prestaciones siguientes: A sus afiliados:

- Jubilación;
- Prestación por retiro obligatorio;
- Pensión por invalidez o incapacidad.
- Seguro dotal por jubilación con 30 años de servicio;

A los Beneficiarios:

- Pensiones por fallecimiento
 - a) Viudez
 - b) Orfandad (hijos menores)
 - c) Orfandad (hijos mayores inválidos incapacitados)
- Socorro por fallecimiento}
- Seguro Dotal por fallecimiento del afiliado en activo.

De acuerdo con su capacidad financiera, cubrirá otras prestaciones o beneficios que en el futuro determinen los reglamentos respectivos.

2.4.4. Organización y funcionamiento

El Artículo seis de su ley rectora determina que su organización es la siguiente:

a. Órganos:

- 1) Junta Directiva
- 2) Gerencia
- 3) Subgerencias

b. Órganos consultivos:

- 1) Consejo Técnico
- 2) Auditoría Interna
- 3) Asesor Actuarial.

c. Dependencias:

- 1) Departamento Administrativo,
- 2) Departamento de Estadística,
- 3) Departamento de Bienestar Social,
- 4) Departamento de Informática,

- 5) Departamento de Prestaciones,
- 6) Departamento Financiero,
- 7) Departamento de Inversiones,
- 8) Departamento de Ingeniería,
- 9) Departamento Legal,
- 10) Otras que sean necesarias.

Los Artículos siete y ocho de la Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar respectivamente, establecen que la Junta Directiva es la autoridad máxima del Instituto de Previsión Militar, correspondiéndole la orientación y determinación de la política de éste. Y que está integrada por nueve miembros nombrados en la siguiente forma:

- a) Cuatro miembros por el Ministerio de la Defensa Nacional, a propuesta del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, entre los oficiales de alta en el Ejército de Guatemala, afiliados al Instituto de Previsión Militar -IPM-.
- b) Cuatro miembros oficiales jubilados por el IPM, electos por las asociaciones de oficiales jubilados, legalmente constituidas y electos en una asamblea general de oficiales jubilados y convocados por el IPM.
- c) Un miembro especialista militar jubilado por el Instituto de Previsión Militar -IPM-, propuesto por las asociaciones de especialistas militares jubilados legalmente constituidas y electo en una asamblea general de especialistas jubilados y convocada por el IPM...

Las atribuciones de la Junta Directiva están determinadas en el Artículo 17 de la ley rectora del Instituto, las cuales son:

- a) Cumplir y velar porque se cumpla la presente ley sus reglamentos, dictar las disposiciones y acuerdos internos necesarios para la eficiente realización de los fines del Instituto, para su mejor funcionamiento y desarrollo;
- b) Revisar y analizar los reglamentos que Gerencia someta a su consideración para la correcta aplicación de esta ley, los que deberán ser aprobados por acuerdo gubernativo;
- c) Conocer el proyecto del presupuesto anual del Instituto de Previsión Militar y elevarlos al Ministerio de la Defensa Nacional para su aprobación de conformidad con la ley,
- d) Conocer de los estados financieros, estudios, e informes contables relacionados con las actividades del Instituto.
- e) Nombrar y remover a los miembros del Consejo Técnico, Jefes de Departamento, de Unidades Económicas y Secciones del Instituto de Previsión Militar, a propuesta del Gerente,
- f) Velar porque se efectúen revisiones actuariales, por lo menos cada cinco años. El incumplimiento de esta disposición, será motivo de remoción inmediata de sus Miembros,
- g) Designar al Subgerente que debe sustituir al Gerente en caso de ausencia temporal de este; y

- h) Las demás que le correspondan de acuerdo con la presente ley y sus reglamentos.
- i) Anualmente contratará el servicio de auditoría externa, cumpliendo con los requisitos legales correspondientes.
- j) Anualmente convocará a una reunión de afiliados y beneficiarios del Instituto de Previsión Militar, para informar de la situación general del Instituto y de los resultados de la auditoría externa.

Por otro lado la Gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto de Previsión Militar, que depende directamente de la Junta Directiva, y tiene las subgerencias que le sean necesarias; el Gerente tiene la representación legal del Instituto y bajo su responsabilidad las funciones administrativas y financieras, orientadas al cumplimiento de los objetivos fijados en la presente ley. Sus atribuciones están determinadas en el Artículo 25 de la ley rectora de esta Institución, las cuales son:

- a) Coordinar y controlar las labores generales del instituto, de sus dependencias y del personal.
- b) Presentar anualmente a la Junta Directiva, con la anticipación necesaria o a sus requerimientos, el proyecto de presupuesto del instituto para el siguiente ejercicio fiscal.
- c) Presentar a la Junta Directiva, dentro de los dos primeros meses de cada año, un informe de las labores desarrolladas durante el ejercicio fiscal anterior.

- d) Recabar y presentar a la Junta Directiva cualquier información, datos estudios que la misma requiera.
- e) Proponer a la Junta directiva, candidatos para ocupar puestos temporales o permanentes de Asesores, jefes de Departamento, Secciones y Unidades Económicas.
- f) Nombrar, ascender, sancionar, remover y conceder licencia al personal a su cargo, de conformidad con las normas legales y reglamentarias vigentes.
- g) Otorgar mandatos especiales, según las circunstancias, previa autorización de la Junta directiva en cada caso, y revocarlos cuando sea necesario.
- h) Velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos, cumplir y hacer que se cumplan las resoluciones o acuerdos de la Junta directiva.
- i) Asistir a todas las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto.
- j) Las demás que le asignen la ley, los reglamentos del instituto o la Junta Directiva.

Los subgerentes deben colaborar con el gerente en el cumplimiento de sus atribuciones y sustituirlo en caso de ausencia o impedimento, previa resolución de la junta directiva; y las atribuciones de los departamentos, asesorías, secciones y unidades económicas del instituto están determinadas en los reglamentos respectivos.

2.5. Instituto Nacional de Recreación de los Trabajadores

2.5.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 1528 del Congreso de la República de Guatemala

Nombre: Ley de Creación del Instituto Nacional de Recreación de los Trabajadores

Emitido por: Congreso de la República Fecha de emisión: 29 de mayo de 1962 Fecha

de sanción: 31 de mayo de 1962 Fecha de publicación: 1 de julio de 1962 Fecha de

vigencia: 1 de julio de 1962

2.5.2. Disposiciones normativas

El Artículo dos del Decreto 1528 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Creación del Instituto Nacional de Recreación de los Trabajadores, crea al Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala, denominado IRTRA, y lo define como una Institución Autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuyos recursos financieros tendrán el carácter de privativos y serán destinados específicamente a los fines de esa entidad.

2.5.3. Objetivos

El Artículo seis de su ley rectora determina que sus objetivos son:

- a) Organizar el descanso de todos los trabajadores privados, utilizando todas las formas de recreación y aprovechamiento del tiempo libre;

- b) Organizar la educación cultural de los trabajadores durante su tiempo libre, procurándoles todos los medios de obtener instrucción elemental, complementaria, profesional y técnica;
- c) Organizar la educación física de los trabajadores, en todas sus formas;
- d) Desarrollar planes de mejoramiento de la economía doméstica y de la vida familiar de los trabajadores, así como planes de asistencia social compatibles con el descanso de sus afiliados;
- e) Establecer y financiar centros vacacionales jardines para trabajadores, centros sociales y deportivos, así como llevar a cabo cualquier otra actividad para recreación de los trabajadores privados; y
- f) Organizar una propaganda activa y eficaz, a fin de educar a la opinión en favor de la buena utilización del tiempo libre por los trabajadores.

2.5.4. Organización y funcionamiento

Su organización está determinada en el Artículo siete de la ley orgánica de la institución, el que establece que su único órgano es la Junta Directiva y que está constituida así: Por un representante del Organismo Ejecutivo, un representante de la Cámara de Comercio de Guatemala, dos representantes de la Cámara de Industria de Guatemala, un representante de la Asociación General de Comerciantes Guatemaltecos, dos representantes de la Asociación General de Agricultores, dos representantes de los Trabajadores Organizados; y un suplente por cada una de las entidades mencionadas.

Los representantes de los trabajadores y su suplente serán designados por el Organismo Ejecutivo, escogiéndolos entre las ternas que presenten las organizaciones de trabajadores. El representante del Organismo Ejecutivo y su suplente, serán nombrados por acuerdo gubernativo emitido a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y los demás representantes y sus suplentes por sus respectivas entidades, las que deberán acreditarlos como tales, por medio de comunicaciones escritas al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Sus funciones están determinadas en sus reglamentos internos.

2.6. Instituto Nacional Técnico de Capacitación y Productividad

2.6.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 17-72 del Congreso de la República de Guatemala.
Nombre: Ley orgánica del instituto técnico de capacitación y productividad. Emitido por: Congreso de la República. Fecha de emisión: 27 de abril de 1972. Fecha de sanción: 10 de mayo de 1972. Fecha de publicación: 19 de mayo de 1972. Fecha de vigencia: 19 de mayo de 1972. Fecha de reforma: 7 de agosto de 2003

2.6.2. Disposiciones normativas

El Decreto 17-72 del Congreso de la República de Guatemala, Ley orgánica del instituto técnico de capacitación y productividad, en su Artículo 1 establece que: Se declara de beneficio social, interés nacional, necesidad y utilidad pública, la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la productividad en todos los campos de las actividades económicas. En virtud de ello, en el Artículo 3 de dicho cuerpo legal se crea el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP, que actúa por

delegación del Estado, como una entidad descentralizada, técnica, no lucrativa, con patrimonio propio, fondos privativos y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Esta Institución desarrolla sus actividades fundamentalmente en los campos agropecuario, industrial, comercial, servicios, artesanal y en todos los niveles ocupacionales.

2.6.3. Objetivos

Los objetivos de esta Institución están determinados en el Artículo 5 de su ley rectora los cuales son:

1. Construir el organismo técnico especializado del Estado, al servicio de la Nación y con la colaboración del sector privado, para el desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad, sin perjuicio de las labores que realizan otros organismos y dependencias estatales en estos campos y otros afines.
2. Colaborar con los planes de desarrollo del Gobierno en la consecución de las metas de formación y capacitación de la mano de obra.
3. Constituir un vehículo de armonía entre el sector privado y el público, propiciando una relación de trabajo y una cooperación más estrecha entre ambos sectores, en las materias que le compete.
4. Promover y fomentar el incremento de la productividad, en todos sus aspectos y niveles, y atender al desarrollo de los recursos humanos. Cuando otras personas o entidades realizaren estas funciones, el Instituto prestará la asesoría u

orientación necesarias para mantener en ellas un alto grado de efectividad y coordinación.

5. Colaborar con las entidades que promuevan el desarrollo económico y social del país, como organismo especializado en el incremento de la productividad y en la capacitación de los recursos humanos, y,
6. Emitir opinión y proporcionar asesoría al Gobierno de la República y a las entidades privadas en el campo de los objetivos, funciones y actividades que esta ley le asigna, cuando le sea solicitada.

Pero además el Instituto, debe realizar las siguientes actividades, que están determinadas en el Artículo seis de su ley orgánica:

1. Con relación a los recursos humanos:
 - a) Estudios cuantitativos y sistemáticos de las necesidades de adiestramiento de los trabajadores, para establecer el déficit de mano de obra calificada, en los diversos niveles de los sectores agrícola, industrial, comercial y de servicios, y sus requerimientos futuros; así como de los medios existentes o necesarios para remediar dichos déficit;
 - b) Programas de capacitación con énfasis en la formación profesional acelerada, de acuerdo a un orden de prioridades, para capacitar fundamentalmente a los trabajadores del nivel primario y en especial a aquéllos que carezcan de ocupación;

c) Programas de actualización y de perfeccionamiento en todos los niveles de trabajo, inclusive becas y viajes de investigación y de estudio.

Cuando la capacitación se lleve a cabo dentro de las empresas, será con su anuencia. Las condiciones en que se realice serán acordadas voluntariamente entre el Instituto y la Empresa que preste su colaboración.

2. Con relación a las empresas:

Ayuda o asesoría técnica, investigación en administración científica, en diferentes tipos de programas a las empresas los servicios de sus técnicos y expertos para efectuar estudios e investigaciones relacionadas con la productividad, organización científica, y la capacitación laboral, inclusive pruebas psicotécnicas y de aptitud. Estas actividades las desarrollará el Instituto a solicitud de las empresas.

3. Con relación al aprendizaje:

Realizar dentro de la ley, en todo el territorio nacional, actividades para el aprendizaje de menores de 18 y mayores de 14 años, no sólo fuera, sino principalmente dentro de la empresa y contando con su anuencia, creando, instalando, equipando y operando los centros necesarios.

4. En relación a la seguridad e higiene laborales:

Enseñar los principios y adiestrar en las técnicas de la prevención de accidentes a los trabajadores y a los patronos, efectuando esta labor tanto dentro como fuera de las empresas, contando con su anuencia, en todos los sectores de la

economía y a todos los niveles, en colaboración con el Instituto de Seguridad Social (IGSS).

5. Con relación a la venta y mercadotecnia:

Contribuir a la realización de la formación técnico-administrativa en todos los niveles del personal necesario para el fomento, planificación y realización del mercadeo.

6. Con relación al nivel ocupacional medio:

Organizar y desarrollar carreras técnicas cortas, en los diferentes sectores de la economía, quedando facultado el Instituto para otorgar títulos, diplomas o certificados, con plena validez legal. Queda entendido que el Instituto no asume ninguna función en el campo de la enseñanza superior, ni de la educación profesional universitaria, pero podrá suscribir convenios de mutua colaboración con la Universidad de San Carlos de Guatemala, universidades privadas que funcionen legalmente en el país, u otros organismos nacionales o extranjeros de reconocida categoría, para el cumplimiento de los objetivos, funciones y actividades que le señala esta ley.

7. Con relación al personal del Instituto:

Labores, entrenamiento o becas que sean necesarios para formarlo al más alto grado.

8. Con relación al comercio y servicios:

En colaboración con las entidades nacionales de fomento y promoción de las exportaciones, estudios de la demanda o de los mercados existentes o potenciales, nacionales, centroamericanos o extranjeros; medios y métodos de promoción, publicidad, exhibición y ventas; asesoría técnica, adiestramiento o preparación de personal.

9. Con relación a las industrias de la construcción:

Estudios, indagación y divulgación de los materiales de construcción, en uso o potenciales, y de los métodos y técnicas de planeamiento y ejecución de obras, desde el punto de vista de la productividad.

10. Con relación a aspectos económicos:

Realizar, por grupos de actividad industrial, estudios relacionados con la organización, producción, distribución, rendimiento y otros aspectos de las empresas, pudiendo efectuar estudios individuales cuando así lo soliciten los interesados.

11. Con relación a la divulgación:

Desarrollar una amplia difusión de los objetivos, funciones y actividades, dentro de los diversos sectores de la opinión pública, con el propósito de lograr comprensión y colaboración en el desarrollo de sus planes de trabajo.

2.6.4. Organización y funcionamiento

La organización del Instituto Nacional Técnico de Capacitación y Productividad, está determinada en el Artículo 12 de su ley orgánica, así:

- a) La Junta Directiva;
- b) El Consejo Consultivo;
- c) La Gerencia;
- d) Las Unidades de Investigación o Coordinación, Divisiones, Departamentos, Secciones y Oficinas, que sean necesarias y que la Junta Directiva establezca en su organización funcional.

El Artículo 13 del mismo cuerpo legal determina que la Junta Directiva del Instituto estará integrada por doce directores propietarios y sus respectivos suplentes de la siguiente manera:

1. Sector público

- El Ministro de Trabajo y Previsión Social como Presidente propietario y el Viceministro del ramo como suplente.
- El Ministro de Economía como Vicepresidente propietario y el Viceministro del ramo como suplente.
- El Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica como propietario y el Subsecretario como suplente.

2. Sector privado

Seis propietarios y seis suplentes nombrados por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a propuesta y en representación de las entidades siguientes:

- Un propietario y un suplente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.
- Un propietario y un suplente de la Cámara de Industria de Guatemala.
- Un propietario y un suplente de la Cámara de Comercio de Guatemala.
- Un propietario y un suplente de la Asociación General de Agricultores.
- Un propietario y un suplente de la Cámara del Agro.
- Un propietario y un suplente de la Asociación de Banqueros y la Asociación General de Instituciones de Seguros, conjuntamente.

3. Sector laboral

Tres propietarios y tres suplentes nombrados por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a propuesta de las organizaciones laborales legalmente constituidas.

4. El Gerente del Instituto será el Secretario de la Junta Directiva y el Subgerente será el Prosecretario, Ambos actuarán en la sesiones con voz pero sin voto.

Las atribuciones de la Junta Directiva están determinadas en el Artículo ocho del Decreto Número 17-72 del Congreso de la República de Guatemala, Ley orgánica del instituto técnico de capacitación y productividad que son:

1. Con relación a las labores del Instituto:

- a) Coordinar la política del Instituto con la política de desarrollo económico y social del Estado;
- b) Velar porque se realicen y cumplan los objetivos, funciones y actividades del Instituto, y todas las prescripciones de esta ley;
- c) Disponer su organización y aprobar, a propuesta de la Gerencia, el Reglamento General y los de operación y cobro de servicios;
- d) Aprobar, desaprobado o modificar los planes de trabajo, estados de cuentas y presupuesto anual;
- e) Autorizar las erogaciones y contratos que requieran su aprobación conforme a la ley; y
- f) Todas aquellas otras propias de su calidad de órgano superior de la Institución, y que no estén asignadas a otro organismo.

2. Con relación al personal:

- a) Establecer los requerimientos técnicos y de experiencia necesarios para desempeñar los cargos de Gerente y Subgerente;
- b) Nombrar al Subgerente, Auditor Interno, Jefe de División y Departamento, a propuesta del Gerente y removerlos de conformidad con la ley;
- c) Contratar, en su caso, auditoría externa específica; y,
- d) Evaluar la eficiencia, capacidad y labores realizadas por el Instituto y su personal.

Por otro lado el Consejo Consultivo según el Artículo 19 del Decreto Número 17-72 del Congreso de la República de Guatemala, Ley orgánica del instituto técnico de capacitación y productividad, determina que éste actúa como cuerpo asesor de la Junta Directiva o de la Gerencia, cuando éstos soliciten sus servicios, que serán ad honórem; y dicho consejo está conformado así:

1. Consejo Técnico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
2. Consejo Técnico del Ministerio de Economía.
3. Departamento Nacional del Empleo.
4. Universidad de San Carlos de Guatemala; y universidades privadas legalmente autorizadas, que tengan carreras afines a los objetivos del Instituto.
5. Oficina del Planeamiento Integral de Educación (OPIE).
6. Instituto Nacional de Transformación Agraria.
7. Comité Coordinador de Asociaciones Industriales, Agrícolas, Comerciales y Financieras (CACIF).
8. Organizaciones obreras legalmente constituidas.
9. Cámaras y Asociaciones del Sector Privado.
10. Colegios Profesionales.

Al gerente corresponde la representación legal del Instituto, la representación en los asuntos relativos a sus funciones ante entidades y organismos públicos y privados,

nacionales, internacionales y de otros países; es nombrado por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Sus funciones son cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos del Instituto y las disposiciones de la Junta Directiva, por lo que es responsable ante la Junta Directiva de la buena administración y marcha del Instituto, y de la formación, preparación y eficiencia del personal; y sus atribuciones están contenidas en el Artículo 23 de la ley orgánica del Instituto, las cuales son:

1. Organizar, coordinar, ordenar y controlar las labores generales del Instituto, de sus dependencias y del personal.
2. Presentar a la consideración de la Junta Directiva los planes de trabajo, el presupuesto anual, el proyecto del Reglamento General y de los Reglamentos especiales.
3. Determinar y hacer constar las líneas de mando y delegación de autoridad, las disposiciones de supervisión y control, las responsabilidades y funciones de todas las dependencias y de cada uno de los puestos de trabajo.
4. Establecer los requisitos técnicos y de experiencia necesarios para desempeñar los puestos de trabajo del Instituto.
5. Proponer a la Junta Directiva candidatos para desempeñar los cargos de Jefes de División y Departamento.
6. Nombrar y remover de conformidad con la ley, a cualquier miembro del personal subalterno, excepto Jefes de División y Departamento, y aplicar a todo el personal los sistemas de incentivos y disciplina.

7. Autorizar, ordenar y controlar los egresos del Instituto de acuerdo con la ley.
8. Evaluar anualmente la eficiencia y capacidad del personal y preparar la Memoria de labores.
9. Desarrollar métodos de evaluación y apreciación del progreso de todos los programas y de las actuaciones, así como del rendimiento y trabajo realizado por el Instituto.
10. Desarrollar aquellas otras atribuciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos, funciones y actividades del Instituto y las que determinen los Reglamentos.

Los Jefes de División, Departamento y Oficina y Unidad tienen siguientes funciones:

1. Organizar, coordinar, ordenar, controlar y evaluar las labores y al personal de sus respectivas divisiones, departamentos y oficinas, con instrucciones de la Gerencia, ante quien son responsables en cuanto a la moralidad, puntualidad, disciplina, preparación, formación y eficiencia del personal subalterno.
2. Desarrollar y presentar a la Gerencia planes de trabajo.
3. Preparar a los expertos o técnicos para los programas del Instituto.
4. Concurrir a las reuniones de Jefes.
5. Todas aquellas necesarias para el cumplimiento de los objetivos, funciones y actividades.

2.7. Instituto Nacional de Cooperativas

2.7.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 82-78 del Congreso de la República. Nombre: Ley General de Cooperativas. Emitido por: Congreso de la República. Fecha de emisión: 7 de diciembre de 1978. Fecha de sanción: 22 de diciembre de 1978

2.7.2. Disposiciones normativas

El Decreto Número 82-78 del Congreso de la República, Ley General de Cooperativas, en su Artículo 31, crea al Instituto Nacional de Cooperativas y que tiene carácter de entidad estatal descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya denominación abreviada será INACOP. Tendrá duración indefinida y su domicilio será el que determine el Organismo Ejecutivo en el reglamento de la presente ley.

2.7.3. Objetivos

El Artículo 32 del Decreto Número 82-78 del Congreso de la República, Ley General de Cooperativas establece que los objetivos del Instituto Nacional de Cooperativas son:

- a) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos relacionados con las cooperativas y en especial la presente ley y sus reglamentos;
- b) Promover la organización de cooperativas de los distintos tipos, conforme a las necesidades de los grupos que lo soliciten o promuevan; y

- c) Proporcionar asistencia técnica y administrativa a los grupos pre-cooperativos y a las cooperativas.

Y que para el cumplimiento de los objetivos tiene las siguientes atribuciones:

- a) Divulgar los principios y técnicas cooperativas;
- b) Proporcionar orientación y asistencia técnica y administrativa a los grupos que tengan el propósito de organizarse en cooperativa y a las cooperativas en funcionamiento;
- c) Llevar el registro de las cooperativas; y
- d) Impulsar leyes y reglamentos para el mejor desenvolvimiento del cooperativismo y servir de organismo consultivo en dicha materia.

2.7.4. Organización y funcionamiento

Su organización se basa en dos órganos superiores:

- a) El Consejo directivo y
- b) El Gerente.

Además cuenta con las unidades administrativas y técnicas necesarias para su buen funcionamiento. El Consejo Directivo, a propuesta del Gerente, establecerá dichas unidades y reglamentará sus funciones.

De acuerdo al Artículo 36 de su ley rectora, el Consejo Directivo se integra con:

- a) Tres miembros designados por el Presidente de la República, de los cuales uno será presidente; y
- b) Dos miembros designados, uno por las cooperativas federadas y otro por las cooperativas independientes.

El Consejo Directivo tiene las siguientes atribuciones, que están establecidas en el Artículo 41 de su ley rectora:

- a) Planificar, dirigir, coordinar los programas de acuerdo a sus objetivos y velar por el cumplimiento de los mismos;
- b) Gestionar las fuentes de recursos necesarios para sus ingresos presupuestales;
- c) Aprobar el presupuesto anual;
- d) Aprobar la memoria anual de labores y los estados financieros;
- e) Emitir y reformar los reglamentos internos del INACOP;
- f) Nombrar y remover al Gerente y aprobar los nombramientos de los jefes de departamento;
- g) Nombrar y remover al Auditor Interno;
- h) Autorizar los cambios en la organización administrativa, a propuesta del Gerente;
- i) Aprobar los programas de capacitación de personal y asistencia técnica;
- j) Decidir sobre la asignación de becas para el personal del Instituto y miembros del movimiento cooperativo; y

- k) Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con esta ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables.

La administración del Instituto está a cargo del Gerente, a quien le corresponde la ejecución de las resoluciones y disposiciones tomadas por el Consejo Directivo, sus atribuciones están determinadas en el Artículo 45 del mismo cuerpo normativo, las cuales son:

- a) Velar por el buen funcionamiento del INACOP y por la realización de sus fines de conformidad con la presente ley, sus reglamentos y las decisiones de la Junta Directiva;
- b) Ejercitar la representación legal del INACOP;
- c) Otorgar mandatos especiales con la autorización previa del Consejo Directivo;
- d) Actuar como Secretario del Consejo Directivo, asistiendo a sus reuniones con voz pero sin voto;
- e) Proponer al Consejo Directivo los nombramientos de los jefes de departamentos y nombrar y remover al personal de INACOP, de conformidad con los reglamentos internos;
- f) Proponer al Consejo Directivo los proyectos de organización administrativa;
- g) Someter a la aprobación del Consejo Directivo el proyecto de presupuesto anual, la memoria de labores, los programas de largo y mediano plazo, el plan operativo

anual y cualquier otro proyecto tendiente a la realización de los fines del INACOP; y

h) Las demás atribuciones inherentes a su cargo.

2.8. Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola

2.8.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 68-72 del Congreso de la República. Nombre: Ley Orgánica del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola. Emitido por: Congreso de la República. Fecha de emisión: 24 de octubre de 1972. Fecha de sanción: 16 de octubre 1972. Fecha de publicación: 22 de octubre de 1972. Fecha de vigencia: 23 de octubre de 1972

2.8.2. Disposiciones normativas

El Decreto Número 68-72 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola en su Artículo 1 crea la siguiente institución con carácter de entidad estatal descentralizada autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

2.8.3. Objetivos

El Artículo 3, de la ley Orgánica del Instituto estipula que es la Institución de Derecho Público responsable de generar y promover el uso de la ciencia y tecnología agrícolas en el sector respectivo. En consecuencia, le corresponde conducir investigaciones tendientes a la solución de los problemas de explotación racional agrícola que incidan en el bienestar social; producir materiales y métodos para incrementar la productividad

agrícola; promover la utilización de la tecnología a nivel del agricultor y del desarrollo rural regional, que determine el Sector Público Agrícola.

2.8.4. Organización y funcionamiento

El Artículo 6, de esta entidad descentralizada establece que: Los órganos superiores del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, son:

1. Junta Directiva.
2. Gerencia General.

La integración de la Junta Directiva está conformada por:

1. El Ministro de Agricultura, quien en caso de ausencia o impedimento es sustituido por el Viceministro del Ramo;
2. El Ministro de Economía, o el representante personal que nombre éste;
3. El Ministro de Finanzas, o el representante personal que nombre éste;
4. El Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, o el representante personal que nombre.
5. Un miembro titular y su respectivo suplente del Sector Privado Agrícola, quienes deberán estar vinculados con la investigación o el desarrollo agrícola del país.
6. El Decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos, o el representante personal que él designe de entre los miembros de la propia Junta Directiva de dicha facultad.

Por ser la Junta Directiva, el superior jerárquico tiene las siguientes atribuciones: la dirección, planificación y coordinación de sus actividades, y:

1. Definir la política de investigación, enseñanza, promoción y desarrollo agrícola del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, dentro de los lineamientos de los planes del sector público agrícola;
2. Aprobar los programas a que se refiere el inciso anterior y revisar, periódicamente, su desarrollo y ejecución, por medio de los informes que someta a su consideración la Gerencia General.
3. Modificar, de conformidad con la ley, los programas del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, para adecuarlos a sus objetivos, cuando hayan cambiado las condiciones en que se fundamentaron;
4. Acordar el presupuesto anual de ingresos y egresos del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas;
5. Nombrar y remover al Gerente General, Subgerentes, Auditor Interno y demás funcionarios superiores previa opinión del Gerente General, en este último caso;
6. Autorizar los cambios en la organización administrativa del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, a propuesta del Gerente General;
7. Aprobar los convenios de cooperación técnica y científica con personas jurídicas e instituciones particulares a nivel nacional e internacional, dentro de sus objetivos.
8. Conocer la evaluación periódica que la Gerencia General presente;

9. Aprobar la memoria de labores que anualmente, se debe presentar al Organismo Ejecutivo;
10. Aprobar sus reglamentos internos; y
11. Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

La Gerencia del Instituto, es el órgano ejecutivo y se integra por un Gerente General y los Subgerentes que sean necesarios. El Gerente General, es el Jefe superior de las dependencias y del personal, dirige todas las actividades técnicas, científicas y administrativas del mismo y es el responsable, ante la Junta Directiva, por el correcto y eficaz funcionamiento de la Institución; sus atribuciones están contenidas en el Artículo 18 de su ley orgánica, las cuales son:

1. Vigilar la correcta aplicación de esta ley y sus reglamentos.
2. Ejercer la representación legal del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas. Dicha representación puede delegarla total o parcialmente, previa autorización de la Junta Directiva.
3. Suministrar a la Junta directiva y a su Presidente los informes que le sean requeridos.
4. Elaborar y proponer al Presidente de la Junta Directiva, con la debida anticipación, el proyecto de agenda y documentación de los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva.

5. Nombrar y remover a los empleados y funcionarios del Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícolas, de acuerdo con el Reglamento respectivo, excepto aquellos cuya designación corresponda a la Junta Directiva.
6. Proponer a la Junta Directiva el nombramiento, promoción y remoción de los funcionarios superiores del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, según lo establece esta ley y sus reglamentos.
7. Someter a la consideración de la Junta Directiva:
 - a) Los programas y proyectos de investigación, enseñanza, promoción y desarrollo agrícolas donde participe el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas;
 - b) Los proyectos de presupuesto anual de ingresos y gastos de la Institución, oportunamente y en base a la política que la Junta Directiva determine, así como las modificaciones que sea necesario hacer durante el ejercicio fiscal correspondiente;
 - c) El proyecto de memoria de labores de la Institución y la evaluación de los diferentes programas; y
 - d) Los proyectos de reglamentos de acuerdo con esta Ley.
8. Las demás inherentes a su cargo.

2.9. Instituto Nacional de Electrificación

2.9.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 64-94 del Congreso de la República. Nombre: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación. Emitido por: Congreso de la República. Fecha de emisión: 7 de diciembre de 1994. Fecha de sanción: 16 de febrero de 1995. Fecha de publicación: 20 de febrero de 1995

2.9.2. Disposiciones normativas

El Artículo 1 del Decreto 64-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación establece que el Instituto Nacional de Electrificación, es una entidad estatal, autónoma y descentralizada, la cual gozará de autonomía funcional, patrimonio propio, personalidad jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones en materias de su competencia.

2.9.3. Objetivos

El Artículo cuatro establece que los fines y obligaciones de esta institución son:

- a) Realizar todas las acciones orientadas a dar solución pronta y eficaz de la escasez de energía eléctrica en el país y procurar que haya en todo momento energía disponible para satisfacer la demanda normal, para impulsar el desarrollo de nuevas industrias y el uso de electricidad en las regiones rurales, atendiendo las políticas que para ello defina el Estado.

- b) Propiciar la utilización racional, eficiente y sustentable de los recursos naturales, promoviendo el uso productivo y domiciliario de la electricidad generada a partir de fuentes energéticas nativas.
- c) Colaborar en la conservación de los recursos hidráulicos y del ambiente del país que se relacionan con las áreas de sus plantas de generación eléctrica y sus proyectos, protegiendo sus cuencas, fuentes y cauces de los ríos y corrientes de agua, a través de la forestación y reforestación de las mismas.
- d) Cooperar en el aprovechamiento múltiple de los recursos hidráulicos, geotérmicos y otras fuentes del país para propósito de generar energía eléctrica, procurando la preservación del ambiente.
- e) Determinar técnica, económica y jurídicamente, la potencia hidroeléctrica geotérmica y de otras fuentes renovables, para que sus estudios puedan servir de base a nuevos proyectos de generación de electricidad y ponerlos a disposición de interesados, conforme procedimientos que se establezcan para percibir ingresos por dicho servicio.
- f) Asesorar cuando le fuera requerido en planes de explotación y desarrollo de energía eléctrica y los contratos relacionados, debiendo percibir ingresos por dicho servicio.
- g) Promover el uso racional y el ahorro de electricidad y ofrecer lineamientos que permitan un adecuado manejo de la demanda de energía eléctrica.
- h) Participar en los programas, obras y proyectos de transacciones regionales e internacionales de electricidad y energía.

- i) Poner al servicio de empresas e instituciones generadoras y consumidoras de energía eléctrica, sus instalaciones de transmisión para prestar servicio de transporte de energía. El INDE cobrará por la prestación de este servicio, para lo cual pondrá inmediatamente a disposición del público la tarifa correspondiente, que estará basada en la porción de sus costos que se relaciona con su red de transmisión, bajo criterios de rentabilidad.
- j) Desarrollar la productividad y calidad institucional para garantizar un eficiente servicio al usuario.
- k) Preparar y divulgar permanentemente información estadística relacionada con la oferta y demanda de electricidad, fuentes y empresas generadoras y naturaleza del consumo.

2.9.4. Organización y funcionamiento

Los órganos del instituto son: a) El Consejo Directivo; y b) La Gerencia General. El Consejo Directivo es la autoridad suprema la entidad por lo que le corresponde la dirección general de las actividades del mismo; y está integrado así:

- a) Un director titular y un suplente, designado por el Ministerio de Energía y Minas;
- b) Un titular y un suplente, designado por el Ministerio de Economía;
- c) Un director titular y un suplente, designado por la Secretaría General de Planificación Económica;
- d) Un director titular y un suplente, designado por la Asociación Nacional de Municipalidades;

- e) Un director titular y un suplente, designado por las asociaciones empresariales legalmente inscritas en el país; y
- f) Un Director Titular y un Suplente, designados en representación de las asociaciones y/o sindicatos de trabajadores del país legalmente constituidos.

Las atribuciones del Consejo Directivo, están contenidas en el Artículo 16 de la ley orgánica del Instituto, el cual dice:

- a) Dictar todas las disposiciones atinentes para la eficaz realización de los fines del instituto y su mejor funcionamiento.
- b) Aprobar los reglamentos necesarios para la correcta aplicación de esta ley y los que requiera el funcionamiento interno del instituto, sometiéndolos a la aprobación correspondiente cuando así lo exija la ley.
- c) Acordar la forma de invertir los fondos del instituto.
- d) Aprobar, improbar o modificar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos formulados por el gerente general así como todas aquellas modificaciones que se realicen en el transcurso de la ejecución presupuestaria.
- e) Aprobar o modificar el régimen de compras y contrataciones con fondos propios del instituto.
- f) Aprobar los planes financieros y de trabajo correspondientes a cada año.

- g) Estudiar los balances, estados o informes contables relativos a la marcha del instituto, así como los informes de las auditorías internas y externas del instituto que se requieran.
- h) Aprobar la emisión y colocación de valores y los reglamentos y normas a que habrán de sujetarse tales operaciones financieras, previa satisfacción de todos los requisitos legales que correspondan.
- i) Designar representantes y mandatarios generales y especiales y fijar los fines específicos y las limitaciones a que quedarán sujetos los representantes y mandatarios.
- j) Nombrar, remover y conceder licencia al Gerente General, y los demás gerentes al Auditor Interno; estos nombramientos deben recaer en profesionales universitarios de carrera afines a cada especialización.
- k) Tomar todas las medidas y dictar las disposiciones adecuadas para proteger y defender el patrimonio del INDE.
- l) Cualesquiera otras determinaciones consignadas en esta ley y en sus reglamentos internos.
- m) Aprobar los precios de los servicios que preste el instituto, los cuales deberán estar a la disponibilidad del público. n) Aprobar y contratar los servicios de auditoría externa y recibir los informes correspondientes.
- n) Probar, improbar o modificar los pliegos tarifarios que le sean sometidos a su consideración por el Gerente General del Instituto.

- o) Acordar la condonación total o parcial de los intereses de capital e intereses moratorios de las deudas que las municipalidades o empresas eléctricas municipales tengan a favor del Instituto. La condonación operará siempre que las instituciones favorecidas suscriban convenios de pago del principal de la deuda con el INDE, bajo el entendido de que en los mismos no se estipulará la pignoración o retención de los recursos financieros municipales.

La Gerencia General es el órgano ejecutivo del instituto, que tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo.

2.10. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas

2.10.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 1448 del Congreso de la República. Nombre: Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas. Emitido por: Congreso de la República
Fecha de emisión: 7 de junio de 1971. Fecha de sanción: 19 de junio de 1971. Fecha de publicación: 22 de junio de 1971. Fecha de vigencia: 7 de julio de 1971

2.10.2. Disposiciones normativas

El Artículo 1 del Decreto 1448 del Congreso de la República, Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, estipula se crea una entidad estatal descentralizada, con personalidad jurídica, capacidad para contratar y patrimonio propio que se denominará Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, institución cuyo sistema tiene por objeto realizar operaciones en relación con hipotecas constituidas en garantía de préstamos otorgados con intervención de las entidades aprobadas por dicho sistema.

2.10.3. Objetivos

El Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas tiene los siguientes objetivos:

- a) Efectuar el Seguro de Hipoteca que se establece por esta ley;
- b) Emitir el Resguardo de Asegurabilidad, el Seguro de Hipoteca y los Bonos Inmobiliarios FHA;

Completar el Seguro de Hipoteca mediante la emisión o contratación del seguro de desgravamen o crear el fondo específico, para el mismo fin, siempre que la junta directiva del Instituto determine su factibilidad y conveniencia, y emita los reglamentos correspondientes.

2.10.4. Organización y funcionamiento

Según el Artículo tres de la ley Orgánica, este Instituto está dirigido por una Junta Directiva que se integra por un Presidente y Cinco Vocales, nombrados así: El Presidente y un Vocal por el Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía; los demás Vocales serán nombrados por el mismo conducto, a propuesta de las siguientes entidades: Uno por la Junta Monetaria, uno por el Banco Nacional de la Vivienda, uno por la Asociación de Banqueros de Guatemala y uno por la Cámara Guatemalteca de la Construcción. En igual forma serán nombrados seis Vocales Suplentes. Tal Junta Directiva está facultada para nombrar su secretario y también los subgerentes, jefes de departamentos y asistentes que sean necesarios, y tiene las siguientes atribuciones, contenidas en el Artículo 11 de su Ley Orgánica:

- a) Establecer normas operativas y dictar los reglamentos e instrucciones que sean necesarios para su funcionamiento, sometiendo a la aprobación del Organismo Ejecutivo, previo dictamen de la Junta Monetaria, los reglamentos que la requieran de conformidad con la Ley;
- b) Aprobar las tablas por las cuales deba regirse el sistema de seguro de hipotecas, determinando las proporciones entre los préstamos hipotecarios asegurables y el valor de las propiedades que les sirvan de garantía;
- c) Fijar los tipos de interés de los préstamos hipotecarios que serán objeto del seguro, dentro de los límites que la Junta Monetaria establecerá especialmente para ellos, tomado en consideración los plazos largos de las operaciones y la necesidad de asegurar su financiación;
- d) Fijar el tipo de prima que se cobrará por el seguro de hipoteca;
- e) Determinar el cobro de los derechos necesarios para cubrir el servicio de solicitudes y de cualquier otro servicio necesario para conceder el seguro;
- f) Autorizar la emisión de los bonos F.H.A., necesarios para cubrir en cada caso el importe de los créditos reclamados con deudor específico;
- g) Acordar la venta de los inmuebles y de los créditos hipotecarios del fondo inmobiliario, así como la realización de las inversiones que fueren necesarias;
- h) Administrar los bienes integrantes del Fondo Inmobiliario;
- i) Acordar el presupuesto anual de gastos del F.H.A. y someterlo a la aprobación del Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía;

- j) Conocer los estados de cuentas mensuales. Aprobar el balance general anual, el estado de pérdidas y ganancias y la memoria anual de actividades del F.H.A. El balance y el estado de pérdidas y ganancias deberán ser publicados en el Diario Oficial;
- k) Nombrar a propuesta en terna del gerente, a los subgerentes, jefes de los departamentos del F.H.A. y asistentes y removerlos cuando haya lugar;
- l) Fiscalizar los fondos que crea esta ley, estableciendo las normas para su administración;
- m) Acordar las normas de ingreso del personal del F.H.A., las que deberán basarse en concurso de oposición, y dictar reglas disciplinarias y de suspensión del personal en sus cargos;
- n) Acordar los reglamentos y normas técnicas, previa la realización de los estudios actuariales, de los sistemas de hipotecas aseguradas. Para este fin, podrá el F.H.A., contratar técnicos del extranjero, los que gozarán de facilidades migratorias y derecho de trabajo mientras estén al servicio del F.H.A.; y
- o) Ejercer todas las demás funciones que le correspondan de acuerdo con la ley y aquellas necesarias para el cumplimiento de los fines del F.H.A."

La Administración del Instituto está a cargo de un gerente, que es nombrado por el Presidente de la República, entre una terna que le remitirá la Junta Directiva y sus atribuciones están contenidas en el Artículo 12, las cuales son:

- a) Cumplir y ejecutar las disposiciones de esta ley y de la Junta directiva;

- b) Ejercer la administración general del F.H.A.;
- c) Mantener informada a la Junta directiva acerca del funcionamiento del F.H.A. y sobre todos los asuntos de que se le requiera;
- d) Proponer a la junta la creación de los servicios necesarios para el buen funcionamiento del F.H.A.;
- e) Nombrar, ascender y remover a los empleados subalternos del F.H.A.; cumpliendo con las leyes de Trabajo y Previsión Social;
- f) Ejercer la representación judicial y extrajudicial del F.H.A.;
- g) Respalda con su firma, juntamente con el presidente de la Junta directiva, los calores que emita el F.H.A. y los demás documentos y obligaciones que acuerde la Junta directiva; y
- h) Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con esta ley, los reglamentos que se dicten y las disposiciones legales que le sean aplicables.

2.11. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

2.11.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto 295 del Congreso de la República. Nombre: Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Emitido por: Congreso de la República. Fecha de emisión: 28 de octubre de 1946. Fecha de sanción: 30 de octubre de 1946.

Fecha de publicación: 31 de octubre de 1946. Fecha de vigencia: 31 de octubre de 1946.

2.11.2. Disposiciones normativas

El Artículo uno de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social determina que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el Artículo 63 de la Constitución de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social de conformidad con el sistema de protección mínima.

Al respecto de la naturaleza del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Corte de Constitucionalidad en su gaceta 57, expediente 16-00, página 71, sentencia del cinco de septiembre del año dos mil la cual dice: Acerca de la cuestión planteada -concretada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social- se parte de las premisas que el concepto autonomía no se encuentra definido en el texto constitucional y de las dificultades que ofrece la doctrina para caracterizarlo, puesto que, como forma de descentralización, es cuestión de grado determinar sus alcances, tanto de la territorial como de la institucional.

No obstante tales problemas, como consecuencia del Estado de Derecho y del principio de unidad, deben entenderse que la ley podrá regularla siempre en concordancia con las normas constitucionales. Otra premisa a tener en cuenta es que frente a las llamadas 'autonomía técnica' y 'autonomía orgánica' (entendiendo que ésta supone la

existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central), la Seguridad Social debe considerarse investida del último carácter, porque ella está concedida a nivel constitucional, lo que le otorga ese alto grado, puesto que la autonomía técnica bien podría haber sido concedida a nivel ordinario, que no goza de la especial protección que le otorga no sólo figurar en la parte orgánica que establece la Constitución, sino la rigidez propia de ésta.

Quiere esto decir que la autonomía que la Constitución reconoce no podría ser una simple atribución administrativa, sino que conlleva una toma de posición del constituyente respecto de ciertos entes a los que les otorgó, por sus fines, un alto grado de descentralización.

Es evidente que la Seguridad Social puede ser objeto de regulación legal, siempre que la misma no disminuya, restrinja o tergiverse la esencia de su autonomía y la de sus organismos rectores y administrativos, y ello implica que no intervenga fijando pautas ínsitas a la competencia institucional y sin cuya exclusividad el concepto de autonomía resultaría meramente nominal pero no efectivo.

De acuerdo con lo anterior, debe partirse de que ni la autonomía implica la constitución de los entes paraestatales, como en algún tiempo los llamó la doctrina italiana, en clasificación actualmente superada, puesto que no actúan fuera de los fines del Estado, con los que deben ser concurrentes; ni tampoco puede tal autonomía ser mermada al extremo que pierdan los entes su autogobierno y la discrecionalidad para el cumplimiento de los fines que le haya asignado el Estado en la norma que los crea...

2.11.3. Objetivos

Su objetivo es aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el Artículo 100 de la Constitución Política de la República un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social.

2.11.4. Organización y funcionamiento

Los órganos superiores del Instituto son:

- a) La Junta Directiva;
- b) La Gerencia; y,
- c) El Consejo Técnico.

La junta directiva es la autoridad suprema del Instituto a la que le corresponde la dirección general del mismo. De acuerdo al Artículo tres se integra con los siguientes miembros:

- a) Un propietario y un suplente nombrados por el Presidente de la República, mediante acuerdo emanado por conducto del Ministerio de Economía y Trabajo;
- b) Un propietario y un suplente nombrados por la Junta monetaria del Banco de Guatemala, de entre cualesquiera de sus miembros, con la única excepción de los que lo sean ex officio.

- c) Si alguna de las personas designadas deja de tener la calidad de miembro de la Junta Monetaria, ésta debe hacer el nuevo nombramiento que proceda por lo que falta para completar el respectivo periodo legal;
- d) Un propietario y un suplente nombrados por el Consejo Superior de la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala;
- e) Un propietario y un suplente nombrados por el Colegio Oficial de Médicos y Cirujanos;
- f) Un propietario y un suplente nombrados por las asociaciones o sindicatos patronales que estén registrados conforme a la ley; y,
- g) Un propietario y un suplente nombrados por los sindicatos de trabajadores que estén registrados conforme a la ley.
- h) La Gerencia se integra por un gerente, quien es el titular de la misma; y, uno o más subgerentes, quienes deben actuar siempre bajo las órdenes del primero y son los llamados a sustituirlo en sus ausencias temporales, según el orden que indique el reglamento.

La gerencia es el órgano ejecutivo del Instituto que tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, y debe llevar a la práctica las decisiones que adopte la Junta Directiva sobre la dirección general del Instituto. El gerente tiene a su cargo la representación legal del Instituto y puede delegarla, total o parcialmente, en uno o más subgerentes.

Son atribuciones de la Junta Directiva y, también, normas que regulan las relaciones de ésta con la Gerencia:

- a) Dictar, a propuesta del gerente los reglamentos necesarios para la correcta aplicación de esta ley, así como los que requiera el funcionamiento interno del Instituto.
- b) Acordar en cada caso, a propuesta del gerente, las inversiones de los fondos del Instituto;
- c) Estudiar y aprobar, con base en el proyecto que debe presentarle el gerente por lo menos treinta días antes del respectivo ejercicio anual, el presupuesto general de gastos del Instituto, así como la estimación de los diversos renglones de ingresos de éste.
- d) Aprobar o improbar al informe que debe presentarle el gerente dentro de los treinta días posteriores al vencimiento de cada ejercicio anual. Dicho informe debe contener un detalle de todas las operaciones realizadas por el Instituto, de las normas técnicas o procedimientos seguidos para llevarlas a cabo y del resultado de las mismas.
- e) La Junta Directiva tiene obligación de revisar detenidamente ese informe y sus miembros son responsables de modo individual y con sus propios bienes por las pérdidas que sufra el Instituto, en caso de que no hagan o de que hagan mal la revisión mencionada. Para mejor llenar su cometido, la Junta directiva puede requerir el concurso de expertos de reconocidas capacidades, técnica e imparcialidad, que sean independientes del Instituto, y queda obligada a solicitar

la cooperación del tribunal y contraloría de cuentas, para que éste cumpla precisamente en esa oportunidad con las funciones que le señalan los Artículos 188 y 189, inciso 2, de la Constitución.

- f) La Junta Directiva debe aprobar o improbar el referido informe dentro del plazo improrrogable de setenta días contados desde su recibo y mandarlo a publicar sin pérdida de tiempo en el Diario oficial. En el primer caso el gerente queda revelado de toda responsabilidad por las operaciones a que se contraiga el informe, y en el segundo, la Junta Directiva debe añadir a éste las observaciones que proceda y dejar constancia de las medidas que dictó para corregir los defectos, errores o malos manejos que haya notado;
- g) Estudiar los balances, estados e informes relativos a la marcha del Instituto, que debe presentarle el gerente cada mes, o en cualquier otro momento en que así lo solicite la Junta Directiva;
- h) Crear, a propuesta del gerente, sucursales del Instituto en las diversas regiones del país donde lo estime necesario, fijar el domicilio legal de ellas y, en general, dictar las demás normas de organización complementarias de las que esta ley impone;
- i) Conceder licencias al gerente, a los subgerentes y a sus propios miembros; y,
- j) Cualesquiera otras determinen esta ley o sus reglamentos.

El Consejo Técnico está integrado por un grupo de asesores, de funciones consultivas, quienes deben sujetar su actuación a las normas científicas más estrictas y modernas que regulen sus respectivas especiales.

2.12. Instituto Nacional de Administración Pública

2.12.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto Número 25-80 del Congreso de la República Nombre: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública. Emitido por: Congreso de la República Fecha de emisión: 21 de mayo de 1980 Fecha de sanción: 3 de junio de 1980 Fecha de publicación: 11 de junio de 1980 Fecha de vigencia: 26 de junio de 1980

2.12.2. Disposiciones normativas

El Artículo dos del Decreto Número 25-80 del Congreso de la República, estipula Se crea el Instituto Nacional de Administración Pública, que se denominará abreviadamente -INAP-, con carácter de entidad estatal descentralizada, semiautónoma no lucrativa, personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Como característica muy particular de esta entidad es lo que regula el Artículo tres de dicho decreto que dice El INAP depende directamente del Presidente de la República, quien, por conducto de los Ministerios correspondientes, emitirá las disposiciones legales que tengan carácter de Acuerdo Gubernativo.

2.12.3. Objetivos

El Artículo cinco de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, dice que El INAP es el órgano técnico de la administración pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al Sector Público y a la sociedad en

general. De igual manera el Artículo seis de la misma ley determina que para cumplir con dichos objetivo la institución debe realizar las siguientes funciones:

1. Investigar Los problemas que afectan a la organización y funcionamiento de la Administración Pública para fundamentar soluciones adecuadas a las mismas.
2. Definir políticas de reforma o cambios administrativos para corto y mediano plazo.
3. Aportar las bases para la formulación de los planes de desarrollo administrativo del Sector Público.
4. Empezar acciones de desarrollo administrativo a nivel global, sectorial e institucional, dentro del Sector Público, para que los planes y programas gubernamentales se ejecuten con éxito.
5. Prestar la asistencia técnica que requieren las instituciones y dependencias públicas, en apoyo a la ejecución de acciones de desarrollo administrativo.
6. Definir políticas y realizar acciones de desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, especialmente en lo que concierne a su formación y capacitación.
7. Coordinar las acciones de desarrollo administrativo que se ejecuten dentro del Sector Público.
8. Difundir los avances científicos y tecnológicos en materia de Administración Pública.

9. Divulgar entre funcionarios y empleados gubernamentales, y en la opinión pública, del papel clave que juega la Administración Pública en el desarrollo del país.

10. Establecer y mantener relaciones de intercambio de información y cooperación técnica con entidades similares nacionales, de otros países y organismos internacionales.

2.12.4. Organización y funcionamiento

La organización del Instituto se conforma por órganos superiores y unidades administrativas, de la siguiente forma:

Órganos Superiores:

a) Junta Directiva

b) Presidencia

c) Gerencia

d) Subgerencia

e) Comité Ejecutivo

Unidades Administrativas: Las unidades administrativas necesarias para el cumplimiento del objetivo y funciones generales. La Junta Directiva del instituto se integra por un Presidente, cuatro Directores Propietarios y cuatro Directores Suplentes y un Secretario y son nombrados así:

- a) El Presidente de la Junta Directiva del instituto, es nombrado por el Presidente de la República;
- b) Un Director Propietario y un Director Suplente, nombrados por el Ministerio de Finanzas Públicas;
- c) Un Director Propietario y un Director Suplente, nombrado por el Ministerio de Educación;
- d) Un Director Propietario y un Director Suplente, nombrados por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica; el Director Suplente será el funcionario responsable del componente institucional y administrativo de la planificación dentro de la Secretaría;
- e) El Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Subdirector que serán Director Propietario y Director Suplente respectivamente;
- f) El Secretario será el Gerente del instituto.

Las atribuciones de la Junta Directiva son:

- a) Definir la política de desarrollo administrativo en concordancia con la política de desarrollo económico y social del Gobierno.
- b) Aprobar los programas de trabajo del Instituto y evaluar periódicamente su desarrollo y ejecución dictando las medidas convenientes para que se alcancen los objetivos previstos.

- c) Aprobar a propuesta de la Gerencia, la estructura administrativa y funciones específicas del instituto.
- d) Emitir y reformar las disposiciones internas que se refieran a operaciones propias del instituto.
- e) Aprobar el presupuesto anual de la entidad y las modificaciones que sobre el mismo se requieran en el curso del ejercicio fiscal.
- f) Emitir las disposiciones que aprueben el régimen de administración de personal del instituto, garantizándose que la entidad pueda contar con el personal altamente calificado que necesite para la ejecución de sus funciones.
- g) Proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción del Gerente, Subgerente y Auditor Interno del instituto.
- h) Aprobar la memoria de labores;
- i) Aprobar los contratos por servicios de consultoría que otorgue el Gerente; y
- j) Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con esta ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables.

El Presidente del instituto tiene las siguientes atribuciones:

- a) Obtener y transmitir al instituto las instrucciones y directrices del Presidente de la República e informar al mismo sobre los asuntos de la entidad.
- b) Presidir las sesiones de la Junta Directiva.

- c) Establecer los vínculos y obtener los mandatos para el eficaz funcionamiento del instituto y sus programas de trabajo.

El Gerente es nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Junta Directiva y tiene las siguientes atribuciones:

- a) Ejercer la Jefatura Superior de las dependencias y personal, dirigir todas las actividades técnicas y administrativas del mismo y ser responsable ante la Junta Directiva por el correcto y eficaz funcionamiento de la entidad;
- b) Velar por la correcta aplicación de la presente ley y sus reglamentos;
- c) Ejercer la representación legal;
- d) Informar a la Junta Directiva y al Presidente del instituto sobre los asuntos que se le requieran;
- e) Nombrar, contratar y remover a los funcionarios y empleados del instituto;
- f) Celebrar los contratos por servicios de consultoría;
- g) Someter a consideración de la Junta Directiva los proyectos de presupuesto anual de ingresos, y gastos del instituto, así como las modificaciones que se requieren durante el ejercicio fiscal correspondiente.
- h) Proponer, para conocimiento y aprobación de la Junta Directiva, los planes y programas de trabajo;
- i) Proponer a la Junta Directiva, los proyectos de reglamentos que exige la presente ley;

- j) Elaborar y proponer al Presidente del instituto, el proyecto de agenda y documentación de los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva;
- k) Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva; y l) Las demás inherentes a la naturaleza de su cargo.

El subgerente también es nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Junta Directiva y deberá llenar las mismas calidades del Gerente.

El Comité Ejecutivo es el órgano responsable de la programación, organización, coordinación y evaluación de las actividades técnicas del instituto, está conformado por el Gerente que lo preside, por el Subgerente y los Directores de las Unidades Administrativas del instituto.

2.13. Instituto Nacional de Estadística

2.13.1. Ficha técnica

Número de Decreto: Decreto Número 3-85 del Jefe de Estado. Nombre: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística. Emitido por: Jefe de Estado. Fecha de sanción: 15 de enero de 1985. Fecha de publicación: 16 de enero de 1985. Fecha de vigencia: 24 de enero de 1985

2.13.2. Disposiciones normativas

De acuerdo al Artículo uno del Decreto Número 3-85 del Jefe de Estado determina que el Instituto Nacional de Estadística tiene carácter de entidad estatal descentralizada semiautónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para

adquirir derechos y contraer obligaciones que tiendan al desarrollo de sus fines. El INE queda adscrito al Ministerio de Economía, siendo su duración indefinida.

2.13.3. Objetivo

El Instituto tiene como objetivo, de acuerdo al Artículo dos de su ley orgánica formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional.

2.13.4. Organización y funcionamiento

Los órganos del Instituto de acuerdo al Artículo 8 de su ley orgánica:

1. Junta Directiva;
2. Gerencia;
3. Comisión Nacional de Estadística; y
4. Unidades Administrativas Técnicas que fueren necesarias.

Las funciones del Instituto, de acuerdo al Artículo tres de su ley orgánica son:

1. Investigar y definir las necesidades de información estadística que requieran las distintas actividades del país.
2. Supervisar, coordinar y evaluar las operaciones de investigación, recolección, formación, análisis y divulgación que lleve a cabo el Sistema Estadístico Nacional.

3. Ejercer jurisdicción técnica en materia estadística sobre las entidades y dependencias que integran el Sistema Estadístico Nacional, las cuales, en lo administrativo, estarán sujetas exclusivamente a la jurisdicción que les corresponde.
4. Promover y ejecutar programas de capacitación de personal y asistencia técnica en materia estadística y otras actividades que contribuyan al cumplimiento de sus finalidades.
5. Promover, organizar, dirigir y ejecutar por sí mismo o en coordinación con otras entidades colaboradoras investigaciones o encuestas generales y especiales de carácter estadístico nacional o en cumplimiento de convenios internacionales.
6. Recolectar, elaborar y publicar las estadísticas oficiales, salvo las expresamente asignadas a otras entidades o dependencias.
7. Establecer y mantener actualizado un inventario de las series estadísticas producidas por las entidades y dependencias integrantes del Sistema Estadístico Nacional.
8. Actuar como órgano central de información y de distribución de datos estadísticos oficiales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, salvo de aquellos que expresamente estén a cargo de otras entidades o dependencias integrantes del Sistema Estadístico Nacional.
9. Promover y supervisar la aplicación uniforme de métodos, procedimientos, definiciones, clasificaciones y normas técnicas, para la ejecución de los programas estadísticos.

10. Establecer y mantener un registro centralizado de cuestionarios, formularios, instructivos y otros documentos autorizados y utilizados por las entidades y dependencias del Sistema Estadístico Nacional, para la obtención de información estadística.
11. Establecer y mantener un registro de los lugares poblados de la República, con sus categorías administrativas y características más sobresalientes.
12. Participar en reuniones, seminarios, congresos, conferencias, o cualesquiera otros eventos de similar naturaleza, nacionales e internacionales, relacionados con la materia estadística.
13. Tener acceso a todos los registros estadísticos de entidades y dependencias públicas, para estudiar su funcionamiento, comprobar la veracidad de las informaciones estadísticas que le proporcionen y obtener los datos pertinentes para el cumplimiento de su función.
14. Prestar servicios remunerados de asistencia técnica, investigación y otros relacionados con sus finalidades a personas particulares.
15. Las demás funciones que le correspondan de acuerdo con su naturaleza y finalidad.

La Junta Directiva es la autoridad máxima del instituto y se integra con:

1. El Ministro de Economía, quien la presidirá;
2. El Ministro de Finanzas;

3. El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
4. El Ministro de Energía y Minas;
5. El Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica;
6. El Presidente del Banco de Guatemala;
7. Un Representante con su Suplente de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
8. Un Representante con su Suplente de las Universidades Privadas; y,
9. Un Representante con su Suplente de los Sectores Agropecuario, Industrial, Financiero y Comercial.

Las atribuciones de la Junta Directiva son:

1. Establecer la política nacional en relación con las actividades estadísticas que se realicen en país;
2. Supervisar y coordinar la planificación, la organización y funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional;
3. Aprobar el Plan Nacional de Estadística, que contendrá los programas y medidas de corto, mediano y largo plazo;
4. Acordar las disposiciones que se requieran para la ejecución, elaboración y divulgación de las investigaciones estadísticas nacionales, generales o especiales, de conformidad con la ley y convenios internacionales;

5. Emitir y reformar los reglamentos del INE, salvo aquellos que requieran aprobación especial;
6. Aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del INE y elevarlo al Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía para su aprobación;
7. Establecer la organización y estructura administrativa del INE creando de conformidad con las normas de esta ley, las unidades administrativas y técnicas que sean necesarias para su funcionamiento;
8. Nombrar y remover a los Subgerentes y al Auditor Interno con el voto de por lo menos cuatro miembros de la Junta Directiva;
9. Promover y gestionar en coordinación con la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de la celebración de convenios o acuerdos de asistencia técnica y financiera, con entidades nacionales e internacionales, coordinando su gestión con los organismos nacionales que corresponda; y,
10. Ejercer todas las atribuciones que sean compatibles con la naturaleza de sus funciones.

El Gerente es el Jefe Superior de las Unidades Administrativas y Técnicas del instituto, además es el responsable ante la Junta Directiva por el correcto y eficaz funcionamiento; sus atribuciones de conformidad con el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística:

1. Cumplir y velar por el cumplimiento de esta ley, sus reglamentos y las resoluciones de la Junta Directiva;
2. Ejercer la representación legal del INE, la cual podrá delegar parcialmente para casos concretos previa autorización de la Junta Directiva;
3. Someter anualmente a la aprobación de la Junta Directiva los programas de Operación Estadística elaborados conforme las prioridades y especificaciones que aquella le señale;
4. Presentar anualmente a la Junta Directiva los proyectos de presupuesto general de ingresos y egresos de la Institución; los informes de las operaciones realizadas por el INE; los estados financieros; los proyectos de memoria de la Institución; así como la evaluación y análisis de costos de las operaciones y servicios realizados durante el año;
5. Someter a conocimiento de la Junta Directiva los proyectos de reglamentos que correspondan de acuerdo con esta ley, así como los de reglamentos o instructivos que contengan normas técnicas, métodos y procedimientos que deban observar las entidades y dependencias que integran el Sistema Estadístico Nacional;
6. Someter a la aprobación de la Junta Directiva los proyectos de modificación de la organización administrativa del INE y el establecimiento o clausura de oficinas de éste en el interior de la República;

7. Suministrar a la Junta Directiva la información regular, precisa y completa que se le requiera y la que sea conveniente para asegurar la buena marcha de la Institución y del Sistema Estadístico Nacional;
8. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva, fungiendo como Secretario;
9. Elaborar y proponer con la debida anticipación al Presidente de la Junta Directiva, el proyecto de Agenda y la documentación de los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias;
10. En caso de urgencia o cuando lo considere conveniente solicitar al presidente de la Junta Directiva, la convocatoria de dicho organismo. La solicitud se hará por escrito, expresando las razones que las motiven;
11. Nombrar y remover al personal de acuerdo con el reglamento respectivo;
12. Evacuar las consultas que sean formuladas por personas o entidades nacionales o internacionales;
13. Celebrar contratos o acuerdos autorizados por la Junta Directiva;
14. Emitir dictámenes en los aspectos de su competencia, en todos aquellos asuntos relacionados con la división administrativa del país, en lo que se refiere a cambios de jurisdicción administrativa de fincas y lugares poblados o a la creación, modificación y supresión de municipios o departamentos; y,
15. Las demás atribuciones que le sean asignadas por la junta directiva y las inherentes a su cargo.

Sus atribuciones de la Comisión Nacional de Estadística:

1. Asesorar al INE, en la formulación y evaluación de programas de elaboración e información estadística y evacuar las consultas que le sean formuladas por la Junta Directiva;
2. Proponer el desarrollo de nuevos métodos y procedimientos y la aplicación de medios adecuados para mejorar la calidad y cobertura de las estadísticas;
3. Proponer a la Junta Directiva las medidas necesarias para la capacitación profesional y técnica en la especialidad estadística y otras que convengan a los intereses del Instituto y a las instituciones que integran el Sistema Estadístico Nacional;
4. Proponer planes de divulgación y publicidad estadística, con fines educativos; y,
5. Hacer a la Junta Directiva las proposiciones que considere conveniente para el mejor logro de las finalidades del Sistema Estadístico Nacional.

CAPÍTULO III

3. La Dirección General de Migración

En sus inicios, el control de entradas y salidas tanto de turistas nacionales como extranjeros al país se encontraba a cargo del Departamento de Migración y Extranjería, el cual pertenecía en ese entonces al Ministerio de Relaciones Exteriores y del cual se desligó el 17 de febrero de 1957.

Por medio del decreto número 1147 del Congreso de la República se transfiere al Ministerio de Gobernación el Departamento de Migración y Extranjería a partir del 18 de febrero de 1957, en virtud que por naturaleza le corresponde a dicho ministerio llevar los respectivos controles y así aplicar las leyes que regulan esa materia.

Dado el aumento del movimiento migratorio en el país y el deseo de brindar una atención pronta y eficiente al público usuario, motivó por parte de las autoridades que se crease una entidad específica que se encargara de todos los asuntos migratorios, por lo que mediante Acuerdo Gubernativo de fecha 29 de junio de 1964 se crea la Dirección General de Migración, la cual es responsable de velar por el estricto cumplimiento de la ley.

Las políticas gubernativas de optimizar el funcionamiento de todas las instituciones por parte del actual y los anteriores gobiernos, y guiados por una estrategia, se decide intervenir, respaldado por el Artículo 120 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Dirección General de Migración el 5 de noviembre de 1997 dado los antecedentes negativos de corrupción, tráfico de influencias y una amplia tradición de mala atención al público. Mediante el Decreto Número 95-98 y Acuerdo Gubernativo

529-99 del Congreso de la República de Guatemala, se crea la Ley de Migración y su Reglamento, la cual pretende garantizar un eficaz ordenamiento migratorio.

La Dirección General de Migración desarrolla entre otras funciones, la de velar por el cumplimiento y disposiciones de la ley; diseña, propone e implementa políticas migratorias del país; garantiza que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros se realice con lo preceptuado en la ley y otras funciones más. Bajo estos lineamientos, actualmente la Dirección General de Migración ha tratado de mantener vigente su política de superar y rescatar la institución de una serie de problemas que han afectado su capacidad de servicio y como consecuencia, su imagen ante el público.

3.1. El director de migración

La dirección general de migración estará integrada por un director general, un director general adjunto, subdirectores, gerentes, jefes y el personal requerido para el desarrollo adecuado de sus funciones, el reglamento de esta ley normará lo relativo a las unidades administrativas de la Dirección General de Migración, sus funciones, así como lo relativo al régimen de personal.

El director general de migración y los jefes del departamento jurídico y de auditoría, son nombrados por el Ministerio de Gobernación; el director general adjunto, los subdirectores, gerentes y demás jefes de departamento, así como el personal requerido para el desarrollo de sus funciones, serán nombrados por el director general de migración.

Para ocupar los cargos de director general, director general adjunto y subdirectores se requiere:

1. Ser guatemalteco de origen;
2. Estar en el pleno goce de sus derechos ciudadanos;
3. Ser mayor de 35 años; y
4. Ser de reconocida honorabilidad.

Son funciones del director general de migración, las siguientes:

1. Cumplir y hacer que se cumpla la presente ley y su reglamento;
2. Resolver los asuntos de su competencia;
3. Desempeñar la secretaría ejecutiva del consejo nacional de migración; y,
4. Las demás que le encomiende la ley.

3.1.1. Funciones de la Dirección General de Migración

Son funciones de la Dirección General, las siguientes:

1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de su reglamento, así como de las demás que se emitan en materia migratoria;
2. Diseñar, proponer e implementar las políticas migratorias del país;

3. Garantizar que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco, de nacionales y extranjeros, se realice de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley y este reglamento;
4. Garantizar y mantener con la mayor eficiencia técnica, los registros necesarios para un efectivo control del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros;
5. Sugerir al Ministerio de Gobernación la creación de los puestos de control migratorio necesarios en el interior del territorio nacional, en los lugares apropiados para la entrada y salida del país, de nacionales y extranjeros y, en caso de ser procedente, sugerir la supresión o reubicación de tales puestos;
6. Integrar el Consejo Nacional de Migración;
7. Aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones de la presente ley, este reglamento y demás disposiciones en materia migratoria;
8. Denunciar ante las autoridades competentes las infracciones a la presente ley o este reglamento que puedan constituir delito;
9. Adoptar todas las medidas que considere convenientes para la mejor aplicación de la presente ley y de este reglamento;
10. Expedir los documentos de identidad, de viaje y de residencia a los refugiados, asilados o apátridas que se encuentren en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento;
11. Autorizar y controlar la expedición de pasaportes nacionales;

12. Conceder las visas de ingreso en los casos previstos en esta ley;

13. Mantener actualizada y divulgar en forma adecuada la información relativa a los Convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que regulen materia migratoria;

14. Prestar colaboración con los organismos, dependencias, autoridades y funcionarios del Estado, cuando le sea requerida en los asuntos de su competencia;

15. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos

3.2. Estructura organizativa y funciones de las dependencias de la Dirección General de Migración

La Dirección General de Migración depende del Ministerio de Gobernación y se integra de la siguiente forma:

3.2.1. A nivel de apoyo técnico

- a. Departamento jurídico.
- b. Departamento de auditoría interna.
- c. Oficina de estadísticas, estudios y políticas migratorias.
- d. Oficina de comunicación social
- e. Oficina de relaciones migratorias internacionales.
- f. Oficina de responsabilidad profesional.

3.2.2. A nivel sustantivo

- a. Subdirección de documentos de identificación internacional.
- b. Subdirección de control migratorio.
- c. Subdirección operaciones de extranjería.

3.2.3. A nivel administrativo y apoyo

- a. Gerencia administrativa y financiera.
- b. Gerencia de informática.

3.3. La Dirección General de Migración y su integración

- a. El director general; y
- b. El director general adjunto.

El director general es nombrado por el ministro de gobernación y éste a su vez, nombra al director general adjunto, la dirección general cuenta como máximo con cinco puestos de carácter administrativo y de apoyo, cuenta con tres asesores y puede contratar los servicios que requiera para ejecutar los proyectos de inversión y de fortalecimiento institucional que la buena marcha institucional requiera. La dirección cuenta con unidades especiales de ejecución para proyectos o programas específicos creadas por medio de acuerdo gubernativo emitido por el Ministerio de Gobernación, las que deben tener las características que dispone la ley del Organismo Ejecutivo, no pueden crearse unidades específicas permanentes para la ejecución de estos proyectos.

3.3.1. Funciones y atribuciones del director general

El director general es la superior autoridad de la dependencia y tiene a su cargo:

- a. Dirigir y coordinar las funciones que corresponde desarrollar a la misma;
- b. Cumplir y hacer que se cumpla la ley de migración y este reglamento;
- c. Resolver los asuntos de su competencia;
- d. Desempeñar la secretaria ejecutiva del consejo nacional de migración;
- e. Nombrar al director adjunto, subdirectores, gerentes, jefes y personal requerido para el desarrollo de sus funciones;
- f. Extender pases especiales de viaje en casos individuales, cuando sea por causas de fuerza mayor debidamente comprobadas.
- g. Autorizar las consultas sobre la procedencia de emisión de visas para nacionales de países que requieren obligatoriamente de visa consultada, de acuerdo con este reglamento y la política migratoria, en los casos de países que decida reservar para autorización de la dirección general.

3.3.2. Funciones y atribuciones del director general adjunto

El director general adjunto sustituirá al director general en todos los casos de falta temporal. El director general se reputará en falta temporal cuando se encuentre fuera del territorio de la república, por enfermedad u otra incapacidad para el ejercicio de sus funciones, así como cuando goce de vacaciones. El director general adjunto asumirá las funciones del director general en forma temporal, en caso de renuncia o separación

del cargo de éste último o fallecimiento, mientras el ministro de gobernación nombra a un nuevo director general, el director general adjunto sólo tendrá como funciones específicas las de:

Dirigir y coordinar la elaboración, diseño, implementación y evaluación de proyectos de modernización y fortalecimiento institucional que persigan la eficiencia y eficacia de la Dirección General de Migración. En todos los casos estos proyectos deberán contar con la previa aprobación del director general; y

En caso de ausencia del director general o del subdirector de operaciones de extranjería, autorizar las consultas sobre la procedencia de emisión de visas para nacionales de países que requieren obligatoriamente de visa consultada, de acuerdo con este reglamento y la política migratoria.

3.3.3. Departamento jurídico

Son funciones del departamento jurídico:

- a. Asesorar a las autoridades de la Dirección General de Migración, a su solicitud, en materia legal migratoria y administrativa mediante emisión de dictámenes y opiniones.
- b. Emitir dictamen sobre los casos que se deriven de la aplicación de la ley de migración que le sean sometidos por las autoridades de la dirección general de migración y cuando así lo dispongan los manuales de procedimientos de la dirección general de migración, incluyendo el dictamen sobre la procedencia legal de otorgar residencias permanentes.

- c. Dictaminar y, cuando corresponda, preparar las resoluciones relativas a los recursos administrativos que se presenten a la dirección general de migración.
- d. Defender en los tribunales de justicia a la dirección general de migración en todos los casos de demandas, amparos y diligencias judiciales.
- e. Presentar denuncia, provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público, en los casos de presunción de delitos y faltas contra el régimen migratorio y en los casos de presunción de delitos contra los intereses del Estado cometidos por funcionarios y empleados públicos
- f. Auxiliar legalmente a las autoridades de la Dirección General de Migración, a funcionarios y empleados en los casos que deban presentar ante autoridad competente a personas que se presume cometen delitos y faltas.
- g. Colaborar con la auditoría interna en la investigación de casos de denuncias o presunción de actos de corrupción dentro de la Dirección General de Migración.
- h. Prestar asesoría, consultoría y procuraduría en los asuntos de competencia de la Dirección General de Migración, dentro y fuera del país.
- i. Emitir las certificaciones y constancias que le solicite la dirección.

El departamento jurídico estará a cargo de un jefe, nombrado por el Ministro de Gobernación, quien deberá ser profesional de la materia y llenar los demás requisitos que se establezcan para el puesto en los instrumentos de administración de personal, por la naturaleza de las funciones de este departamento, el setenta y cinco por ciento del personal que se le asigne deberá ser profesional del derecho.

3.3.4. Departamento de auditoría interna

Este departamento es responsable del ejercicio preventivo de la fiscalización administrativa, contable y financiera de la Dirección General de Migración, supervisando, asesorando, evaluando y sugiriendo las acciones que sean procedentes para la buena gestión financiera, contable, informática y administrativa.

En materia de control interno, son funciones específicas de esta oficina:

- a. Establecer el sistema de control interno que incluirá, entre otros elementos, los instrumentos de control, las acciones, actos o documentos específicos que serán sujetos de control permanente, periódico y casuístico, este sistema deberá contar con las aplicaciones informáticas necesarias para su eficaz y eficiente utilización.
- b. Dar seguimiento y producir informes mensuales sobre los resultados de la aplicación del sistema de control interno.
- c. Orientar a las autoridades de la Dirección General de Migración para enmendar las desviaciones de normativa y procedimientos que se establezcan mediante la aplicación del sistema de control interno.
- d. Evaluar cada tres meses la gestión financiera institucional, presentar a las autoridades de la Dirección General de Migración correspondientes los informes y sugerencias para corregir los problemas que se detecten.
- e. Investigar, sin perjuicio de las funciones de la contraloría general de cuentas, contando con la colaboración de la oficina de responsabilidad profesional y de la asesoría jurídica, las presunciones de actividades ilícitas que se detecten durante

la aplicación del sistema de control interno, o las denuncias de corrupción que se presenten a la Dirección General de Migración y trasladar el resultado de las mismas a la dirección general, proponiendo el curso de acción que debe seguirse para sancionar la falta o perseguir el delito.

- f. Las funciones que en adición a las contenidas en este Artículo determinen las leyes de control gubernamental.
- g. Emitir las constancias y certificaciones que le competan.

Este departamento estará a cargo de un jefe de auditoría interna, profesional, nombrado por el Ministro de Gobernación, quien deberá ser profesional de la materia y llenar los demás requisitos que se establezcan en los Instrumentos de gestión de personal.

3.3.5. Oficina de estadísticas, estudios y políticas migratorias

La oficina de estadísticas, estudios y políticas migratorias es la unidad encargada de:

- a. Recopilar toda la información estadística, técnica y operativa relativa a la Dirección General de Migración, procesarla, estudiarla y ponerla a disposición de las autoridades migratorias para su uso en la formulación de estrategias y política migratoria;
- b. Establecer un sistema de estadísticas migratorias, mantenerlo actualizado y brindar acceso al público y entidades migratorias nacionales e internacionales

- c. Realizar estudios sobre la situación y flujos migratorios del país, prácticas, técnicas y operaciones migratorias tanto a nivel nacional como a nivel internacional y otros relacionados con la materia migratoria;
- d. Formular propuestas de política migratoria para someterlas a las autoridades de la Dirección General de Migración y colaborar en su presentación y promoción técnica.

3.3.6. Oficina de comunicación social

La oficina de comunicación social es la unidad responsable de la comunicación de la Dirección General de Migración con los distintos medios de comunicación e instituciones de los sectores público y privado, sus funciones específicas:

- a. Diseñar y ejecutar la estrategia de comunicación social de la Dirección General de Migración;
- b. Propiciar y mantener relación con los medios de comunicación social;
- c. Coordinar con las unidades sustantivas de la Dirección General de Migración, la preparación de material informativo sobre los temas de comunicación pública en materia migratoria.
- d. Elaborar los materiales de apoyo necesarios para las actividades de comunicación pública que realicen las autoridades de la Dirección General de Migración;

- e. Coordinar con las unidades sustantivas de la Dirección General de Migración material informativo y boletines sobre la institución, sus políticas y resultados para su difusión social;
- f. Coordinar la preparación de la memoria de labores;
- g. Realizar la coordinación de las actividades de relaciones públicas y eventos públicos de la Dirección General de Migración;
- h. Mantener monitoreo de la opinión pública y medios de comunicación social sobre los temas de interés para la Dirección General de Migración;
- i. Coordinar toda actividad de comunicación social u opinión pública que se realice en la Dirección General de Migración.

La comunicación e información a los usuarios de los servicios migratorios es responsabilidad de la oficina de atención al cliente y control de expedientes, a la cual apoyará la oficina de comunicación social, en materia de diseño de instrumentos y estrategia de comunicación.

3.3.7. Oficina de relaciones migratorias internacionales

Esta oficina es responsable de:

- a. Mantener información migratoria internacional actualizada;
- b. Asesorar a las autoridades de la Dirección General de Migración en materia de relaciones migratorias internacionales;

- c. Participar técnicamente en reuniones migratorias internacionales y coordinar con las dependencias sustantivas las ponencias, propuestas o posiciones que la Dirección General de Migración presentará o asumirá en foros o reuniones internacionales y presentarlas a la dirección general para su aprobación;
- d. Constituir el enlace de la Dirección General de Migración con las constituciones migratorias internacionales o de países amigos;
- e. Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con otras entidades de gobierno en materia migratoria para la participación del país en foros y reuniones internacionales;
- f. Establecer periódicamente si las políticas y disposiciones migratorias del país están en línea con los compromisos que en esta materia asuma Guatemala y con las tendencias internacionales de control y gestión migratoria y, de ser necesario, preparar las propuestas correspondientes y someterlas a la dirección general.
- g. Coordinar las relaciones de la Dirección General de Migración con el cuerpo consular acreditado en Guatemala.
- h. Coordinar las relaciones de la Dirección General de Migración con el cuerpo consular del país acreditado en el exterior.

3.3.8. Oficina de responsabilidad profesional

La oficina de responsabilidad profesional es la unidad encargada de:

- a. Sin perjuicio de las funciones de la contraloría general de cuentas y del departamento de auditoría interna, atender, investigar, y dar el curso

correspondiente, a las denuncias hechas por personas nacionales o extranjeras, usuarios, autoridades, o empleados de la Dirección General de Migración contra autoridades y empleados de la dirección o las prácticas que se apliquen en la misma;

- b. Trasladar a la dirección general el resultado de las investigaciones y sugerir las sanciones, medidas correctivas, o de persecución de delitos, de acuerdo a la ley.

3.3.9. Subdirección de documentos de identificación internacional

Las funciones de esta subdirección son:

- a. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de documentos de identificación internacional;
- b. Establecer los procesos y sistemas necesarios para emitir en forma segura, eficiente y consistente con las normas internacionales, los documentos de viaje que manda la ley;
- c. Emitir, a solicitud de parte, los documentos de viaje que es su competencia, conforme a la ley de Migración, este reglamento, el reglamento de pasaportes diplomáticos y oficiales, la política migratoria, los manuales de procesos internos y otros instrumentos legales y reglamentarios aplicables;
- d. Llevar control y registro de las libretas para emisión de pasaportes ordinarios;
- e. Informar, coordinar los asuntos operativos relativos a emisión de documentos de viaje, atender consultas y asuntos solicitados por las oficinas consulares guatemaltecas;

- f. Informar al público sobre la política, requisitos y servicios relacionados con la emisión de documentos de viaje, a través de la oficina de comunicación social;
- g. Mantener, por los conductos que corresponda, información sobre la expedición de documentos de viaje, en la gerencia de atención al cliente y control de expediente, en los sistemas de información de la dirección general de migración, en los consulados guatemaltecos en el exterior y en otras dependencias gubernamentales relacionadas con el tema;
- h. Coordinar, supervisar y evaluar los servicios de emisión de documentos de viaje que hayan sido contratados con terceros por la Dirección General de Migración;
- i. Velar que las solicitudes de pasaportes y los documentos requeridos cumplan con los requisitos establecidos en la ley y el presente reglamento.
- j. Proponer modificaciones a los procesos e instrumentos para emisión de documentos de viaje en los casos necesarios para la prestación de mejor servicio y el logro de mayor seguridad y calidad de dichos documentos;
- k. Promover y aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones de la ley, este reglamento y demás disposiciones en materia migratoria, en materia de documentos de viaje.
- l. Presentar las consultas correspondientes ante la Procuraduría General de la Nación para resolver dudas relacionadas al trámite de documentos de viaje.
- m. Certificar la legalidad de pasaportes y otros documentos de viaje que le sea solicitado por juzgados, consulados u otras instituciones interesadas.

Para el ejercicio de sus funciones, dependerán directamente de la subdirección de identificación internacional las siguientes divisiones y unidades:

- a. División de emisión de pasaportes ordinarios;
- b. Unidad de emisión de pasaportes oficiales, pasaportes para adopciones, pases especiales de viaje y otros documentos de viaje.
- c. Unidad de relación con consulados para documentos de identificación internacional.

3.3.10. Subdirección de control migratorio

Son funciones de esta subdirección:

- a. Hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias en materia de control de ingreso y salida de nacionales y extranjeros del país y la permanencia de extranjeros en el territorio nacional, de acuerdo con la política migratoria del país;
- b. Ejercer control y llevar registro del ingreso y salida de personas nacionales y extranjeras al y del país, de acuerdo a la ley, los reglamentos y las políticas de la materia;
- c. Organizar y coordinar los servicios relativos a la entrada y salida de personas nacionales y extranjeras del territorio de la república mediante calificación de sus documentos, incluyendo el establecimiento de los procesos y sistemas necesarios para que estos servicios se realicen en forma segura, eficiente y consistente con las políticas migratorias y económicas del país;

- d. Hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país;
- e. Realizar operativos de control para establecer la legalidad del ingreso, permanencia y salida de los extranjeros en el territorio guatemalteco; pudiendo requerir para el efecto, el apoyo de la Policía Nacional Civil; controlar si los nacionales o extranjeros que ingresan o salen del territorio guatemalteco no tienen impedimento legal para ello;
- f. Establecer y mantener actualizado un registro de extranjeros expulsados y deportados y un registro de los extranjeros que reclaman la calidad de refugiados, asilados o apátridas y fueron entregados por la Dirección General de Migración a las autoridades competentes;
- g. Establecer y mantener un registro actualizado de las personas arraigadas.
- h. Aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones de la ley, este reglamento y demás disposiciones en materia migratoria, en materia de ingreso, permanencia y salida del territorio nacional, requiriendo cuando sea necesario, el apoyo de la Policía Nacional Civil.
- i. Opinar sobre la procedencia de autorizar centros de albergue.
- j. Supervisar el funcionamiento de los centros de albergue.
- k. Ejecutar los procedimientos de deportación y expulsión de acuerdo a lo que establece la ley, el reglamento y a órdenes judiciales.

- l. Emitir los documentos de viaje requeridos por las personas deportadas o expulsadas.
- m. Ejecutar las órdenes judiciales de arraigo y desarraigo
- n. Emitir certificaciones del movimiento migratorio que se le soliciten.

Para el ejercicio de sus funciones, dependerán de la subdirección de control migratorio las siguientes divisiones y unidades:

- a. División de control de ingreso y salida por vía aérea y marítima;
- b. División de control de ingreso y salida por vía terrestre;
- c. División operativos de control migratorio, y.
- d. Unidad de registro de arraigos.

3.3.11. Subdirección de operaciones de extranjería

Son funciones específicas de esta subdirección las siguientes:

- a. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de visas de ingreso y permanencia a los extranjeros en el territorio nacional.
- b. Proponer a la dirección general, en coordinación con las oficinas de estadísticas, estudios y políticas migratorias y de relaciones migratorias internacionales, la política migratoria en materia de visas, a efecto de su presentación al Consejo Nacional de Migración;

- c. Conceder las visas de ingreso y permanencia de extranjeros al territorio guatemalteco, en los casos previstos en la ley y conforme a este reglamento, la política migratoria y demás disposiciones de la materia;
- d. Expedir los documentos de residencia a los refugiados, asilados o apátridas que se encuentren en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y este reglamento;
- e. Establecer y mantener actualizado un registro de extranjeros residentes y un registro de extranjeros a los que se les ha concedido la calidad de refugiados, asilados o apátridas y se les ha concedido visa de residencia temporal en el país, de acuerdo a la ley y este reglamento;
- f. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y por su conducto, con los consulados guatemaltecos en el exterior todo lo relativo a información, procedimientos, sistemas y operaciones de emisión de visas;
- g. Autorizar las consultas sobre la procedencia de emisión de visas para nacionales de países que requieren obligatoriamente de visa consultada, de acuerdo con este reglamento y la política migratoria, salvo en los casos de países cuyas consultas de visa se reserve el director general;
- h. Establecer los procesos y sistemas necesarios para efectuar las operaciones de emisión de visa en forma eficiente, segura y en coherencia con la política migratoria y económica del país;
- i. Divulgar por medio de la oficina de comunicación social, la subgerencia de atención al cliente y control de expedientes y mediante todos los medios de

comunicación directos, públicos o privados que sea posible, las disposiciones legales, reglamentarias, requisitos y procedimientos para obtener las visas de ingreso y permanencia en el país;

- j. Aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones de la ley, este reglamento y demás disposiciones en materia migratoria, en materia de las visas para ingresar y permanecer en el territorio nacional;
- k. Emitir las certificaciones y constancias que se le requieran.

Para el cumplimiento de sus funciones, dependerán de la subdirección de extranjería, las siguientes unidades:

- a. Unidad de emisión y prórroga de visas;
- b. Unidad emisión de visas de residentes temporales, permanente
- c. Unidad de pensionados y rentistas; y
- d. Unidad de registro de extranjeros y archivo.

3.3.12. Gerencia administrativa y financiera

La gerencia administrativa y financiera tiene como objetivo facilitar el desempeño eficiente y eficaz de la Dirección General de Migración a través de la administración óptima y transparente de sus recursos humanos, físicos y financieros en el marco de la legislación vigente.

Son funciones específicas de esta gerencia las siguientes:

- a. Establecer sistemas de gestión de recursos humanos, administración financiera, adquisiciones y logística eficientes y eficaces para atender las necesidades sustantivas de la Dirección General de Migración.
- b. Formular, implementar y actualizar periódicamente manuales de procedimientos, guías de trabajo y otros instrumentos que se requieran para que los procesos administrativos sean ágiles, transparentes y documentados;

3.3.13. Gerencia de informática

La gerencia de informática tiene como responsabilidad facilitar el desempeño eficiente y eficaz de la Dirección General de Migración a través de la creación, implantación, administración y mantenimiento de los sistemas y equipos informáticos y la introducción de tecnología a los procesos migratorios y administrativos y a las comunicaciones. Son funciones específicas de esta gerencia las siguientes:

- a. Definir, coordinar, comunicar y evaluar la estrategia informática de la Dirección General de Migración; promoviendo su constante modernización
- b. Diseñar, proponer para su aprobación a la dirección general las normas técnicas de informática y velar porque se cumplan;
- c. Diseñar, implantar, crear especificaciones, administrar y mantener los equipos y sistemas informáticos necesarios para ejecutar los procesos migratorios y administrativos de la Dirección General de Migración.

- d. Preparar las especificaciones técnicas para la adquisición de equipo y contratación de servicios informáticos para todos los sistemas de la Dirección General de Migración.
- e. Realizar las acciones necesarias para garantizar el mantenimiento del equipo y sistemas informáticos y los sistemas de comunicación;
- f. Apoyar a los usuarios de los sistemas de comunicación e informática de la Dirección General de Migración; acogiendo las necesidades, sugerencias y opiniones de los usuarios;
- g. Evaluar, diseñar, preparar especificaciones técnicas para adquirir equipos y sistemas de comunicaciones y su mantenimiento.
- h. Velar porque el centro de cómputo opere de acuerdo a los más altos estándares tecnológicos y de seguridad operativa.

Para el cumplimiento de sus funciones, dependerán de la gerencia de informática, las siguientes sugerencias:

- a. Subgerencia de desarrollo.
- b. Subgerencia de mantenimiento.
- c. Subgerencia de comunicaciones.

3.4. De las categorías migratorias y su clasificación

Los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo bajo las siguientes categorías migratorias:

a. No residentes; y,

b. Residentes;

- Los no residentes se clasifican en

a. Personas en tránsito.

b. y turistas o visitantes.

- Los residentes se clasifican en

a. residentes temporales.

b. y residentes permanentes.

Los requisitos y procedimientos para la obtención de dichas categorías migratorias serán establecidos en esta ley y en su reglamento.

3.4.1. De los no residentes

Hace mención Dandler Jorge, “se consideran personas en tránsito a los extranjeros que ingresen al país por cualquiera de los lugares autorizados para el tránsito migratorio y cuya permanencia no podrá exceder de setenta y dos horas, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobados ante las autoridades migratorias competentes. En casos especiales deberán regular su situación de acuerdo a la ley de migración.”⁶⁷

⁶⁷ Dandler, Jorge. **Indígenas y migrantes, normativa y mecanismos específicos para su protección.** Pág. 87

Continúa manifestando Dandler Jorge, “se consideran turistas o visitantes los extranjeros que ingresen al país con fines lícitos, propósito de inmigración o residencia, por razones que no impliquen remuneración alguna y por un plazo no mayor de 90 días, prorrogables por una sola vez por otro período igual.”⁶⁸ La Dirección General de Migración cuando lo considere necesario podrá exigir a los turistas o visitantes que acrediten que tienen los medios económicos suficientes para subsistir decorosamente durante su permanencia en la república y que le permitan regresar al país de su procedencia o a cualquier otro, durante su estadía en territorio guatemalteco, los turistas o visitantes no podrán ocupar ningún puesto de trabajo público o privado, ni establecerse comercialmente, los turistas o visitantes que deseen cambiar su condición migratoria deberán regirse por lo que para el efecto establece la presente ley y su reglamento, sin que para ello tengan necesariamente que salir de Guatemala.

3.4.2. De los residentes temporales

Manifiesta Castillo Manuel Ángel, “se consideran residentes temporales, a los extranjeros que se les autorice permanencia en el país por el período de dos años, con el fin de dedicarse a cualquier actividad lícita en forma temporal.”⁶⁹ La permanencia temporal de un extranjero podrá prorrogarse por períodos iguales, excepto casos especiales calificados por el Ministerio de Gobernación. Los residentes temporales pueden realizar un trabajo remunerado o invertir en el país siempre que el capital sea producto de actividades lícitas. El extranjero que desee obtener su residencia temporal desde su país de origen o desde aquel en que legalmente tenga su residencia, deberá solicitarla personalmente mediante el procedimiento, los requisitos y las condiciones están establecidas en la ley de migración.

⁶⁸ **Ibíd.**

⁶⁹ Castillo, Manuel Ángel. **Las migraciones en la frontera México-Guatemala.** Pág. 85.

Todo lo relacionado con asilados, refugiados y apátridas, se está regido por los convenios, tratados y cualquier arreglo internacional de los cuales Guatemala sea parte, considerándoseles residentes temporales para todos los efectos migratorios. Las personas contempladas en esta condición deberán solicitar autorización para salir del territorio nacional, bajo apercibimiento que de no hacerlo perderá su condición de refugiado o asilado, según sea el caso. Al perder la condición señalada el afectado quedará sometida a las leyes ordinarias de migración sin embargo, el tiempo que permaneció la persona en el país como refugiado, asilado o apátrida, se le reconocerá para el efecto de obtener residencia permanente.

Según lo que argumenta Cáceres Ruiz Carlos, “se consideran refugiados a los extranjeros a quienes las autoridades competentes les confieren esa condición, de conformidad con los convenios internacionales de los que Guatemala sea parte. El reglamento respectivo determinará el procedimiento de elegibilidad en esta materia.”⁷⁰

Petit Juan Manuel menciona otra definición, “son apátridas las personas que no son consideradas como nacionales suyos, por ningún Estado conforme a su legislación.”⁷¹

Todo lo relacionado con la naturalización del apátrida se hará de conformidad con la Ley de Nacionalidad.

Podrán optar a la categoría de residentes permanentes los extranjeros que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Pensionados o rentistas;
2. Inversionistas;

⁷⁰ Cáceres Ruiz, Carlos. **Migraciones externas**. Pág. 35.

⁷¹ Petit, Juan Manuel. **Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas**. Pág. 89.

3. Cónyuge e hijos menores o solteros de las personas mencionadas en los numerales anteriores;
4. Familiares extranjeros de nacionales, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres, cuando no les corresponda la nacionalidad guatemalteca, de conformidad con la ley;
5. Residentes temporales; y,
6. Personas que calificadamente demuestren actuaciones destacadas en los campos de la ciencia, tecnología, las artes y el deporte.

3.4.3. De los residentes permanentes

Figuroa Ibarra, Carlos dice: “Se consideran residentes permanentes a los extranjeros que previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Migración y su reglamento y constituyan su domicilio en Guatemala.”⁷²

Según lo manifestado por el autor Mosquera Aguilar Antonio, “son asilados, los extranjeros a quienes Guatemala reconoce el derecho de asilo y lo otorga a los perseguidos políticos que se acojan a su protección, de acuerdo con la ley de migración, las convenciones internacionales y prácticas internacionales sobre la materia.”⁷³

Lo relacionado con los asilados, fuera de su condición migratoria será competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁷² Figuroa Ibarra, Carlos. **El proletariado rural en el agro guatemalteco**. Pág. 89.

⁷³ Mosquera Aguilar, Antonio. **La legislación migratoria guatemalteca: antecedentes, fuentes y condicionamiento social de derecho sobre extranjeros**. Pág. 56.

3.4.4. De los residentes pensionados y residentes rentistas

Podrán solicitar la categoría de residentes pensionados y residentes rentistas, los extranjeros que cuenten con ingresos permanentes lícitos, generados en el exterior del país y que decidan permanecer por tiempo indefinido en el territorio nacional sin dedicarse a ninguna clase de trabajo remunerado.

La Dirección General de Migración y los consulados de Guatemala debidamente acreditados en el exterior, en su caso, quedan obligados a requerir la documentación que para el efecto estimen necesaria.

Para los efectos de esta ley, se entenderán por pensionados, aquellas personas que son beneficiarias de una pensión o jubilación de gobiernos, organismos internacionales o empresas particulares extranjeras; y, por rentistas, aquellas personas que gozan de rentas estables, permanentes, generadas en el exterior por cualquiera de las siguientes razones:

- a. Depósitos y/o inversiones en bancos establecidos en el extranjero;
- b. Inversiones en empresas establecidas en el extranjero;
- c. Remesas originadas de bienes raíces, sostenimiento religioso o académico;
- d. Inversiones en títulos emitidos en moneda extranjera por las instituciones financieras legalmente autorizadas para operar en Guatemala;
- e. Inversiones en títulos emitidos en moneda nacional por las instituciones financieras legalmente autorizadas para operar en Guatemala, siempre que se

hayan adquirido con recursos obtenidos por el cambio de moneda extranjera en cualquiera de esas mismas instituciones; y,

- f. Inversiones en títulos emitidos en moneda extranjera y/o nacional con el Estado o sus instituciones, siempre que sean obtenidos por el cambio de moneda extranjera en cualquiera de las instituciones financieras del país legalmente autorizadas.

Para la obtención de la residencia, los interesados deberán justificar y comprobar fehacientemente que pertenecen a cualquiera de las dos categorías a que se refiere y que disfrutan de un ingreso mínimo mensual que será determinado, sumas mínimas que deberán garantizar su subsistencia en el país.

Los beneficios de esta Ley serán aplicables a los guatemaltecos que estén en el territorio nacional o que en el futuro vengan pensionados o jubilados por gobiernos, instituciones o empresas particulares de otros países y a los que no teniendo ese carácter, comprueben disfrutar de rentas lícitas en las condiciones que establece la ley. Los extranjeros residentes en el país que adquieran la condición de pensionados o rentistas, podrán también obtener los beneficios de esta ley, toda vez que reúnan los requisitos establecidos para esta categoría. Los pensionados o rentistas podrán además solicitar residencia a favor de su cónyuge e hijos solteros menores de 18 años y mayores de edad incapacitados o los que, no siéndolo, comprueben cursar carrera universitaria y dependan económicamente del solicitante, cuyo límite de edad se fija en 25 años. Así también podrán incluirse los menores sobre los cuales el titular o su cónyuge ejercen tutela plenamente reconocida.

Las personas que hayan adquirido la calidad de residentes pensionados o residentes rentistas podrán entrar y salir del país en cualquier momento y quedan exoneradas del pago de cuotas anuales por residencia. Los extranjeros que adquieran la calidad de residentes pensionados o residentes rentistas tendrán derecho a los siguientes beneficios:

1. Exención de los derechos aduaneros de importación a excepción del Impuesto del Valor Agregado (I.V.A.), causados por la introducción de su menaje de casa hasta por la cantidad que se fije en el reglamento de esta ley; esta cantidad podrá subdividirse en partidas, conforme se realice la importación dentro del primer año de residencia del interesado;
2. Exención del impuesto sobre la renta que gravare las sumas declaradas como provenientes del exterior, para hacerse acreedor a los derechos concedidos en la ley de migración;
3. Exención de los derechos aduaneros de importación causados por la introducción de un vehículo automotor. El interesado gozará de este beneficio una vez cada cinco años, en tal virtud, los beneficiarios podrán importar o comprar a través de una agencia local, un vehículo para uso personal o familiar, libre de cargos y sobre cargos, a excepción del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.). El valor cif del vehículo al cual se le aplicará la exoneración estará en relación al ingreso mensual del residente y en ningún caso podrá exceder de veinticinco (25) veces el valor de dicho ingreso. Si el valor del vehículo excede a la cantidad resultante el beneficiario pagará todos los impuestos sobre la diferencia. El vehículo podrá ser vendido, o traspasado a terceras personas

exoneradas de los mencionados impuestos después de transcurridos cinco (5) años desde la fecha de importación o de su compra en el país.

4. Exoneración del pago de los derechos causados por la inscripción, prórroga y cambio de la calidad migratoria.

Los residentes pensionados y residentes rentistas no podrán ausentarse por más de un año consecutivo y sólo se podrá dispensar de esta regulación a los residentes que demuestren que por motivo de enfermedad necesitan ausentarse por más tiempo.

El incumplimiento de estas obligaciones será motivo para cancelar su categoría de residente pensionado o residente rentista por la Dirección General de Migración. No obstante, se podrá dispensar de esta obligación a aquellos residentes que comprueben fehacientemente que han realizado y mantienen inversiones en el país por un valor mínimo que establecerá el reglamento, a las cuales se refieren las literales d), e) y f) del Artículo 25 de esta ley.

Los guatemaltecos a que se refiere el Artículo 27 de esta ley, deberán cumplir con lo preceptuado en el primer párrafo de este Artículo. Los residentes pensionados o rentistas no podrán ocuparse de labores remuneradas quedan excluidos de esta prohibición los residentes pensionados o residentes rentistas que se encuentren en las situaciones siguientes:

1. Los guatemaltecos a quienes se refiere el Artículo 27 de la ley de migración,
2. Las personas que inviertan en actividades productivas para el país en proyectos industriales, agroindustriales, agropecuarios, turísticos, artesanales de vivienda u

otros de interés nacional con aprobación del Ministerio de Economía y de la Dirección General de Migración; y,

3. Aquellas personas que presten sus servicios profesionales como asesores a entidades de Estado, entes autónomos, universidades e institutos de enseñanza superior técnica o artesanal.

En estos casos el residente pensionado o rentista tributará los impuestos respectivos y las personas que renuncien a los beneficios de esta ley dentro de un período no mayor a cinco (5) años, deberán cancelar todos los derechos arancelarios que les fueron eximidos o bien reexportar los bienes previamente importados bajo su amparo.

Los interesados podrán tramitar sus solicitudes para adquirir la calidad de residente pensionado o residente rentista a través de los funcionarios consulares guatemaltecos acreditados en el lugar de su residencia. Quienes ya residieren en el país dirigirán sus gestiones a la Dirección General de Migración.

La Dirección General de Migración será la entidad encargada de conocer y resolver las solicitudes para adquirir la calidad de residente pensionado o residente rentista de conformidad con el procedimiento que establezca el reglamento, y autorizará y registrará las visas correspondientes para las personas a quienes se les haya autorizado la categoría de residentes pensionados, o residentes rentistas. Asimismo, trasladará las actuaciones al Ministerio de Finanzas Públicas para la autorización de las franquicias arancelarias que determina esta Ley. La condición de residentes pensionados o residentes rentistas se pierde por las siguientes causas:

- a. Los guatemaltecos a quienes se refiere el Artículo 27 de la Ley de Migración,

- b. Incumplimiento de las obligaciones inherentes a su calidad de residentes pensionados o residentes rentistas;
- c. Emitir o proporcionar falsa información referente a su condición socioeconómica;
y,
- d. Cuando dejaren de percibir el ingreso permanente a que se refiere esta ley y no cuenten con otro medio equivalente de subsistencia.

Si la causa de la pérdida de calidad de residente pensionado o de residente rentista fuera consecuencia de la comisión de un delito, el afectado será sancionado ordenando el pago inmediato de los impuestos y/o aranceles eximidos más un recargo del diez por ciento de los mismos, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan de conformidad con la Ley de Migración.

El residente pensionado y el residente rentista que dejare de percibir el ingreso permanente a que se refiere esta Ley, pero que cuente con otros medios de subsistencia comprobables, podrá solicitar que se le conceda otra categoría migratoria, con base en el reglamento de esta ley.

Las personas que hayan adquirido la calidad de residentes pensionados o residentes rentistas que deseen adquirir la nacionalidad guatemalteca podrán solicitarla ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. El residente pensionado o residente rentista deberá informar a la Dirección General de Migración y al Ministerio de Finanzas Públicas de su salida del territorio nacional y de su regreso cuando la ausencia exceda de seis meses.

3.4.5. Del registro de extranjeros residentes

El Registro de extranjeros residentes, el cual estará a cargo de la Dirección General de Migración y se regirá de acuerdo a los fines, características y condiciones que se establezcan en el reglamento de esta ley. La Dirección General de Migración tendrá la obligación de mantener actualizado dicho registro, para lo cual solicitará la colaboración de las instituciones estatales que estime convenientes. En el caso de residentes permanentes, la Dirección General de Migración deberá enviar copia de la resolución en donde se otorgue dicha categoría migratoria al registro civil, para su inscripción en el libro de extranjeros domiciliados.

CAPÍTULO IV

4. La necesidad que la dirección general de migración, dependencia del ministerio de gobernación se convierta en instituto guatemalteco de migración descentralizado

Guatemala es un importante país de destino y tránsito de flujos migratorios provenientes de los países que conforman la región centroamericana (El Salvador, Nicaragua, Honduras); en menor medida sudamericana (colombianos); de algunos países asiáticos (Coreanos del sur, Taiwaneses); europeos (españoles, alemanes, italianos, belgas) de países del norte de América (estadounidenses, mexicanos) y de otras regiones, libaneses, árabes, chinos. Según diversas estimaciones, en Guatemala radican 250 mil inmigrantes y transitan por éste territorio entre 250 y 300 mil personas, dependiendo la intensidad de los movimientos migratorios. Guatemala es después de Costa Rica el país de Centro América, con mayor tasa de inmigración.

Ante las magnitudes que representa el proceso migratorio, y concretamente, debido a las dificultades que experimenta la comunidad inmigrante, así como por la prevalencia de abusos cometidos contra quienes transitan por el país, la ley de migración y su reglamento (Decreto Número 95-98) prácticamente se quedan cortos ante los retos, las situaciones y características actuales de la migración en Guatemala.

La Ley de migración y su reglamento, carece de un enfoque de Derechos humanos para administrar los movimientos migratorios, utiliza un lenguaje que criminaliza la migración indocumentada (ilegales) y por omisión o colusión, conlleva que en la práctica se cometan abusos a los derechos humanos de los/as inmigrantes y migrantes en tránsito en el país. La Ley, faculta a la Policía Nacional Civil para que realice operativos

migratorios, lo que conlleva y facilita los abusos cometidos por agentes inescrupulosos, que generalmente extorsionan a los migrantes para permitirles continuar con el viaje.

La Ley no permite ni facilita la regularización migratoria para personas trabajadoras migrantes de escasos recursos y que ofrecen mano de obra no calificada, ya que debido al tipo de requisitos y costo económico que establece para optar a la categoría de residencia temporal o permanente, solamente da opción a personas inversionistas o a profesionales calificados, que pueden tener un nivel socio-económico alto y una red social en el país económicamente asegurada, para llenar los requisitos solicitados, con lo que se violan los derechos de cualquier persona a optar a la regularización migratoria en el país de tránsito o destino.

La ley al no estar armonizada con la normativa internacional provoca fácilmente de hecho, por omisión y acción, una serie de incoherencias que finalmente afectan la dignidad y derechos de las personas migrantes sometidas a dicha normativa.

Uno de los grandes vacíos es que la Ley de Migración adolece de determinado plazo para llevar a cabo la expulsión o deportación, por lo que provoca que personas detenidas administrativamente en los “albergues” pasen largas temporadas (7 a 10 meses) antes de ser devueltas al país de origen, especialmente de aquellos como China, Ecuador, India. No existe una normativa que considere esa situación para facilitar una resolución basada en los principios humanitarios.

En general se puede afirmar que la Ley de Migración emitida en 1998, contiene numerosas lagunas e imprecisiones. Las lagunas legislativas existentes en el procedimiento permiten un amplio margen de discrecionalidad de las autoridades migratorias y policiales en la ejecución y tramitación de los procedimientos migratorios.

Por otro lado, no se han adoptado hasta el momento las medidas necesarias para adecuar plenamente la legislación nacional de Guatemala a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Desde hace varias semanas, ha llamado la atención en la sociedad civil guatemalteca, la iglesia católica y el sector académico, el anuncio hecho por el Licenciado Mauro Guzmán, presidente de la Comisión del Migrante del Congreso de la República, relativo a conocer, discutir y modificar las propuestas presentadas para cambiar la Ley General de Migración y su Reglamento. (Decreto Número 95-98).

El anuncio del presidente de la comisión, es una señal importante que abre las posibilidades de adecuar la normativa migratoria a la Convención para la Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias, la cual fue ratificada por el Estado de Guatemala en marzo del 2003. Además, se constituye en un momento decisivo, para llenar los vacíos de la actual ley que por omisión, viola los derechos fundamentales de los y las migrantes. Además se constituye en un importante evento que podría facilitar la regularización de miles de inmigrantes radicados en el país desde hace años, pero que por las disposiciones restrictivas para su regularización, viven en las sombras y sufren las consecuencias de ser indocumentados en el país.

Hasta la fecha se han presentado tres propuestas de las cuales, mediante un proceso de discusión y complementación, se derivará una nueva ley de migración. Las propuestas de Ley fueron presentadas por la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala -MENAMIG-, el Bufete Popular de la Universidad Rafael Landívar y por el Interventor de la Dirección General de Migración.

4.1. La propuesta de mesa nacional para las migraciones en Guatemala (MENAMIG) el enfoque de derechos humanos y la regularización

Desde hace varios años, la Mesa Nacional Para Las Migraciones En Guatemala (MENAMIG) viene impulsado una iniciativa que pone el énfasis en el enfoque de los derechos humanos y plantea la regularización de las miles de familias inmigrantes en el país, como resultado de diagnósticos y acercamientos a la realidad que viven las mujeres, hombres y niños/as migrantes en la mayor parte del territorio guatemalteco con presencia de familias inmigrantes.

Actualmente la Mesa Nacional Para Las Migraciones En Guatemala (MENAMIG) presentó ante el Honorable Congreso de la República, una iniciativa para reformar la Ley de Migración y su reglamento que contiene un enfoque de derechos humanos, que contrasta con el enfoque de seguridad que se le han asignado a otras propuestas, como la de la Dirección General de Migración.

La propuesta de la Mesa Nacional Para Las Migraciones En Guatemala (MENAMIG) busca promover reformas en el sentido facilitar el derecho de locomoción de las personas, y no solo hacer énfasis en el “eficaz ordenamiento migratorio”. Se resalta que las disposiciones de la ley constituyen regulaciones de “carácter administrativo” en lugar de disposiciones de “orden público” que hacen énfasis en la seguridad nacional.

En la presente propuesta de ley se sugiere plasmar que las funciones de la entidad migratoria deberán tener un carácter especializado que garantice el respeto de los derechos inherentes a la persona. Para ocupar el cargo de Director de la entidad Migratoria, se propone agregar a los requisitos existentes; el que sea profesional

Universitario, con conocimiento y experiencia en la temática migratoria y de derechos humanos.

Se propone también un consejo Nacional de Migración y que se agregue en su conformación un representante de las organizaciones civiles que atienden el tema migratorio. En procedimiento para obtención de Residencia Temporal, se agregue conferir igual oportunidad a quienes se encuentran en situación migratoria irregular y que tengan una oferta de trabajo.

En lo relativo a asilados, refugiados y apátridas, se hace énfasis en el derecho de las personas y deber del Estado de cumplir con el principio de no devolución en aeropuertos o puertos fronterizos por razones de documentos. Además debe crearse una norma que facilite la obtención de la Residencia Temporal o Permanente para los centroamericanos, reduciendo costo y requisitos formales; tal y como ocurre para la obtención del reconocimiento de los mismos como guatemaltecos de origen ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La futura normativa debe regular que las visas de Residencia Permanente, sean de vigencia indefinida en lugar de 5 años como está regulado actualmente. En caso de migrantes irregulares o indocumentados interceptados, se plantea conferir a todos el plazo de 10 días para regularizar su situación; y con ello eliminar la discrecionalidad con que opera actualmente la autoridad migratoria, confiriendo dicho beneficio solo a los nacionales de ciertos países.

Se propone que entre el destino de los fondos de la entidad migratoria, también financien procesos de deportación y expulsión desde Guatemala, lo que no ocurre en la actualidad por lo que se incurre en abusos en contra de las personas deteniéndolas por

largos períodos. En el delito de ingreso ilegal de personas se propone agregar el elemento constituido por el ánimo de lucro" de los responsables. En los delitos de tránsito ilegal de personas, transporte de ilegales y ocultación de ilegales, se propone contraer dichas formas en un solo artículo y delito en el que se integre el ánimo de lucro de la persona responsable, y se elimine la denominación de Ilegales.

Se plantea suprimir la figura de contratación de ilegales por ser una norma que atenta contra el derecho universalmente reconocido al trabajo. En los delitos previstos en la ley, se propone eximir de responsabilidad penal a los representantes de instituciones religiosas, organizaciones de sociedad civil o cualquier otra instancia reconocida nacional o internacional, cuyos funcionarios en ejercicio de sus cargos brinden asistencia y velen por la protección de los migrantes.

Se propone aclarar en qué casos procede la deportación y cuando la expulsión, recomendando un plazo máximo de 60 días para llevarlas a cabo. Se debe prever mejoras en la atención que se da en los albergues y facilitar acceso a los funcionarios de organizaciones que brindan asistencia y protección a los migrantes.

Se sugiere inclusión de norma para facultar a la autoridad migratoria para que en periodos de cada 5 años implemente regímenes temporales de regularización migratoria para aquellas personas que permanezcan de manera irregular, estableciendo los requisitos. Incluir norma que expresamente obligue a la autoridad migratoria en el sentido que debe informar a toda persona detenida administrativamente, sobre sus derechos.

4.2. La propuesta del bufete popular de la Universidad Rafael Landívar: Una nueva institucionalidad migratoria

El anteproyecto presentado por la Universidad Rafael Landívar destaca desde los primeros considerandos, la necesidad de reestructurar la actual Dirección General de Migración, y convertirla en un Instituto Nacional de Migración, que además contempla la creación de una Policía Nacional Migratoria, como uno de los puntos destacados, a partir de los cuales, se plantean una serie de artículos referidos a la administración y regulación migratoria.

En los considerandos, el anteproyecto de la Landívar reconoce que la actual ley, es ineficaz y no se corresponde con las tendencias actuales, por lo que considera necesario modificar la ley cuyo fin sea velar por la seguridad del Estado, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y el trato digno de las personas nacionales, extranjeras y migrantes.

Las disposiciones generales de la Ley Nacional de Migración establecen que el Instituto Nacional de Migración (INAMI) deberá cumplir funciones de administración, regulación y control de los movimientos migratorios y plantea una serie de principios de igualdad, no discriminación, no criminalización de la condición migratoria, pues los considera sujetos de derechos.

El anteproyecto de la Universidad identifica la obligación del Estado de Guatemala de definir y ejecutar una política migratoria integral, proteger los derechos fundamentales de los migrantes guatemaltecos en los países de tránsito y destino, velar porque tanto las personas extranjeras en situación de peligro, como los migrantes retornados tengan

acceso a la salud, atención médica, establecer programas de reintegración de grupos de deportados y brindar asistencia a los/as migrantes que la requieran.

Según el proyecto, el Instituto Nacional de Migración (INAMI), sería una institución pública, autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con plena capacidad para adquirir derechos y obligaciones. Cuyo fin principal es implementar y hacer cumplir las políticas migratorias del país, crear e implementar normativa administrativa vinculante en materia migratoria y la protección, promoción y atención de los migrantes guatemaltecos en el exterior, así como extranjeros dentro del territorio nacional.

Las funciones del Instituto Nacional de Migración (INAMI) son: crear e implementar las políticas migratorias en el país, administrar los flujos migratorios regulares, establecer puestos de control migratorio en el interior del país, realizar estudios y recomendaciones para la definición de políticas migratorias, perseguir a los infractores de la ley a través de la Policía Nacional Migratoria, expedir pasaportes y visas", entre otras.

Un aspecto interesante de la propuesta de la Universidad Rafael Landívar (URL), es que plantea la autonomía del Instituto Nacional de Migración (INAMI) y la desvincula del Ministerio de Gobernación, proponiendo la creación de un Directorio Nacional Migratorio, integrado por Consejo Nacional de Migración Guatemalteca (CONAMIGUA), rectores y Corte Suprema de Justicia. También propone, la creación del Directorio Nacional Migratorio que integra a las instituciones de Gobernación, Cancillería, Procurador de la Nación y el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).

Respecto a la Policía Nacional Migratoria, la define como una institución de carácter civil, cuya función específica es velar por el cumplimiento de la normativa migratoria por

los nacionales, extranjeros, deportados y de cualquier persona que se encuentre en una situación migratoria irregular, o intente cruzar los límites territoriales de manera que viole los procedimientos establecidos en las leyes, reglamentos y tratados internacionales de los cuales Guatemala sea signataria; así como cumplir las políticas migratorias dictadas por el Instituto Nacional Migratorio, cuya función será ejercer funciones administrativas de carácter preventivo y de control migratorio.

En relación a los albergues, la propuesta apunta hacia garantizar el debido respeto a quienes son temporalmente detenidos y para el efecto debe cumplir una serie de garantías como separar por sexo, trato digno, un debido proceso, información, asistencia consular, atención médica y acceso a salud, higiene y respeto de las posesiones de los migrantes ahí detenidos. En relación al voto en el extranjero, el anteproyecto propone que se haga realidad ese derecho ciudadano en el exterior y para tal efecto, el Instituto Nacional de Migración (INAMI) tendrá un papel activo en la propuesta y operativización del sufragio.

Finalmente y haciendo una valoración general, el anteproyecto de Ley, antepone la seguridad y el control migratorio al ejercicio de libre movilidad de las personas, establece artículos que sancionan las faltas a la ley de migración, e incluye un planteamiento de dignificación de la migración, aunque también utiliza y tipifica la migración o condición de ilegal y los incorpora dentro de los delitos y faltas, planteando sanciones de cárcel para aquellos que faciliten la internación al territorio sin cumplir con lo establecido en la Ley.

En adelante, la propuesta se refiere a temas generales, como emisión de pasaportes y visas, disposiciones transitorias y finales.

4.3. La propuesta de la Dirección General de Migración: Crear el Instituto Guatemalteco de Migración

El anteproyecto de ley emanado de la Dirección General de Migración coincide con las anteriores al considerar que la actual ley, con más de diez años de vigencia, está desactualizada y requiere modificaciones que la hagan coherente con la realidad migratoria. Ante lo que propone la creación del Instituto Guatemalteco de Migración, (IGM), "como una entidad descentralizada adscrita y vinculada al Ministerio de Gobernación, con el objeto de generar políticas de seguridad migratoria, con competencia y jurisdicción a nivel nacional para el cumplimiento de sus fines; y con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones".

La función general del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM) sería la formulación y el cumplimiento de la política migratoria nacional, para el efecto emite pasaportes y demás documentos de viaje, regula la situación migratoria de los extranjeros que ingresan y permanecen en el país y ejerce el control migratorio, cumpliendo para ello con los convenios internacionales de que Guatemala forma parte, con apego a esta Ley y su reglamento.

Esta propuesta, mantiene la subordinación del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM) al ministerio de Gobernación, pero plantea la posibilidad de integrar un Consejo Directivo, con la participación de las dependencias del Estado, tales como Ministro de Relaciones Exteriores, el Secretario del Consejo Nacional de Atención al Migrante Guatemalteco, el Procurador General de la Nación, el Director General del Instituto

Guatemalteco de Turismo; el Gerente General del Instituto Guatemalteco de Migración, quien fungirá como Secretario y el Comisionado Presidencial en Asuntos Migratorios.

Propone además la creación de la figura de Gerente General del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), Subgerente y Comité Ejecutivo y la creación de una estructura conformada por Gerencia General; Dirección de Control Migratorio.; Dirección de Operaciones de Extranjería, Dirección de Documentos de Identificación Internacional y Dirección de Seguridad Migratoria.

Para garantizar los controles internos se prevé la creación de la Dirección de Auditoría Interna y como apoyos técnicos se formula la creación de la Dirección de Planificación; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Responsabilidad Profesional; Dirección de Relaciones Migratorias Internacionales; Dirección de Estudios y Políticas Migratorias y la Dirección de Atención al Usuario, apoyados a nivel administrativo por direcciones específicas, financiera, recursos humanos, desarrollo humano, informática y comunicación social.

De las anteriores direcciones, destaca la Dirección de Estudios y Políticas Migratorias que es la responsable de compilar, procesar y analizar la información relativa al comportamiento migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, con el propósito de proponer a la Gerencia General la determinación de políticas y estrategias que permitan ejercer un mejor control migratorio.

El anteproyecto de Ley, define y desarrolla los apartados relativos a las funciones, atribuciones y responsabilidades de cada dirección y establece las normativas relativas al control migratorio, la emisión de pasaportes, visas y las sanciones para quienes violen la normativa migratoria y su reglamento.

En general, mantiene y coincide en varios puntos con la propuesta presentada por el Bufete Popular de la Universidad Rafael Landívar (URL), destacando el artículo 66 que establece que "los extranjeros que tengan como mínimo un año de estar casados con guatemaltecos podrán adquirir la categoría de residente permanente por el solo hecho de haber contraído matrimonio, debiendo presentar la documentación prevista en el reglamento de esta ley. Para el caso de disolución del matrimonio, el residente extranjero deberá solicitar al Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), la ratificación de su categoría de residente permanente de conformidad con lo establecido en esta ley y su reglamento.

También sanciona a los residentes permanentes por una serie de causas, que al incurrir en éstas, serían motivo para perder la categoría de residente permanente, entre estas: incumplimiento de pago; falsedad o alteración de la documentación presentada; por resolución de juez competente; por ausencia inmotivada por más de un año, del territorio nacional, entre otras.

EL anteproyecto de la Dirección General de Migración (DGM), mantiene el uso de categorías como ilegal, sanciona la contratación de extranjeros sin la respectiva autorización del Ministerio de Trabajo, y establece la creación del registro de Extranjeros Residentes, (Artículo 82) en el cual deberán ser inscritos los extranjeros que cumplidos los requisitos que establece esta Ley y su Reglamento, se les haya otorgado la calidad de Residente Temporal o Residente Permanente.

Otro planteamiento novedoso en el anteproyecto se refiere a las facilidades para que los niños puedan obtener pasaporte, sin necesidad que ambos padres comparezcan, en caso de ser así, deberán comprobar legalmente la paternidad de los niños. También

proponer facilitar para extender pasaporte a niños indocumentados en otros países. La propuesta también establece la categoría de visas especiales, (Artículo 128) siendo estas las de trabajadores transfronterizos; trabajadores temporales; trabajadores de ocupación específica y trabajadores ligados a proyectos específicos de interés nacional, social, del Estado o de empresas particulares.

Este anteproyecto se caracteriza por su alto contenido en materia de seguridad, por las sanciones a quienes violen lo estipulado en la Ley de Migración y establece los criterios para impedir el ingreso de extranjeros al país según el historial delictivo de quien intente entrar por la vía legal al país. Prevalcen criterios, que considera que la migración podría comprometer la seguridad pública en Guatemala. Es más rígida que las anteriores propuestas.

En lugar de policía nacional migratoria, sugiere la creación de la Dirección de Seguridad Migratoria, que llevaría a cabo actividades de control, supervisión y sanción migratoria, pero faculta a la Policía Nacional Civil (PNC) a colaborar en acciones de control y detención de extranjeros indocumentados en el país.

En cuanto a los controles, la propuesta enfatiza en la necesidad implementar operativos de control permanente y sanciona el ingreso no autorizado de cualquier extranjero proveniente de cualquier lugar del mundo. Enfatiza en la necesidad de establecer procesos de deportaciones y expulsiones, siempre referidos a temas de seguridad y delincuencia.

Para combatir los problemas recurrentes relativos a abusos y corrupción, la propuesta de ley, plantea la necesidad de crear un régimen disciplinario, (Artículo 192) que establece que el personal del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM) que cometa

faltas en el servicio o que incurra en causal de despido por la realización de actos que están prohibidos de conformidad con la presente Ley y su reglamento, será sancionado conforme a las normas que se establezcan en el Reglamento Interno de Trabajo.

El énfasis en seguridad se refuerza en las disposiciones finales donde se declara de interés público, como parte esencial de la seguridad pública, todo lo relativo a la materia migratoria (Artículo 193).

Finalmente la propuesta de la Dirección General de Migración (DGM), establece en las disposiciones transitorias, los procedimientos para garantizar, cualquier reacción de los trabajadores de la Dirección General de Migración, para que no sean afectados con la reingeniería que se plantea en el anteproyecto de Ley. Las anteriores propuestas, se han convertido en un horizonte de posibilidades, para que sean tomadas en cuenta en la discusión y aprobación de una nueva ley migratoria. Tienen en común, la necesidad de actualizar la ley a las circunstancias actuales, incluir el debido respeto a los derechos humanos de los migrantes, dignificar el trato hacia los migrantes y establecer procesos de regularización de miles de familias en el país.

Además se perfila la posibilidad de hacer cambios administrativos y burocráticos en una institución que ha sido señalada de permanentes abusos y malos procedimientos y que requiere de cambios de fondo y de forma, para agilizar y mejorar el trato a los y las migrantes, que viven, transitan o llegan al país, independientemente de la forma.

La Mesa Nacional de Migración Guatemalteca (MENAMIG) estará pendiente de los resultados de esta nueva coyuntura que abre las posibilidades de reformar la ley de migración y su reglamento y tratará de incidir en la definición de una ley que garantice el pleno respeto de los derechos humanos y armonice la legislación guatemalteca con el

espíritu de la Convención para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias.

4.4. Análisis de las propuestas

Como antecedentes históricos es apropiado indicar que la Dirección General de Migración es una Institución que inicialmente fue; creada como un departamento del Ministerio de Relaciones Exteriores. Posteriormente en el año de 1957, el Congreso de la República emitió el Decreto 1,147, por medio del cual lo transfiere al Ministerio de Gobernación, siempre en su calidad de departamento; dándole al Ministerio la competencia de aplicar las leyes migratorias y reglamentos con sus respectivas reformas. Subsiguiente a ello, con fecha 29, de junio de 1964, se emitió el Acuerdo Gubernativo donde se dispone elevar de jerarquía administrativa al Departamento de Migración; dándole la categoría de Dirección General de Migración, siempre adscrita como una unidad ejecutora al Ministerio de Gobernación.

Como se ha dado a conocer, la Dirección General de Migración durante los últimos años, ha atravesado por muchos problemas en el tema de transparencia, ya que en la actualidad, la Institución carece de procedimientos claros para atender los diferentes trámites que se realizan en la misma; es decir, que se aplica el reglamento de la Ley de Migración, pero únicamente para determinar los requisitos. Sin embargo, la gestión propia de los procesos tiene un componente alto de discrecionalidad; derivado de ello, cada unidad define sus propias políticas de gestión de solicitudes, lo que redundará en falta de transparencia.

Asimismo, es necesario indicar que en la actualidad existe una grave ausencia de controles informáticos integrados y de aplicación de tecnología, que coadyuven a

controlar la gestión de casos, para llevarlos mediante un orden cronológico y supervisado, que determine claramente quién es el responsable en cada etapa; evitando de esta manera la discrecionalidad en tiempos de respuesta administrativa.

También resulta importante mencionar que aunado a todo lo anterior, parte de ese abandono institucional se encuentra visualizado en la clasificación salarial vigente en esa Institución; la cual está totalmente fuera de contexto, con salarios que incluso no superan el mínimo establecido por la ley, lo que genera una grave desmotivación del personal de la Dirección, quienes en algunos casos deben desempeñar sus labores fuera de la capital, alejados de sus hogares; y con dichos salarios resulta imposible mantenerse y mantener a sus respectivas familias, lo que ha propiciado la ausencia de transparencia en sus procesos administrativos.

Actualmente esa Institución se rige por el Decreto Número 95-98 emitido por el Congreso de la República, el 26 de noviembre de 1998 y por su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo 529-99 emitido el 20 de julio de 1999. La citada ley define al Ministerio de Gobernación como máxima autoridad en materia migratoria, y determina que sus funciones las ejercerá a través de la Dirección General de Migración.

Resulta relevante por ello, mencionar en la presente exposición de motivos, que la Dirección General de Migración ha estado intervenida por más de 10 años. Por lo mismo, ha sido el Presidente Constitucional de la República quien ha nombrado en cada oportunidad al Director General; habiendo sido el objetivo principal de dicha intervención el erradicar la corrupción en esa Institución, a través de la modernización y el establecimiento de controles que permitan con eficiencia, realizar las funciones de tan importante ente institucional en materia de seguridad y control migratorio en Guatemala.

Sin embargo, a pesar de haber transcurrido todos estos años; aún no se vislumbra un cambio institucional que refleje la eficiencia en todos y cada una de sus funciones, derivado principalmente entre otras circunstancias de su dependencia como unidad ejecutora del Ministerio de Gobernación. Ministerio que por su carga laboral, al tener bajo su responsabilidad el tema de seguridad, a través de la Dirección General de la Policía Nacional Civil y de la Dirección General del Sistema Penitenciario, se le dificulta abordar el tema de la migración de manera prioritaria, a pesar de la importancia que tiene para el país. Si a esto le agregamos que dicho Ministerio debe velar por el cumplimiento de las responsabilidades administrativas de la Tipografía Nacional y del Diario de Centroamérica; resulta sumamente difícil que pueda asumir las responsabilidades migratorias de esta Institución de forma integral, como lo manda la ley.

En virtud de lo anterior, se ha venido trabajando en la promoción de cambios estructurales e integrales a nivel de control migratorio en Guatemala. Para ese propósito es necesario un nuevo proyecto de Ley, para proponer al Honorable Pleno del Congreso de la República una nueva **ley nacional de migración**, que conlleve un cambio institucional, desde su conformación orgánica interna, que responda a todas las responsabilidades, que en materia migratoria debe tener una institución de esa importancia, tanto para los controles administrativos, como para los controles en materia de seguridad para el Estado de Guatemala.

El proyecto de la Ley Nacional de Migración, debe predecir un sistema integral de controles migratorios desde la perspectiva de orden público y diligencias administrativas; haciendo énfasis en todo momento al irrestricto respeto de los derechos humanos, toda vez que Guatemala ha signado y ratificado una serie de tratados y

acuerdos internacionales en esta materia, que prodigan garantías generales a todas las personas y que se extienden a personas que migran como los extranjeros que radican y transitan por Guatemala.

En virtud de lo anterior, también es necesario tomar en consideración que el Decreto número 95-98 de la Ley de Migración, es anterior a la ratificación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Por ende, esta ley criminaliza al migrante, en tanto que los tipos penales que contempla son inadecuados para sancionar a los traficantes y perseguir sus redes, no obstante que el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas constituye un flagelo social que debe ser combatido con todas las herramientas del Estado. Por tal motivo, la propuesta que se presenta a continuación considera necesario introducir en el Código Penal, un nuevo capítulo que regule el Delito de Tráfico Ilícito de Migrantes, incluyendo nuevos tipos penales específicos para esa modalidad de delinquir, con penas más severas que vayan encaminadas a combatir ese mal.

Uno de los elementos innovadores que se debe proponer en el proyecto de ley es la creación del Instituto Guatemalteco de Migración; el cual debe contener una estructura orgánica única, encontrándose integrada jerárquicamente por un Directorio compuesto por un grupo multi-institucional. Asimismo, el Instituto debe contar con un Director General, quien tendrá a su cargo la dirección de las diecinueve subdirecciones administrativas que aborden temas específicos de su competencia.

Para los efectos antes mencionados, se propone que la nueva Institución sea de naturaleza descentralizada, con plenas capacidades para realizar las funciones que le encomienda la ley. Dicha institución se debe proyectar con una visión clara que es la

de ser una institución de servicio eficiente y transparente en todos los asuntos de control migratorio que requieran las personas nacionales y los extranjeros que visitan el país, así como con una misión concreta de ejercer sus funciones apegadas a las leyes y políticas migratorias, proporcionando seguridad en el ingreso, permanencia y salida de las personas del territorio guatemalteco, con irrestricto respeto a los Derechos Humanos de la misma, también con objetivos claros institucionales como: a) Garantizar el eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de los extranjeros en Guatemala, b) Otorgar visas de ingresos, residencias temporales y permanentes a ciudadanos de otros países y llevar un control estricto de ello. Y c) Emitir y controlar la expedición de pasaportes a ciudadanos guatemaltecos.

Para los efectos anteriores; es decir, de crear una nueva Institución que asuma las responsabilidades integrales de asuntos migratorios como los relacionados en sus objetivos principales, resulta de vital importancia que se constituya como una Institución parte del esquema de seguridad del Estado, para que los servicios y controles que preste sean considerados esenciales y sean protegidos mediante los mecanismos pertinentes. También es necesario que sea descentralizada para que su administración pueda ser eficiente desde todos los puntos de vista, por ejemplo: manejando su propio presupuesto; que pueda crear su propia escala salarial; definir los perfiles de los puestos; definir su procedimiento disciplinario, no sujeto a la Ley de Servicio Civil, ya que dicha normativa está fuera de contexto y no permite realizar esas funciones disciplinarias en forma eficiente; generar sus propias normativas administrativas y de recursos humanos para la contratación de personal de acuerdo a sus necesidades; generar su propia estructura orgánica, más eficiente; más el fortalecimiento de sus

principales Direcciones de base como la Dirección de Extranjería, de Control Migratorio y de Documentos de Identificación Internacional, modernizándolas para que respondan a sus responsabilidades.

Además en la propuesta debe incluirse la creación de nuevas Subdirecciones para que la nueva institución sea más eficiente, por ejemplo:

- a) La Subdirección de Seguridad Migratoria, quien realizaría una supervisión sobre el cumplimiento de las normativas migratorias dentro de todo el territorio nacional y será la unidad operativa de la Institución, para el efectivo control migratorio;
- b) La Subdirección de Estudios Migratorios, tendría como función realizar análisis integrales de los flujos migratorios y de todos los fenómenos de esa naturaleza, para luego aportar esa información a la administración de la Institución y así se puedan generar las políticas migratorias apropiadas para abordar sus responsabilidades;
- c) La Subdirección de Desarrollo Humano (capacitación), para generar y mantener una constante capacitación y profesionalización de cada uno de sus trabajadores, promoviendo la carrera migratoria, lo que redundará en beneficio para todos los usuarios de la nueva Institución; y
- d) La Subdirección de Atención al Público (ventanilla única), que su función sería generar y mantener un sistema de atención al público integral, con control preciso de los tiempos de trámite y su calidad y seguridad, desarticulando con ello todos esos focos de corrupción que nacen, precisamente de la falta de controles a este respecto.

En la parte operativa se redefinen y fortalecen todos los aspectos propios migratorios de manera integral, regulando el ingreso y egreso de extranjeros, la permanencia de extranjeros como residentes temporales y permanentes, creando incluso otras categorías especiales para proyectos. También debe fortalecerse el registro eficiente y actualizado de extranjeros, la documentación adecuada de los extranjeros a quienes se les conceda ese derecho de residencia; se redefine lo que debe entenderse por tránsito de personas, para integrarlo a las necesidades del país en el aspecto de control de cruceros o de participantes de eventos especiales en Guatemala.

Así mismo deben establecerse normas claras para la promoción de ingreso al país de hombres de negocios, mediante una categoría migratoria especial, al igual que para inversionistas. También se incluye una regulación integral de todos los medios de transportes, para recuperar autoridad en puertos y aeropuertos y tener incidencia en los controles migratorios mediante la obtención de los manifiestos de vuelo, listado de tripulaciones, acceso ilimitado a dichas instalaciones, etc., esto a nivel de medios de transporte Aéreo, Terrestre y Marítimo, incluyendo cruceros como categoría especial de personas de tránsito. Es importante que se genere disposiciones relacionadas con la regulación de trabajadores migratorios extranjeros temporales y transfronterizos, que en la actual ley no están contemplados.

Por otra parte también es menester la inclusión en la iniciativa la disposición de otorgar una amnistía para efectos de seguridad interna de todos los extranjeros que se encuentren en el país en forma irregular. Lo anterior, porque habiendo en Guatemala aproximadamente más de doscientos mil extranjeros residiendo, es de vital importancia para el Estado conocer quien permanece en Guatemala como residente, y si actualmente se encuentra viviendo en forma irregular, derivado de la ausencia de

controles eficientes que se tienen con la actual ley; toda vez que si se va a generar una nueva normativa con mejores controles, es imperante dar la oportunidad a las personas de regularizarse, ya que esto incidirá en la seguridad del Estado y al iniciar con una nueva normativa es la oportunidad ideal para generar estos controles, ya que si no se otorga ese beneficio, muy pocas personas se registrarán como residentes en la nueva Institución y el efecto de control que se quiere no será preciso y eficiente.

El proyecto de una nueva ley de migración integral y actualizada, generará cambios importantes para Guatemala, y los primeros que se visualizarán serán los siguientes:

- Se cambia de la actual Dirección General de Migración adscrita al Ministerio de Gobernación, a un Instituto Guatemalteco de Migración, descentralizado con mayor jerarquía institucional;
- Se levanta la Intervención que viene desde hace 10 años;
- Se dan pasos concretos y objetivos para la erradicación de la corrupción, tráfico de personas, fraudes en la utilización de documentos, residencias, etc.;
- Se definen bases sólidas de cambio no solo de imagen, de nombre, sino de procedimientos y políticas de tratamiento del tema migratorio en forma integral y actualizada, en forma más humana y sensible.
- Y con la amnistía otorgada a las personas extranjeras que se encuentran en forma irregular en Guatemala, se estaría retomando el control que le corresponde al Estado y para efectos de seguridad se tendría un significativo avance, ya que la nueva Institución tendría que formalizar y fortalecer sus controles para no volver a caer en la actual situación.

Por lo tanto es importante la creación de una nueva ley de migración que otorgue un nuevo enfoque y abordaje de todo lo relacionado con el tema migratorio en Guatemala, como la implementación de controles administrativos y operativos, así como el fortalecimiento y modernización institucional con la aplicación de tecnología. También se debe priorizar el respeto a los derechos humanos, la tipificación de delitos relacionados con tráfico ilícito de migrantes en relación directa con la Ley contra el Crimen Organizado y las herramientas necesarias para la erradicación de la corrupción mediante una estructura sólida, ordenada y profesionalizada, con un rostro humano hacia el tema migratorio, ya que nos corresponde iniciar en lo interior del país reformas migratorias, para luego ver hacia otros países y regiones y exigir reciprocidad en el trato a los migrantes, sin menoscabo de las regulaciones de control que deben existir.

Finalmente es importante mencionar que el presente trabajo es producto de todo un proceso realizado en el presente año, que viene desde el análisis y diagnóstico de la situación legal migratoria en nuestro país, hasta la promoción de talleres para la recepción, discusión y análisis de propuestas de reforma a la legislación migratoria.

Las instituciones que deben intervenir en la elaboración del presente proyecto de Ley de Migración, son:

- La Comisión de Migrantes del Congreso de la República de Guatemala
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [SEGEPLAN)
- Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)
- Universidad Rafael Landívar

- Dirección General de Migración
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de) Naciones Unidas en Guatemala
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal De la Iglesia Católica.
- Iglesia Evangélica y
- Ministerio de Relaciones Exteriores

En el presente trabajo de investigación se proyecta una nueva ley en materia de migración y extranjería, de carácter estrictamente nacional y que debe ser constituida por una parte orgánica, representada esencialmente por una nueva institución como es el Instituto Guatemalteco de Migración, (como se le denomina en el cuerpo legal de la iniciativa que se adjunta en los anexos), que viene a sustituir a la actual Dirección General de Migración, como ente responsable y encargado de todo el tema migratorio en Guatemala; dentro del esquema de esa nueva institución se encuentran estipulados los siguientes aspectos:

- a) Se promueve un cambio de jerarquía institucional, al pasar de una Dirección General, dependencia subordinada y dependiente del Ministerio de Gobernación, a una institución autónoma y descentralizada, pero a la vez incluida dentro del esquema y estructura de entidades de orden público y seguridad nacional, es

decir una institución vinculada con las demás instituciones que tienen roles de seguridad para el Estado.

- b) La iniciativa de ley una estructura orgánica idónea, estructurada horizontalmente con unidades organizacionales que realicen las funciones sustantivas y operativas específicas en áreas tales como Financiera, Administración de Recursos Humanos, Auditoría, Logística, Mantenimiento e Informática, registro y control de extranjeros y esencialmente lo relacionado a la defensa y protección de los derechos de los migrantes guatemaltecos en el extranjero, etc.

- c) La estructura orgánica propuesta se presenta con una autoridad máxima colegiada, nominada Directorio la cual se encuentra constituida e integrada de manera inter-institucional, asimismo se institucionaliza al ejecutivo principal, como Director General quien es el responsable de la ejecución y administración de la entidad; luego se determinan los niveles técnico, administrativo y operativo de la institución, instituyendo normas para una administración participativa y corresponsable en todos los niveles de la entidad.

En cuanto a la parte administrativa propiamente, que es el ser la institución que coordina y es responsable de todos los asuntos migratorios en el país, con una visión de reestructuración de los requisitos, procedimientos y normativa ágil y dinámica, que agilice las soluciones de la realidad migratoria actual y la diversidad de problemas y situaciones que se presentan para los usuarios de los servicios del ente encargado de la migración; para lo cual se propone especializar las funciones sustantivas de la entidad, las cuales abordarán diversos temas, resaltándose entre ellas las siguientes:

- a) La Función de Extranjería** que tendrá a su cargo el control de ingreso y egreso del país de nacionales, turistas, visitantes y personas en tránsito; residentes temporales, permanentes, pensionados, rentistas, estudiantes, y se incluye como innovación categorías migratorias a trabajadores migratorios y trabajadores transfronterizos, aspectos que deberán complementarse con un reglamento de la ley que la desarrolle ampliamente para disminuir las discrecionalidades que actualmente existen.
- b) La Función de Identificación internacional.** Asignación de responsabilidad en la emisión controlada y segura de pasaportes, pases especiales de viaje y salvoconductos, potencializando el control absoluto que siempre debe tener el Estado a través de la institución sobre la emisión de pasaportes, sin perjuicio de la delegación de estos servicios que se pudiese hacer.
- c) Estudios Migratorios.** Se realizarán análisis integrales de los flujos migratorios y de todos los fenómenos de esa naturaleza, para luego aportar esa información a la administración de la Institución y así se puedan generar las políticas migratorias apropiadas para abordar sus responsabilidades.
- d) Control y Registro Migratorio.** Relacionada con el control total de medios de transporte aéreo, marítimo y terrestre con amplias facultades de la nueva institución, incluso para impedir la salida de un vehículo de transporte de la naturaleza que sea, en tanto no se haya cumplido a cabalidad con las normativas migratorias, esto proyecta, fortalece y consolida la autoridad institucional; por su parte también establece en forma amplia el control de ingreso de extranjeros al país y determina supervisión de todas las funciones de control migratorio a un

esquema de seguridad migratoria nacional, indispensables para neutralizar los flujos migratorios irregulares aprovechados por los grupos paralelos del crimen organizado.

Es relevante destacar que la nueva ley debe contener, en comparación con la legislación vigente, (Decreto Número 95-98) Ley de Migración, todo lo relativo a la ratificación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. La ley vigente, criminaliza al migrante y básicamente los tipos penales que contempla son inadecuados para sancionar a los traficantes y perseguir sus redes, no obstante que el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas constituye un flagelo social que debe ser combatido con todas las herramientas del Estado, por tal motivo, la presente iniciativa considera necesario introducir en el Código Penal, un nuevo capítulo que regule el Delito de Tráfico Ilícito de Migrantes, incluyendo nuevos tipos penales específicos para esa modalidad de delinquir, con penas más severas que se orienten a combatir ese mal, como por ejemplo la penalización para el tráfico ilícito de migrantes sería aumentado significativamente con el tipo penal y con aumento de la pena, al incurrir en agravantes específicos.

Otro aspecto importante que debe versar en la nueva ley es la armonización de la legislación migratoria, con el derecho internacional y en especial el relativo a los derechos humanos, ya que Guatemala ha firmado y ratificado una serie de tratados y acuerdos internacionales en esta materia, que prodigan garantías generales a todas las personas y que se extienden a personas que migran como los extranjeros que radican y transitan en Guatemala, dentro de estos instrumentos se encuentran: a) La Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, entre otros.

Por otra parte la ley del Instituto de Migración debe contener una amnistía para efectos de seguridad interna de todos los extranjeros que se encuentren en el país en forma irregular. Lo anterior, porque habiendo en Guatemala aproximadamente más de doscientos mil extranjeros residiendo irregularmente, es de vital importancia para el Estado conocer quien permanece en Guatemala como residente y si actualmente se encuentra viviendo en forma irregular, derivado de la ausencia de controles eficientes que se tienen con la Ley vigente, pero que no es positiva; toda vez que si se va a generar una nueva normativa con mayores y mejores controles, es imperante dar la oportunidad a las personas de regularizar su situación migratoria, ya que esto incidirá en la seguridad del Estado, aplicándose en un plazo prudencial y perentorio.

Finalmente, es importante hacer hincapié y la necesidad de centros de Aseguramiento como parte del Control Migratorio, en donde las personas que se encuentren en una condición irregular y aseguradas por la Policía Nacional Civil o por las autoridades de la nueva institución, puedan ser conducidas a estos lugares en donde se observarán una serie de lineamientos y derechos que sean respetuosos de los derechos humanos de los migrantes, pero sin dejar al lado el tema de seguridad interna.

4.5. Análisis técnico y jurídico que deben contener las comisiones de gobernación y del migrante con consideraciones de orden legal y constitucional

4.5.1. Análisis técnico

Desde el punto de vista eminentemente técnico, la iniciativa de ley (ley de migración) debe analizarse reflejarse y determinarse aspectos de gran relevancia para el país en materia migratoria, proponiendo un cambio integral en esta especialidad, a tal punto que

se incorporan cambios determinantes como la creación de una nueva institución con mayor jerarquía institucional, descentralizada y autónoma, para que pueda ejercer funciones esencialmente técnicas en materia migratoria y consolidar las funciones migratorias en el Estado de Derecho, ejerciendo funciones eficientes, ágiles, dinámicas y eficientes, utilizando para dicho efecto los fondos propios privativos que genere por los diversos servicios que presta a los usuarios de esa entidad pública; también al establecer una Infraestructura orgánica y física propia se asegura su viabilidad técnica, administrativa y financiera para el ejercicio de las funciones establecidas en la ley, toda vez que tendrá personalidad jurídica para poder asumir obligaciones, pero también para ejercer por si misma derechos que hagan más fluido su desempeño.

Técnicamente también resulta importante que se vincule a la nueva institución como un ente estatal dentro de las funciones de orden público y seguridad nacional, entendido este desde la perspectiva de la importancia que tiene el control migratorio en cuanto a ingresos y salidas de personas del país, así como en cuanto al control de los extranjeros que residen y trabajan en el mismo; por otra parte su competencia nacional e integral la hacen sólida y fuerte frente a la diversidad de responsabilidades que se le asignan en esta materia y para ello se vale de unidades administrativas y operativas con roles específicos que generarán fortaleza, respeto y autoridad institucional.

La nueva normativa debe eliminar las obstrucciones, obsolescencia y retraso que nuestro país tiene en relación a las normas internacionales en materia de migrantes, situaciones que la propuesta recoge, determina y estipula dentro de su cuerpo normativo, al grado de fijar nuevas funciones estratégicas para que el Estado no solo proteja a nacionales en calidad de migrantes en el extranjero, sino que se dé un trato recíproco a los migrantes extranjeros en territorio guatemalteco, lo anterior asegura que

las políticas migratorias se ajusten estrictamente con la política nacional migratoria declarada por el Organismo Ejecutivo y demás instituciones vinculadas en materia migratoria.

La iniciativa desarrolla específicamente la función de Extranjería, relacionada con controles de ingreso y egreso del país de nacionales, turistas, visitantes y personas en tránsito; residentes temporales, permanentes, pensionados, rentistas, estudiantes, y se incluye como innovación categorías migratorias a trabajadores migratorios y trabajadores transfronterizos, aspectos que deberán complementarse con un reglamento de la ley que la desarrolle ampliamente para disminuir las discrecionalidades que actualmente existen; además, la función de identificación internacional, se relaciona con la asignación de responsabilidades en cuanto a control de pasaportes, pases especiales de viaje y salvoconductos; la función de estudios migratorios, comprende análisis integrales de los flujos migratorios y de todos los fenómenos de esa naturaleza; finalmente, la función de Control y Registro, se relaciona con el control integral de medios de transporte aéreo, marítimo y terrestre, la salida de un vehículo de transporte de la naturaleza que sea, amplía el control de ingreso de extranjeros al país y determina supervisión de todas las funciones de control migratorio a un esquema de seguridad migratoria nacional, indispensables para neutralizar los flujos migratorios irregulares aprovechados por los grupos paralelos del crimen organizado.

Finalmente se debe incluir a la iniciativa de ley (ley de migración) periodos de funciones determinados de la máxima autoridad ejecutiva, como es el Director General, le dan estabilidad y continuidad a su proyección y objetivos.

4.5.2. Análisis legal

✓ Desde el punto de vista constitucional

Las Comisiones de Gobernación y de Migrantes consideran que la iniciativa en estudio se ajusta a derecho por las siguientes razones:

En el presente dictamen se ha considerado que dentro de la legislación nacional, se establece en forma clara y concreta en el artículo 119. que son obligaciones fundamentales del Estado de Guatemala entre otras: a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza; b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país, preceptos que evidentemente se observan estrictamente en la presente iniciativa de ley, toda vez que se promueve descentralizar un servicio público de gran importancia para el país como es el tema migratorio, a través de instituir una nueva institución, no solo de una jerarquía institucional mayor al carácter centralizado y subordinado de la Actual Dirección General, sino que al ser constituida una entidad **descentralizada** y autónoma, especializando todas y cada una de sus funciones administrativas, lo que generará sin duda, mayor eficiencia en el ejercicio de las facultades que le confiere la propia ley, no siendo antagónico por lo tanto con la Constitución el hecho de que se pretenda realizar este cambio integral.

Derivado de lo anterior, no se puede dejar de mencionar que todo el texto de estructuración orgánica de la iniciativa, es congruente también con lo establecido en el Artículo 134 de la carta magna, que determina que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado, es decir, que la

nueva institución para fines administrativos se regirá por normas mucho más ágiles sin dejar de actuar en nombre y delegación del Estado para las funciones de control migratorio, principalmente por la trascendencia que dicha área tiene con la seguridad del Estado, por lo tanto lo que se pretende es la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines.

No se puede dejar de observar que para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República, circunstancia que le da mucho mayor trascendencia a la creación del Instituto Guatemalteco de Migración que se propone en la presente iniciativa, toda vez que para ello deben confluír todas las ideologías partidarias representadas en este alto Organismo del Estado.

La iniciativa orienta y dirige acciones concretas para la erradicación de la corrupción, tráfico de personas, fraudes en la utilización de documentos, se establecen nuevas disposiciones sustantivas y de procedimiento, tratando el tema migratorio en forma integral, más humano y sensible, que la actual obsolescencia de normas vigentes sobre dicha materia, que consolida los deberes del Estado establecidos en el Artículo 2 de la Constitución Política de la República, especialmente en lo relacionado con la seguridad y el desarrollo integral del ser humano y especialmente del guatemalteco;

En la nueva Ley Nacional de Migración que pretende crear el Instituto Nacional de Migración debe ser un proceso de análisis y diagnóstico de la situación legal migratoria en nuestro país para lo cual es necesario de talleres, cuyo resultado corresponden a aportes valiosos de la sociedad civil, incluyendo la Universidad Rafael Landívar, Defensores de Derechos Humanos, Mesa Nacional Para las Migraciones en

Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Representantes del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión internacional contra la Impunidad, la Organización internacional para las migraciones, la Pastoral de Movilidad Humana de la Iglesia Católica, la Iglesia evangélica, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Migración, cuyos aportes han de enriquecer la iniciativa de la Ley Nacional de Migración.

4.6. Proyecto de ley

DECRETO NÚMERO _____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el mandato constitucional, el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, con el fin de garantizarles la vida, la libertad, la justicia, la integridad, la seguridad y la paz, en condiciones de igualdad sin discriminación alguna; por lo tanto, es necesario que el Estado de Guatemala en observancia de estos principios, establezca ordenamientos jurídicos modernos y coherentes, que regulen las políticas migratorias nacionales y normen sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales; con el propósito de contribuir al mantenimiento de la seguridad y la paz entre las naciones, con irrestricto respeto a los Derechos humanos y al estado de derecho.

CONSIDERANDO:

Que derivado de los procesos de transformación de la sociedad que se vienen desarrollando a nivel mundial, la Ley de Migración contenida en el Decreto Número 95-98 del Congreso de la República, después de una década de vigencia, presenta deficiencias para atender de forma adecuada el incremento y las distintas manifestaciones del flujo migratorio, desde y hacia nuestro país, por lo tanto, es necesario emitir un cuerpo legal acorde a las necesidades actuales, mediante la implementación de mecanismos y controles migratorios eficientes y efectivos, acorde con los avances tecnológicos, que permitan optimizar todo lo relativo al ingreso, permanencia y salida del país, tanto de nacionales como de extranjeros, haciendo efectivo el ejercicio del derecho de libre locomoción para toda persona, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

CONSIDERANDO:

Que en base a lo expuesto, se hace imperativo crear un organismo descentralizado encargado de administrar la función que en materia migratoria le corresponde al Estado a través de la presente Ley, para lo cual se estima indispensable dotarlo de una estructura orgánica congruente con las necesidades actuales, para la oportuna y adecuada atención del complejo fenómeno migratorio y que le permita cumplir eficazmente con los preceptos establecidos en la misma.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

La siguiente,

LEY NACIONAL DE MIGRACIÓN

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

PRINCIPIOS, DEFINICIONES Y GÉNERO

ARTICULO 1. Principios. La aplicación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

- a) **Principio de dignidad humana e igualdad:** Todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, la dignidad humana es inherente a la condición del ser humano.

- b) **Principio de no discriminación:** Ninguna Persona será objeto de discriminación por razones de etnia, sexo, color, idioma, religión, lugar de nacimiento, estatus migratorio o cualquier otra distinción que pretenda menoscabar los derechos que la ley reconoce. La discriminación será sancionada de acuerdo a las estipulaciones contenidas en el Código Penal.

- c) **Principio de presunción de buena fe:** No se considerará a ninguna persona como delincuente solamente por su estatus migratorio. La condición migratoria irregular de un individuo no es razón suficiente para perseguirlo penalmente, con excepción de aquellas personas que hubiesen transgredido las leyes nacionales.

- d) **Principio de reconocimiento de derechos:** Los extranjeros que se encuentren en el territorio guatemalteco, en forma regular y en cumplimiento de las leyes nacionales, tendrán los mismos derechos, deberes y obligaciones que los guatemaltecos, con excepción de las limitaciones que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes.
- e) **Principio de debido proceso:** Todas las personas migrantes tienen derecho a que la decisión en torno a su estatus migratorio se tome y ejecute con pleno respeto y garantía del derecho de defensa y el debido proceso.
- f) **Principio de descentralización:** Consiste en el traslado de la titularidad de competencias por parte de un ente integrado a la administración pública, pero dotado de personalidad jurídica propia.

ARTICULO 2. Definiciones. Para la aplicación del presente cuerpo normativo se definen los siguientes términos:

1. **Amnistía migratoria:** Consiste en el perdón de las faltas migratorias en que se incurre por la inobservancia de las obligaciones contenidas en el presente cuerpo normativo y su reglamento; así como el otorgamiento de plazos extraordinarios para regularizar una determinada y precisa situación migratoria.
2. **Apátridas:** Son aquellos individuos que ningún Estado los reconoce como nacionales de acuerdo a su legislación vigente.
3. **Asegurar:** Proteger o resguardar de daño o riesgo a una persona y sus bienes.

4. **Asilados:** Personas extranjeras a las que el Gobierno de Guatemala les reconoce el derecho de asilo, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, Tratados Internacionales ratificados por Guatemala y prácticas internacionales en relación a esta materia.
5. **Centro de aseguramiento migratorio:** Centro de internamiento y protección de personas extranjeras que se encuentren en una situación migratoria irregular y cuya expulsión o deportación no sea inmediata.
6. **Delegados de migración:** Son los encargados del Instituto Guatemalteco de Migración responsables de ejercer el registro, administración y control migratorio de nacionales y extranjeros dentro del territorio nacional.
7. **Deportación:** Acto legal de devolver a un extranjero mediante el proceso que establece la ley a otro territorio de origen o a un territorio fronterizo distinto al guatemalteco, por encontrarse en una situación migratoria irregular.
8. **Directorio nacional migratorio:** Cuerpo colegiado que supervisa, asesora y coordina las actividades del IGM, siendo el órgano administrativo superior y rector en la materia, el cual se integra de conformidad con lo establecido en la presente ley.
9. **Extranjero:** Es aquella persona de otra nacionalidad que la Constitución Política de la República y demás leyes ordinarias, no le atribuyen la calidad de guatemalteco. El término abarcaría el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante.

10.Expulsión: Acto de una autoridad del Estado con la intención y el efecto de asegurar la salida del territorio nacional, de una o varias personas extranjeras de conformidad con el procedimiento establecido en la presente ley y reglamento respectivo.

11.Extranjero no residente: Es aquella persona de nacionalidad diferente a la guatemalteca, que se encuentra dentro del territorio nacional sin ánimo de radicar en él, en calidad de turista, visitante o persona en tránsito.

12.Frontera: Línea divisoria entre dos Estados, límite, contorno, separación, borde.

13.Indocumentado: Persona que carece de documentos oficiales que permitan acreditar su identidad.

14.Inmigración: Movimiento de población que relaciona directamente la llegada a un país, de personas de otra nacionalidad para establecerse en él.

15.Inversionista: Es toda persona natural o jurídica extranjera que con el propósito de generar utilidades, pretenda realizar negocios de carácter lícito y permanentes en el territorio de Guatemala.

16.Medida alternativa no privativa de libertad: Es la acción que genera la libertad condicional de locomoción a que puede optar un asegurado, dentro de un Centro de Aseguramiento. Como por ejemplo la figura del garante o de arraigo.

17.Migración: Movimiento que realizan personas de una población y que implica un cambio en la localidad de su residencia habitual, en un intervalo de tiempo

determinado. Desplazamiento o movimiento de población de un lugar a otro originado por distintas causas.

18.Migrante: Persona que se desplaza de su lugar de origen o donde tenía asentado su domicilio hacia otro territorio.

19.Nacional: Persona que goza de la nacionalidad de un Estado determinado.

20.Naturalización: Es un acto potestativo del Estado mediante el cual los extranjeros obtienen la nacionalidad guatemalteca, con las limitaciones que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes.

21.Pasaporte: Es el documento de viaje extendido por la autoridad competente, internacionalmente reconocido, que constituye en el exterior el documento de identidad de los guatemaltecos y dentro del territorio, el documento de identificación de los extranjeros.

22.Pase especial de viaje: 1. Documento oficial que se le expide a grupos artísticos, culturales, deportivos, religiosos o educativos, que viajen juntos, bajo la responsabilidad de una persona determinada. 2. Documentos oficiales expedidos por el Instituto Guatemalteco de Migración y los Consulados de Guatemala a personas individuales, cuando por causas de fuerza mayor debidamente comprobadas tengan que ingresar al territorio nacional. Dichos documentos tendrán validez por un solo viaje.

23.Pensionado: Es el extranjero que tiene o cobra una pensión de manera permanente o temporal, otorgada por méritos o servicios prestados a otro país, que pretenda radicar en Guatemala.

24. Persona en tránsito: Se considera persona en tránsito al extranjero que ingrese al país por cualquiera de los lugares autorizados para el tránsito migratorio, cuya permanencia no podrá exceder del plazo que establezca la ley.

25. Persona en condición irregular: Es toda aquella persona extranjera que no cuenta con el permiso migratorio correspondiente para permanecer o transitar en el territorio nacional.

26. Política migratoria: Conjunto de proyectos, lineamientos y disposiciones integrales, que determina un Estado, para abordar el fenómeno migratorio y su adecuada gestión y administración.

27. Refugiados: Persona que por fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda a causa de dichos temores acogerse a la protección de tal país.

28. Rentista: Es el extranjero que percibe rentas permanentes y estables provenientes del exterior o generadas por inversiones en el sistema financiero guatemalteco, que pretenda radicar en Guatemala.

29. Residencia: Es el acto potestativo del Estado, por medio del cual se autoriza a un extranjero para radicarse en el territorio nacional, una vez cumpla con los requisitos que establecen las leyes guatemaltecas para la residencia.

30. Tripulantes: Son las personas extranjeras que constituyen el personal de cualquier medio de transporte nacional o internacional que se encuentre dentro del territorio guatemalteco.

31. Turistas: Son los extranjeros no domiciliados en el territorio guatemalteco, cuya estadía es de carácter temporal, con fines recreativos, familiares, descanso y otros eminentemente lícitos, a quienes se les prohíbe ejercer una actividad comercial, trabajo o cualquier actividad remunerada.

32. Visa: Autorización para el ingreso de un extranjero al territorio guatemalteco, por el tiempo y condiciones establecidas en la presente ley y su reglamento.

33. Visitante: Toda persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual, por una duración no mayor de 90 días de acuerdo a la legislación nacional y cuya finalidad principal del viaje no es la de ejercer una actividad que se remunere.

ARTICULO 3. Disposiciones de género. Las disposiciones de la presente ley, se entenderán dirigidas a los géneros masculino y femenino, sin distinción discriminatoria alguna.

CAPÍTULO II

DE SU CREACIÓN, OBJETIVO, NATURALEZA Y FUNCIONES

ARTICULO 4. Creación. Se crea el Instituto Guatemalteco de Migración, como una entidad estatal descentralizada y autónoma, con el objeto de generar políticas de seguridad migratoria, con competencia y jurisdicción a nivel nacional para el cumplimiento de sus fines; tiene autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio, recursos propios y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. El referido Instituto podrá designarse con las siglas IGM, o denominarse únicamente como el Instituto.

El Instituto Guatemalteco de Migración por la naturaleza de sus funciones se integrará como parte del Sistema Nacional de Seguridad.

ARTÍCULO 5. Domicilio. El Instituto Guatemalteco de Migración tiene su domicilio principal, para todos los efectos legales y técnicos, en su oficina central ubicada en la ciudad de Guatemala. Podrá crear oficinas o Agencias en cualquier lugar del territorio nacional.

ARTICULO 6. Objetivo. Para los efectos de esta ley el Instituto Guatemalteco de Migración, garantizará un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro del mismo, observando el irrestricto respeto a los Derechos Humanos; además, le corresponde la emisión de los documentos de identificación internacional de los guatemaltecos, en coordinación con las instituciones de seguridad del estado.

Ejercerá sus funciones con base en el principio de descentralización.

ARTICULO 7. Naturaleza. Las disposiciones de la presente ley son de orden público, de interés nacional, de utilidad colectiva y su observancia se extiende a todas las personas nacionales y extranjeras, exceptuándose a los funcionarios diplomáticos y consulares extranjeros, a los representantes o funcionarios de otros Estados y a funcionarios de Organismos Internacionales acreditados en el país y sus familias, mientras permanezcan en sus funciones, quienes estarán sujetos a la ley y a las disposiciones de los Convenios, Acuerdos o Tratados Internacionales de los que Guatemala sea parte.

En caso de duda, ambigüedad o contradicción de una o más de sus disposiciones con otra normativa jurídica de carácter migratorio, se aplicarán las contenidas en ésta.

ARTICULO 8. Función General. El IGM es la institución responsable de la formulación y el cumplimiento de la política migratoria nacional, para el efecto emitirá pasaportes y demás documentos de viaje, regulará la situación migratoria de los extranjeros que ingresan y permanecen en el país y ejercerá el control migratorio, cumpliendo para ello con los convenios internacionales de que Guatemala forma parte, con apego a esta Ley y su reglamento.

ARTICULO 9. Funciones específica. Son funciones específicas del Instituto Guatemalteco de Migración a través de las Unidades Administrativas respectivas, desarrolladas en el contenido de la presente ley y su reglamento, las siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento, así como de las demás que se emitan en materia migratoria.
- b) Diseñar e implementar las políticas migratorias del país.
- c) Garantizar que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros, se realice de acuerdo con lo preceptuado en la presente Ley y su reglamento;
- d) Garantizar y mantener con la mayor eficiencia técnica, los registros necesarios para un efectivo control del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional, incluyendo a los aeropuertos, puertos marítimos y terrestres;

- e) Proponer para su aprobación al Directorio la creación de los puestos de control migratorio necesarios en el territorio nacional, en los lugares apropiados para la entrada y salida del país de nacionales y extranjeros, fiscalizar dichos movimientos y en caso de ser procedente proponer la supresión o reubicación de dichos puestos;
- f) Denunciar ante las autoridades competentes las infracciones a la presente ley y su reglamento, que puedan constituir delito;
- g) Aplicar sanciones a quienes infrinjan la presente Ley, su reglamento y demás disposiciones en materia migratoria.
- h) Extender pases especiales de viaje en casos individuales cuando sea por causas de fuerza mayor, debidamente comprobadas y en casos colectivos, de conformidad con la Ley.
- i) Autorizar la emisión de visas para extranjeros de acuerdo al Reglamento de esta Ley y demás disposiciones legales que rijan la materia migratoria.
- j) Autorizar la emisión de pasaportes y visas de residencias temporales y permanentes.
- k) Expedir los documentos de identidad, de viaje y de residencia a personas refugiadas, asiladas o apátridas que se encuentran en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento.
- l) Autorizar y controlar la emisión de pasaportes nacionales como documentos de identificación internacional a los guatemaltecos.

- m) Promover la formación y capacitación del personal calificado que requiera la Institución.
- n) Proporcionar a las autoridades del Estado facultadas por la Ley, la información que soliciten, que es parte de su giro normal de actividades.
- o) Conceder las visas en los casos previstos en esta ley.
- p) Coadyuvar con la recepción y apoyo integral de los nacionales repatriados.
- q) Apoyar a los diferentes consulados y/o embajadas extranjeras acreditadas en el país, para que solventen la situación migratoria de los extranjeros irregulares, para que estos puedan retornar a su país de origen.
- r) Inspeccionar los medios de transporte nacional e internacional, con el fin de aplicar la normativa migratoria vigente.
- s) Impedir la salida del territorio nacional o de las aguas territoriales, a los medios de transporte internacional, cuyos pasajeros o personal no cumplan las obligaciones de la presente ley.
- t) Aprobar los cambios de categorías y otorgar las prorrogas de permanencia, de conformidad con la presente ley y reglamento.
- u) Coordinar con las demás autoridades públicas nacionales, las acciones que garanticen la aplicación de la presente ley y su reglamento.
- v) Cumplir las demás funciones que se asignan por ley, su reglamento, convenios, tratados y políticas migratorias.

TÍTULO II
AUTORIDADES MIGRATORIAS
CAPÍTULO I
DIRECTORIO Y SUS FUNCIONES

ARTICULO 10. Directorio. El Directorio es el cuerpo colegiado que supervisa, asesora y coordina las actividades del IGM, siendo el órgano administrativo superior. Todos los miembros del Directorio tendrán un suplente. El incumplimiento en la designación de la persona que integrará el Directorio por parte de la entidad nominadora, implica responsabilidades penales y civiles que correspondieren, sin perjuicio de que se efectúe el nombramiento. El Directorio estará integrado de la siguiente forma:

1. Ministerio de Gobernación, quien fungirá como presidente.
2. Ministro de Relaciones Exteriores.
3. Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala.
4. Procurador General de la Nación.
5. Director General del Instituto Guatemalteco de Turismo.
6. Director General del Instituto Guatemalteco de Migración, quien fungirá como Secretario.
7. Un representante de la sociedad civil u organización de otra naturaleza debidamente reconocida y formalmente constituida, que vele por los derechos de los migrantes dentro del territorio nacional.

Para elegir al representante relacionado en el numeral 7 del presente artículo, se determinará el procedimiento en el reglamento de la presente ley.

ARTICULO 11. Funciones Del Directorio. El Directorio tendrá como funciones las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la presente ley y Aprobar las políticas y medidas que sean convenientes para optimizar las acciones en materia migratoria, a propuesta del Director General del IGM.
2. Aprobar los reglamentos internos para la correcta aplicación de la presente Ley.
3. Sugerir a la autoridad competente la celebración, modificación o denuncia de Convenios, Tratados o cualquier arreglo internacional relacionado con materia migratoria.
4. Aprobar el Plan Operativo Anual del Instituto Guatemalteco de Migración y evaluar su ejecución.
5. Aprobar o modificar el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos de la Entidad, en razón de prioridades institucionales.
6. Instruir al Director General en lo referente a Política Migratoria.
7. Convocar al seno del consejo a cualquier persona individual o representante de persona jurídica, relacionada con algún tema migratorio en discusión.
8. Informar por escrito al Director General sobre las deficiencias que presente el Instituto, planteando en forma clara los hechos, leyes vulneradas, pruebas que

las evidencien, alternativas de solución y posibles fuentes de financiamiento para solventar cada caso en específico;

9. Ser el órgano de deliberación y Decisión de la política migratoria del país y de cualquier asunto técnico y administrativo del IGM; y,

10. Fiscalizar en todo momento el trabajo del IGM.

11. Requerir la opinión o colaboración que considere conveniente a entidades públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales para resolver asuntos relacionados con materia migratoria.

12. Las demás que le estipule la ley.

Las normas operativas del Directorio y su régimen económico se regularán en el reglamento de esta Ley.

ARTICULO 12. Sesiones Y Quórum. Las sesiones ordinarias y extraordinarias del Directorio serán convocadas por su Presidente o por lo menos tres de sus miembros titulares; deberán sesionar ordinariamente cada treinta días y extraordinariamente cuando sea necesario.

El Directorio sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos tres de sus integrantes, dentro de los cuales debe encontrarse el Presidente o quien lo sustituya y con la presencia del Director o Director Adjunto del Instituto Guatemalteco de Migración que lo represente.

La ausencia de un miembro titular se llenará con el respectivo suplente. La ausencia injustificada a dos sesiones consecutivas por parte del titular generará responsabilidad

penal por incumplimiento de deberes, debiéndose denunciar ante las autoridades respectivas, sin perjuicio de que el suplente asista a la sesión.

Los acuerdos serán adoptados por mayoría de los miembros presentes; los miembros ausentes no podrán objetar la validez de los acuerdos si éstos se ajustan a derecho y conforme a lo establecido en la ley.

Todos sus integrantes tendrán voz y voto, con excepción del Director General del Instituto y el representante de la sociedad civil, quienes tendrán voz pero no voto. En caso de empate quien preside contará con voto decisorio.

No podrá realizarse más de una sesión en el mismo día.

ARTICULO 13. Dietas. Los integrantes titulares y suplentes del Directorio percibirán exclusivamente una dieta por reunión a la que asistan, pero en ningún caso se les pagarán más de cuatro sesiones mensuales.

El monto de esta dieta será determinado en el reglamento interno del Instituto.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL SEIS DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL ONCE.

CONCLUSIONES

1. El Instituto Guatemalteco de Migración, será una entidad estatal descentralizada y autónoma, con el objetivo de generar políticas de seguridad migratoria, con competencia y jurisdicción a nivel nacional para el cumplimiento de sus fines; tendrá autonomía funcional, económica, financiera, técnica, administrativa, personalidad jurídica, su propio patrimonio, y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.
2. No existe un cambio de jerarquía institucional, en donde el Instituto Nacional de Migración sea una institución autónoma y descentralizada, pero a la vez incluida dentro del esquema y estructura de entidades de orden público y seguridad nacional; es decir, una institución vinculada con las demás instituciones que tienen roles de seguridad para el Estado.
3. La estructura orgánica del Instituto contará con una autoridad máxima colegiada, nominada directorio la cual se encontrara constituida e integrada de manera interinstitucional; asimismo, se institucionalizará al ejecutivo principal, como Director General quien será el responsable de la ejecución y administración de la entidad.
4. La Ley del Instituto Nacional de Migración contendrá aspectos de gran relevancia para el país en materia migratoria, proponiendo un cambio integral para consolidar las funciones migratorias en el Estado de derecho, ejerciendo funciones eficientes, ágiles y dinámicas, logrando con ello mayor eficiencia en el ejercicio de las facultades que le confiere la propia ley.

5. El Directorio Nacional Migratorio será un cuerpo colegiado que supervisa, asesora y coordina las actividades del Instituto Guatemalteco de Migración, siendo el órgano administrativo superior y rector en la materia y los delegados de Migración son los encargados ante el Instituto Guatemalteco de Migración de ejercer el registro, administración y control migratorio de nacionales y extranjeros dentro del territorio nacional.

RECOMENDACIONES

1. El Ministerio Público debe crear una fiscalía especial para asuntos migratorios, que trate los temas de aprehensión, deportación y recepción de los migrantes, con énfasis en la dinámica de los migrantes centroamericanos y en base a la información recabada con un monitoreo de políticas públicas, se puedan elaborar guías de entrevistas específicas para cada Institución, haciendo un seguimiento a las acciones, avances y limitantes que cada institución plantee.
2. Al Instituto Guatemalteco de Migración le incumbe la formulación y el cumplimiento de la política migratoria nacional, para el efecto emitirá pasaportes y demás documentos de viaje; regulará la situación migratoria de los extranjeros que ingresan y permanecen en el país y ejercerá el control migratorio, cumpliendo con lo establecido en la Ley Nacional de Migración.
3. A la Procuraduría de los Derechos Humanos le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Nacional de Migración, en cuanto a la implementación de políticas migratorias que garantizan que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros; así como coordinar con las demás autoridades públicas asuntos migratorios y de seguridad.
4. Al Congreso de la República de Guatemala le corresponde emitir un cuerpo legal acorde a las necesidades actuales, mediante la implementación de mecanismos y controles migratorios eficientes y efectivos, con los avances tecnológicos que permitan optimizar todo lo relativo al ingreso, permanencia y salida del país, tanto

de nacionales como de extranjeros, haciendo efectivo el ejercicio del derecho de libre locomoción para toda persona.

5. Que el Estado de Guatemala adopte todas las medidas adecuadas en la incorporación en toda política migratoria, la promoción y protección de los derechos humanos, como cuestión de principio; e instar en la ratificación de las convenciones internacionales y promover su armonización con las políticas públicas para fortalecer el Estado de derecho y garantizar el respeto de los derechos de los migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo.** México, Ed. Universidad Autónoma de México (UNAM). 1998.
- BIELSA, RAFAEL. **Principios de derecho administrativo.** Argentina, Ed. Roque Desalma. 1945.
- CÁCERES RUIZ, Carlos. **Migraciones externas.** En cuadernos de desarrollo humano. Población y migración en el área rural. Guatemala, marzo 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I.** 3ra. ed. Guatemala, Ed. Llerena. 2003.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II.** Guatemala, Ed. Llerena. 2003.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo. Teoría de la Administración.** Guatemala, Ed. Estadística. 2004.
- CASTILLO, Manuel Ángel. **Migraciones en la frontera México – Guatemala.** CEUR, Guatemala 2001.
- DANDLER, Jorge. **Indígenas y migrantes, normativa y mecanismos específicos para su protección.** En Memoria: I Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos. IIDH. San José. Octubre 1999.
- FIGUEROA IBARRA, Carlos. **El proletariado rural en el agro guatemalteco.** Ed. Guatemala. Septiembre 1999.
- GIANNINI MASSIMO, Severo. **Derecho administrativo.** 3ra. ed. Italia, Ed. Milano, 1993.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo.** 6 tomos, 2da. ed. Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1974.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. **Descentralización y desconcentración administrativas.** <http://www.monografias.com/trabajos4/descent/descent.shtml#Toc480978442> (31-08-2005).
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 10a. ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1963.

FORSTHOFF, Ernest. **Tratado de derecho administrativo**. 7ma. ed. Madrid, España, Ed. Eisa, 1959.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Sistemas de organización en la administración pública**. Facultad de Derecho, USAC, Guatemala, 1992.

GORDILLO, Agustín. **Derecho administrativo**. Parte general. 2 tomos. Tomo I. Ed. Fundación de derecho administrativo. Argentina, 2000.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública. Temas de derecho administrativo**. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales,

MOSQUERA AGUILAR, Antonio. **La legislación migratoria guatemalteca: antecedentes, fuentes y condicionamiento social de derecho sobre extranjeros**. FLASCO. Guatemala enero 2000.

PETIT, Juan Manuel. **Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos**. CEPAL. CELADE: BID. Santiago de Chile. Mayo 2003.

SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente. **Derecho administrativo**. 8ª. ed. España, Ed. Imprenta Española, 1914.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**. 16ª. ed. México, Ed. Porrúa, 1994.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. **Derecho administrativo**. Tomo 1, Tipográfica Ed. Buenos Aires, Argentina, 1979.

Legislación

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

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. 1986.

Fiscalía de sección de derechos humanos. Acuerdo número 03-005. Fiscalía General de la República. Guatemala 9 de marzo del 2005

Código de Trabajo. Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala.

- Ley de Migración.** Decreto Número 95-98 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo.** Decreto Número 1701 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal.** Decreto Número 1132 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto de Previsión Militar.** Decreto-Ley 75-84 del Jefe de Estado.
- Ley de Creación del Instituto Nacional de Recreación de los Trabajadores.** Decreto Número 1528 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.** Decreto Número 17-72 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola.** Decreto Número 68-72 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación.** Decreto Número 64-94 del Congreso de la República.
- Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.** Decreto Número 1448 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Decreto Número 295 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública.** Decreto Número 25-80 del Congreso de la República.
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística.** Decreto Número 3-85 del Jefe de Estado.
- Reglamento de la Ley de Migración.** Acuerdo Gubernativo 529-99 del Presidente de la República.
- Reglamento de autorización del trabajo de personas extranjeras** a empleadores del sector privado. Acuerdo Gubernativo 528-2003 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.